



Primera parte El acceso de las personas vulnerables a la justicia

Uno de los símbolos de la Justicia era la pluma de avestruz. Era el símbolo de Maat, diosa de la Verdad y de la Justicia para los egipcios, quienes eligieron este símbolo porque las plumas del avestruz son todas rectas e iguales y representan el principio de la igualdad de todos los que reclamaban justicia ante los tribunales. Cuando el juez fallaba a favor de una de las partes, solía inclinar la pluma hacia la que tenía la razón. Los faraones y los altos magistrados se hacían acompañar de abanicos compuestos por este tipo de plumas.

**Exposición Símbolos y Ritos de la Justicia.
Tribunal Supremo de España. 2006.**

LA JUSTICIA COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DE LOS DERECHOS

IGUALDAD FORMAL E IGUALDAD SUSTANCIAL ANTE LA LEY. Desde finales del siglo XVIII, especialmente con motivo de la Revolución Francesa, se produjo un importante avance en el igualitarismo jurídico, que se centró en la igualdad de los ciudadanos ante la norma jurídica. El Estado ha reconocido la igualdad de derechos ante la Ley, de tal forma que el ordenamiento reconoce a todos los ciudadanos (universalidad) los mismos derechos (igualdad formal). Se habla de una primera generación de derechos, fundamentalmente individuales, como garantía frente al poder absoluto del monarca, vinculados al ser humano en su condición de tal y a su dignidad (Hernando Santiago).

Pese a la enorme importancia de este reconocimiento, también es verdad que el mismo se ha demostrado insuficiente para la efectividad de la igualdad, de tal manera que en muchos ámbitos y numerosos lugares las desigualdades reales son cada vez mayores. Así las cosas, las sociedades del siglo XX fueron abandonando el individualismo propio de las corrientes liberales, reconociendo obligaciones sociales de los poderes públicos.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se produjo un proceso de incremento de las funciones de un Estado preocupado por extender los servicios sociales (Estado del bienestar o welfare state), dando lugar crecientemente a lo que BOBBIO denomina función promocional del ordenamiento, es decir, provocando o alentando la realización de los comportamientos socialmente deseados. En este marco nació la denominada segunda generación de derechos que engloba a los económicos, sociales y culturales.

Muchos países han dado un importante paso hacia la efectividad de la igualdad facultando a los poderes públicos a remover todos aquellos obstáculos que impiden la igualdad sustancial o material: la desigual

situación de partida requiere la adopción de medidas que tiendan a reequilibrar dicha situación (RIDAU-RA). Nacen así en EEUU las denominadas affirmative actions a través de las cuales se pretende paliar situaciones de desigualdad de un grupo de población. La expresión acción positiva comprende todo “trato formalmente desigual cuya finalidad es avanzar hacia la igualdad sustancial, en especial a favor de las personas pertenecientes a grupos tradicionalmente preteridos” (DÍEZ PICAZO, “Sistema derechos fundamentales”). De esta manera, la propia Ley asume un papel de instrumento de dinamización del cambio social.

PAPEL DEL SISTEMA JUDICIAL EN LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL ORDENAMIENTO. Sin embargo, el reconocimiento de un derecho por la norma jurídica carece de sentido si el Estado no configura un mecanismo que permita su aplicación efectiva, es decir, que posibilite su cumplimiento eficaz en caso de violación o desconocimiento: el sistema judicial asume un relevante papel en este ámbito, coadyuvando a la efectividad de los derechos reconocidos por la normativa legal.

Efectivamente, frente a la violación de un derecho reconocido por el ordenamiento (conflicto) originada por la actuación de un particular o de una institución pública, el Estado debe ser capaz de dar protección al ciudadano titular del derecho, amparo que se realiza a través del otorgamiento a un órgano público de la facultad de resolver el conflicto mediante la aplicación de la Ley (función jurisdiccional o judicial).

Como vemos, se trata de una función del Estado estrictamente necesaria para evitar que las personas resuelvan el conflicto por su propia mano, facilitando la convivencia: (tutela de los derechos e intereses legítimos de las personas y de las empresas); así como para proteger a los ciudadanos frente a los abusos de los poderes públicos (control de la acción de los gobernantes y de la Administración para garantizar su pleno sometimiento al Derecho).

Este papel clave del sistema judicial afecta a la efectividad de todo tipo de derechos, también a los denominados derechos económicos, sociales y culturales.

A estos efectos, resulta relevante el documento titulado “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

EL ACCESO A LA JUSTICIA

SOBRE LA NOCIÓN DE ACCESO A LA JUSTICIA

Concepto. El acceso a la justicia puede definirse como el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses a través de una resolución pronta, completa e imparcial (VII Cumbre Judicial Iberoamericana).

Este derecho no se reduce al acceso a los tribunales, sino que también engloba la propia respuesta dada por el sistema de justicia: obtención de una resolución pronta, justa y equitativa, que se ejecute de forma efectiva. La correcta comprensión del acceso a la justicia implica examinar su doble dimensión: individual y colectiva.

Dimensión individual del acceso a la justicia. Desde la dimensión individual, es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que, frecuentemente, está reconocido en el ordenamiento con el carácter de derecho fundamental o derecho humano básico. El derecho reconocido por la norma jurídica (ius) y la acción (actio) son dos caras de la misma moneda y se encuentran íntimamente relacionados. Desde esta perspectiva, se configura como el colofón del sistema de derechos.

Dimensión colectiva del acceso a la justicia. En su dimensión colectiva, el acceso a la justicia es un elemento esencial no solamente para el sistema jurídico, sino también para la propia cohesión social. Y, como quiera que implica centrar la atención en el ciudada-

no como sujeto del acceso a la justicia, lleva consigo una visión de la justicia como servicio público.

A) Sistema democrático. En primer lugar, la existencia de una adecuada tutela judicial supone una pieza clave para el funcionamiento del sistema democrático y del propio Estado de Derecho, pues la eficacia del propio ordenamiento depende del acceso a los ciudadanos al sistema de justicia para la defensa de sus derechos.

B) Cohesión social. En segundo término, el funcionamiento del sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales (favoreciendo la cohesión social): coadyuvando a la eficacia de los derechos reconocidos por el ordenamiento, ya sea aquéllos cuya titularidad corresponde a la generalidad de los ciudadanos, ya sea los que se reconocen a un determinado grupo de población dentro de la acción positiva del Estado para mitigar la desigualdad.

C) Servicio público. En tercer lugar, la visión de la justicia como un servicio público lleva consigo la redefinición de la relación entre el ciudadano y los funcionarios del sistema de justicia de tal manera que éstos se configuren como servidores públicos.

El Estado contemporáneo viene asumiendo múltiples y heterogéneas funciones, debiendo proporcionar a los ciudadanos bienes y servicios que sólo él mismo se encuentra en condiciones de garantizar en términos de equidad para el conjunto de la sociedad. Aunque la Justicia se ha venido concibiendo tradicionalmente como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos (función jurisdiccional), ha sufrido una profunda revisión transformándose en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo.

La consideración de la Administración de Justicia como servicio público descubre un ámbito de relaciones entre dicha administración y su usuario, esencialmente distinto de la actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales, que tradicionalmente ha estado abandonado y huérfano de regulación.

El sistema judicial ha de ser capaz de ofrecer al ciudadano unos estándares de calidad y eficacia al menos homologables a los que se exigen al resto de los servicios públicos del Estado (educación, sistema sanitario, infraestructuras, etcétera), de tal manera que la Justicia no puede ni debe quedar atrás en el proceso de modernización general del Estado.

Instrumentos internacionales. Distintos instrumentos internacionales han recogido el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. En el ámbito de Naciones Unidas, el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) establece que “toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Asimismo, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) dispone que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación e carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil”.

En el continente americano cabe resaltar, en primer lugar, el artículo 18 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) según la cual “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”. También es destacable el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), que afirma 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”

En el ámbito del Consejo de Europa, el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) dispone que “toda persona tiene derecho a que su causa sea vista equitativa y públicamente en un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá sea sobre sus derechos y obligaciones civiles, sea sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”.

Por otra parte, el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) afirma que “toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículos”.

ACCESO A LA JUSTICIA Y CIUDADANO

Desplazamiento del foco de atención al ciudadano. Un sistema judicial orientado al ciudadano.

Los estudios sobre la justicia y la normativa del poder judicial se han centrado tradicionalmente en los órganos que tenían atribuida la función jurisdiccional: su composición, planta, funcionamiento y garantías de independencia. Sin embargo, siguiendo a Bonet Navarro, históricamente no se fijaron en qué medida los sujetos jurídicos tenían la facultad de pedir y conseguir una respuesta jurisdiccional respecto de sus intereses; ni siquiera cómo quedaba garantizado poder acudir a los tribunales, ni cuál sería la calidad de la respuesta jurídica que estos tuviera que dar.

La perspectiva del acceso a la justicia supone centrar la atención en los derechos de los justiciables frente al Estado, es decir, definir el estatuto jurídico que cada individuo tiene con respecto a la función jurisdiccional del Estado, qué puede esperar –y, en su caso, qué tiene derecho a exigir– el ciudadano, en Derecho, con respecto al Estado-Juez (Hernando Santiago, “Jurisdicción y Constitución”).

Téngase en cuenta que el sistema de justicia no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para conseguir el cumplimiento de una función del Estado: la protección de los derechos de los ciudadanos mediante la resolución de los conflictos entre particulares y entre éstos y los poderes públicos. La prestación de dicha función, como cualquier otra estatal, se realiza siempre en beneficio del ciudadano.

Desde esta perspectiva, el ciudadano se convierte en el protagonista real del sistema de justicia, desplazando de este lugar al juez y al resto de profesionales del sistema. En este sentido una de las conclusiones del Seminario Interamericano de Gobierno Judicial (Buenos Aires junio 2006) se refiere a la “necesidad de que el Sistema de Justicia esté de cara a la gente, pensando en las necesidades del habitante”. Así las cosas, el sistema judicial debe estar orientado a la satisfacción de las necesidades del ciudadano.

Acceso a la justicia y legitimidad del sistema. Conviene tener presente que las instituciones públicas de una sociedad democrática deben generar la confianza de los ciudadanos, de tal manera que éstos se reconozcan como titulares del poder y beneficiarios últimos de sus actuaciones (García De Enterría, “Democracia, jueces y control de la Administración”). El sistema de justicia ha permanecido durante mucho tiempo ajeno a esta exigencia, lo que le ha supuesto una importante pérdida de confianza por parte del ciudadano y, por tanto, una disminución de su propia legitimidad.

Con la expresión legitimidad social se alude al grado de confianza y de credibilidad social que una determinada institución pública genera entre la ciudadanía. Se trata de un rasgo imprescindible de los sistemas de justicia, no un atributo opcional con el que pueden aparecer caracterizados: de una Justicia eficiente pero sin autoridad moral difícilmente puede esperarse que logre llevar a cabo con éxito las funciones que tiene encomendadas (Noveno Barómetro de Opinión de Metroscopia en España). Según afirma acertadamente Ledesma Bartret (“Derechos humanos y política judicial”), “la legitimación del poder judicial no es de origen, no es por razón de elección democrática de sus miembros, sino de ejercicio; los

jueces se legitiman en cuanto intérpretes y aplicadores independientes de la Ley democrática”.

Como afirman Toharia y García De La Cruz (“La justicia ante el espejo”), “el buen sistema de Justicia debe generar en sus usuarios (reales o potenciales) el convencimiento de que sus asuntos van a ser tratados no sólo diligente y competentemente, sino además de la forma más ecuánime, recta y equilibrada posible”; añadiendo que “la buena Justicia necesita aparecer como confiable y digna de respeto: de ello dependerá su autorictas”.

La falta de legitimidad social del sistema de justicia tendrá efectos muy negativos sobre su funcionamiento en el marco del equilibrio de poderes dentro del Estado; y, desde una perspectiva positiva, la debida atención a aquellos aspectos que fomentan la confianza del ciudadano determinará un incremento de la legitimidad social del sistema de justicia. En este sentido, la 23ª Conferencia del Ministros de Justicia del Consejo de Europa, que tuvo lugar en Londres durante los días 8 y 9 de junio de 2000 bajo el título “Conducir la Justicia al siglo XXI”, abordó determinadas medidas para garantizar a los ciudadanos un acceso efectivo a la justicia, reforzando su confianza en el sistema judicial, especialmente mejorando su efectividad y respetando en todo caso su independencia.

El nivel de legitimidad social del sistema de justicia deriva de la forma en la que la ciudadanía percibe su funcionamiento en relación con los rasgos que le resultan esenciales: independencia/imparcialidad, eficacia/calidad y efectividad del acceso a la justicia. De esta manera, está directamente relacionado con el grado de accesibilidad para el usuario, el trato que se le dispensa y el grado de transparencia a la hora de dar cuenta de su funcionamiento de conjunto (Noveno Barómetro de Opinión).

En definitiva, la falta de un efectivo acceso a la justicia en un determinado país afecta directamente a la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial y, por tanto, a su propia legitimidad.

LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA. De conformidad con el Diccionario de la Real Academia de



la Lengua, la cualidad de moderno se aplica a algo cuando se quiere indicar que pertenece al tiempo del que habla; el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el término “moderno” como “perteneciente al tiempo del que habla o a una época reciente”.

De esta manera, un proceso de modernización consistirá en la adaptación a las exigencias que impone la sociedad actual.

Uno de los grandes retos de un sistema judicial moderno, capaz por tanto de responder adecuadamente a las exigencias de la sociedad en los umbrales del siglo XXI, consiste en incrementar la efectividad del derecho de acceso a la justicia.

El reconocimiento formal del derecho de acceso a la justicia a todos los ciudadanos en los diferentes ordenamientos ha supuesto un paso importante, pero se ha demostrado insuficiente. Es necesario avanzar hacia la una mayor efectividad.

Este problema tiene una dimensión esencialmente dinámica, es decir, es un proceso en el cual es necesario ir avanzando hacia mayores grados de efectividad de la tutela judicial. Recordemos que “proceso” es “acción de ir hacia delante”, según la primera acepción del término contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

PRESUPUESTOS CONCEPTUALES DE LA EFECTIVIDAD DEL ACCESO A LA JUSTICIA.

El proceso de lucha por la efectividad del derecho de acceso a la justicia se construye principalmente sobre tres presupuestos conceptuales:

— Adopción de una perspectiva integral: corresponde a todo el sistema de justicia y en todas las fases del procedimiento.

— Adopción de un enfoque funcional: barreras que limitan el acceso a la justicia.

— Adopción de un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos.

Un enfoque funcional: las barreras que limitan el acceso a la justicia. Siguiendo a CAPPELLETTI y GARTH (“El acceso a la justicia...”), una primera oleada en materia de acceso a la justicia tuvo su ámbito en los problemas relativos al asesoramiento legal, mediante la ayuda jurídica a las personas con menos recursos económicos; la segunda oleada se centró en reformas destinadas a dar representación legal a los intereses difusos (especialmente en materia de consumidores y protección medioambiental); mientras que la tercera oleada adopta el denominado enfoque del acceso a la justicia, que se centra en la identificación y actuación sobre las barreras que impiden el efectivo acceso a la justicia. Señalan los citados autores que este enfoque supone el estudio crítico y reforma de toda la maquinaria jurídica, extendiéndose a todas las instituciones y recursos, el personal y los procedimientos utilizados para procesar y aun prevenir disputas en las sociedades modernas.

Este enfoque funcional resulta de gran utilidad en el estudio del funcionamiento del sistema judicial: facilitar el acceso del ciudadano al sistema de justicia mediante el análisis de los obstáculos que afectan al pleno ejercicio de sus derechos ante el sistema judicial, así como de las medidas que resulten adecuadas para la remoción de dichos obstáculos.

Las barreras que impiden o dificultan el acceso a la justicia pueden ser, en primer lugar, de naturaleza procesal: la propia normativa procedimental establece requisitos que suponen obstáculos para el ejercicio de un derecho ante los tribunales. Pero esas barreras también pueden ser sociales, económicas, culturales o incluso religiosas.

Resulta claro que el sistema de justicia puede operar sobre las barreras procesales: modificando la normativa reguladora del procedimiento, y actuando sobre la propia forma en que los operadores y servidores judiciales la aplican.

Haciendo referencia a los obstáculos de naturaleza social, económica y/o cultural, es necesario tener en cuenta que, aunque el derecho de acceso a la justicia tenga un fuerte componente individual, también adquiere una dimensión político-social en cuanto

afecta a determinados grupos de población o a personas con determinados perfiles sociales (GARCÍA DE LA CRUZ, “La justicia y los ciudadanos inmigrantes”): los discapacitados, los migrantes, etcétera. Esta última dimensión determina que los órganos públicos tienen la responsabilidad de desarrollar políticas y actuaciones destinadas a la superación o mitigación de estas barreras. El sistema de justicia no puede quedar al margen sino que tiene un importante papel a jugar en este ámbito.

Las Reglas de Brasilia pueden contribuir a que los encargados de diseñar y gestionar las políticas públicas judiciales, así como los servidores y operadores del sistema de justicia, asuman esta realidad trasladándola a su respectiva función. A tal efecto, contienen una serie de recomendaciones y líneas básicas de actuación para mejorar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.

Un enfoque integral: actuación por todo el sistema de justicia y en todo el procedimiento

A) Todo el sistema de justicia. El problema acceso a la justicia, y por tanto la elaboración de unas reglas mínimas o estándares destinados a mejorar el acceso a la justicia de las personas vulnerables, debe analizarse desde una perspectiva global que tome en consideración todo el sistema de justicia, es decir, el sistema compuesto por un conjunto de entidades, órganos e instituciones del Estado que están involucradas en la función de administrar justicia (DE LA JARA, “¿Se puede reformar el Poder Judicial?”). Recordemos que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “sistema” como “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”. De este sistema forman parte:

- a) Los responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas dentro del sistema judicial;
- b) Los Jueces, Fiscales, Defensores Públicos, Procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de Administración de Justicia;
- c) Los Abogados y otros profesionales del Derecho, así como los Colegios y Agrupaciones de Abogados;

d) Las personas que desempeñan sus funciones en las instituciones de Ombudsman.

e) Policías y servicios penitenciarios.

f) Y, con carácter general, todos los operadores del sistema judicial y quienes intervienen de una u otra forma en su funcionamiento.

Como puede observarse, la anterior enumeración no tiene carácter exhaustivo porque la exacta configuración del sistema de justicia de cada país dependerá de las específicas circunstancias de su ordenamiento. En este apartado solamente pretende destacarse la necesidad de considerar el conjunto del sistema de justicia, y no solamente una de sus partes.

B) Todo el procedimiento. El análisis del acceso a la justicia no debe centrarse únicamente en las condiciones para el ejercicio de la acción por parte del ciudadano, sino que también debe extenderse a todas las fases de la tramitación del procedimiento, incluyendo los sucesivos recursos, así como a la propia ejecución de lo resuelto por el tribunal.

Un enfoque centrado en las personas vulnerables: actuación más intensa frente a unos mayores obstáculos. Las últimas tendencias parten de una concepción muy amplia del acceso a la justicia, englobando temas tan diversos como los siguientes: fomento de la cultura jurídica, la información a la ciudadanía sobre los derechos de los que es titular, comprensión de los actos judiciales, asistencia legal y defensa pública en las distintas jurisdicciones, mecanismos alternativos de solución de conflictos, efectividad de la respuesta judicial mediante procedimientos ágiles (reducción de la mora judicial), etcétera. Habría que reflexionar sobre si una perspectiva tan amplia está restando utilidad al propio concepto de acceso a la justicia. Se contribuirá a incrementar la efectividad de la tutela judicial centrandolo el objeto de análisis en las barreras que dificultan el acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas de la sociedad.

En todo caso, la concurrencia de unos mayores obstáculos para el acceso a la justicia justifica una actuación más intensa del sistema judicial para su miti-

gación o eliminación, como se analiza más adelante con mayor detenimiento.

Hay que destacar la relevancia de la elaboración de un documento que aborde específicamente esta cuestión (el acceso a la justicia de las personas más desprotegidas) de forma global (más allá de meros trabajos relativos a grupos concretos de población y/o experiencias nacionales), otorgándole un fundamento teórico común (marco conceptual) y generando líneas de solución/propuestas de mejora/recomendaciones (reglas). Se trata de las Reglas de Acceso a la Justicia de las Personas en condición de Vulnerabilidad.

EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

PANORAMA ACTUAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN IBERO-AMÉRICA. Los diferentes países iberoamericanos han progresado de forma indudable durante las últimas décadas, con importantes procesos de reforma, avanzando tanto en la democratización de sus instituciones de gobierno, como en una mayor estabilidad y crecimiento económicos. Sin embargo, los analistas destacan que persisten, o incluso se han agravado, los problemas tradicionales de la región tales como pobreza, inequidad, falta de oportunidades y fragilidad del Estado de Derecho (López Ayllón, “Globalización...”).

Este panorama tiene su reflejo en el sistema judicial. Pese a que durante los últimos años han existido múltiples procesos de reformas de la justicia, éstos no han conseguido mejorar la posibilidad real del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas dentro de la sociedad. Hay que constatar la existencia de grandes sectores de la población que no tienen posibilidad efectiva de acceder a la justicia para la defensa de sus derechos, o que lo pueden hacer con enormes dificultades.

En los últimos años asistimos a un proceso de globalización de las relaciones sociales y económicas,

con grandes cambios en los sistemas de comunicación, en la movilidad de los recursos financieros y comerciales, y en el propio desarrollo social. Sin embargo, no parece que la globalización de las relaciones sociales y económicas esté contribuyendo a la reducción de estas dificultades (López Ayllón, “Globalización...”).

El acelerado progreso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación podría contribuir a la mejora de las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de población. Sin embargo, también hay que constatar que esta contribución es aún escasa, debido especialmente a que la denominada “brecha digital” afecta considerablemente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

También es necesario señalar que “uno de los aspectos que se destacan como debilidades en el acceso a la justicia, y que influyen fuertemente en la sensación de vulnerabilidad de las personas es el quiebre entre la realidad jurídica prevista y la práctica” (González Ramírez). Por ello, no basta con actuar sobre la normativa reguladora del sistema judicial, sino que también es necesario adoptar aquellas medidas que coadyuven a su efectividad. Si bien es cierto que la existencia de una legislación adecuada es un presupuesto necesario para avanzar en la garantía del acceso a la justicia, también es verdad que es insuficiente para lograr una efectividad de las actuaciones del sistema judicial en este ámbito.

ACTUACIÓN MÁS INTENSA PARA MEJORAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES. Las barreras u obstáculos que limitan la tutela de los dere-

chos por la justicia afectan especialmente a aquellas personas que se encuentran más desfavorecidas por motivos económicos, sociales y/o culturales (pueblos indígenas, niños y adolescentes, migrantes, discapacitados...). En este sentido, recordemos que la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (81)7, de 14 de mayo, sobre los medios para facilitar el acceso a la justicia, reconoce “que el procedimiento judicial es frecuentemente tan complejo, largo y costoso que los particulares –y especialmente las personas económica o socialmente desfavorecidas-

encontrar serias dificultades para ejercer sus derechos en los Estados miembros”. Como afirma la Declaración Final de Cancún (VII Cumbre Judicial), “las barreras que limitan el acceso a la justicia afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para hacer valer sus derechos”; aunque esta afir-

mación fue realizada por la Cumbre en relación con la asistencia legal y defensa pública, puede aplicarse a los distintos ámbitos del acceso a la justicia.

Como quiera que las personas más vulnerables de la sociedad encuentran mayores obstáculos para la tutela de sus derechos por parte de los poderes públicos (perspectiva de análisis funcional), está justificada una actuación más intensa del sistema judicial para mejorar las condiciones de ejercicio de sus derechos ante los tribunales de justicia. Como afirma acertadamente Thompson (“Manual de políticas...”), “si bien la sociedad en general debe resultar beneficiada de todo proceso o iniciativa de modernización o fortalecimiento bajo el principio de solidaridad social, debe focalizarse la atención hacia aquellos grupos social, histórica y regularmente en condiciones desventajosas para la concreción de sus derechos”.

TUTELA JUDICIAL

- Las personas más vulnerables tienen mayores obstáculos para la defensa de sus derechos e intereses legítimos ante la Justicia.

- Queda justificada una actuación más intensa del sistema judicial para superar estos obstáculos:

- Contribuye a mitigar las desigualdades (camino hacia una igualdad material).
- Facilita una mayor cohesión social.

Destaca la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“El acceso a la justicia como garantía...”) que “la Corte ha establecido que la desigualdad real entre las partes de un proceso determina el deber estatal de adoptar todas aquellas medidas que permitan aminorar las carencias que imposibiliten el efectivo resguardo de los propios intereses.

La Comisión Interamericana también ha remarcado, que las particulares circunstancias de un caso, pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Para la CIDH, esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación”.

ACCESO A LA JUSTICIA Y COHESIÓN SOCIAL. Si se mejora su acceso a la justicia, se incrementan las posibilidades de las personas desfavorecidas de superar la pobreza y la exclusión; de esta manera, el propio sistema de justicia podrá convertirse en motor de la cohesión social. En caso contrario, el citado sistema judicial podría llegar a actuar como mecanismo perpetuador de las desigualdades.

Afirma el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (octubre 2005, PNUD, SURF para América Latina y el Caribe), “el enfoque del acceso a la justicia que promueve el PNUD no se agota en la contemplación de aspectos cuantitativos o cualitativos de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia como un objetivo y como un medio al mismo tiempo. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, población de bajos ingresos, etc.”.

TRABAJOS DE LA CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA EN ESTE ÁMBITO. Los trabajos de la Cumbre Judicial Iberoamericana se han referido al problema del acceso de las personas más desprotegidas de la sociedad.

En la Declaración Final de la VI Cumbre Judicial (Canarias, 23 a 25 de mayo de 2001), cuando hace referencia al acceso a la justicia, se afirma que “las barreras que limitan el acceso a la justicia, afectan especialmente a las personas que carecen de recursos y de condiciones para garantizar sus derechos, como son los grupos más pobres, desprotegidos y discriminados”.

El documento más relevante a estos efectos es la Carta de Derechos ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano, aprobada por la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, que tuvo lugar en Cancún los días 27 al 29 de noviembre de 2002. Una de sus partes se refiere a “una justicia que protege a los más débiles”, conteniendo derechos referidos específicamente a las víctimas, a los integrantes de poblaciones indígenas, a los niños o adolescentes, a las personas con discapacidad y a los extranjeros.

Por otra parte, la Declaración de la citada VII Cumbre (Cancún) se refirió al acceso a la justicia de los integrantes de poblaciones indígenas y de las mujeres. En relación con el acceso a la justicia de las mujeres, destacó la importancia de adoptar una “política de igualdad de género”, reafirmando el “deber de garantizar una administración de justicia eficiente y acorde con las necesidades de las usuarias y usuarios.

Por eso, en esta tarea considerará las diferencias que existen entre hombres y mujeres respecto a sus necesidades, intereses, funciones y recursos, con el fin de eliminar todas aquellas prácticas y costumbres que tengan un efecto o resultado discriminatorio, por razones de género o de cualquier otra naturaleza”.

En relación con el acceso a la justicia de las personas indígenas, hay que destacar que declaró que “el reconocimiento y respeto a la población indígena, su cultura, organización social, usos y costumbres deben concretarse en la solución de sus conflictos por medio de sus formas tradicionales.

Y, por otra parte, también afirmó que “al acceder a los servicios jurisdiccionales se tomarán en cuenta sus

usos, costumbres, tradiciones orales y valores, teniendo como límite el respeto a las normas y principios constitucionales y el acatamiento de los tratados y convenios sobre los derechos humanos internacionalmente reconocidos por cada Estado e incorporados a su legislación conforme a su derecho interno”.

ORGANISMOS INTERNACIONALES. Distintos organismos internacionales también están adquiriendo conciencia de la importancia de focalizar determinadas actuaciones para mejorar las condiciones de acceso de las personas en condición de vulnerabilidad.

Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD). Destacan los trabajos que en esta materia viene realizando el Programa Naciones Unidas Desarrollo (PNUD), especialmente con motivo del Foro Iberoamericano sobre Acceso a la Justicia (Chile 2006).

Según la “Nota Práctica sobre Acceso a la Justicia” (2004), la finalidad principal radica en sugerir estrategias para apoyar el acceso a la justicia, particularmente para los pobres y desfavorecidos, incluyendo mujeres, niños, minorías, personas con VIH/SIDA y discapacitados.

También es destacable el “Manual de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia” (2005).

Según el mismo, “la transformación de los sistemas de justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal, incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad”.

Dicho Manual desarrolla posteriormente estas tres áreas de actuación, realizando interesantes aportaciones en la tercera de ellas.

Consejo de Europa. Algunas Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa se han

venido ocupando de distintos aspectos parciales del acceso a la justicia de las personas más desfavorecidas, siendo destacables al efecto: la R(78)8 sobre asistencia judicial y consulta jurídica; la R (93)1 sobre acceso efectivo al Derecho y a la Justicia de las personas en situación de gran pobreza; la R(02)5 sobre protección de las mujeres frente a la violencia; la R(85)4 sobre violencia en el seno de la familia; R(79)10 sobre protección de los niños frente a los malos tratos; la R(85)11 sobre posición de la víctima en el Derecho Penal y en el proceso penal; la R(2006)8 sobre asistencia a víctimas de delitos.

Muy recientemente, la 28ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, organizada por el Consejo de Europa, que ha tenido lugar en la isla de Lanzarote (España) durante los días 25 y 26 de octubre de 2007, ha centrado sus trabajos en los nuevos problemas de acceso a la justicia para los grupos vulnerables, especialmente los migrantes y solicitantes de asilo, así como los niños incluidos los menores delincuentes; en las resoluciones aprobadas invita a los distintos Comités del Consejo de Europa a trabajar en esta materia durante los próximos años.

ACTUACIONES PARA FACILITAR EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS VULNERABLES

El acceso a la justicia puede examinarse desde dos perspectivas. En primer lugar, desde un punto de vista de Derecho Procesal, se refiere a las condiciones establecidas por la Ley para obtener el amparo o tutela de derecho por parte del sistema de justicia. En segundo lugar, puede analizarse como el resultado de una política institucional del poder judicial orientada a expandir la oferta del servicio y mejorar su calidad.

La normativa procedimental puede reconocer específicos derechos o posibilidades de actuación a determinadas personas o grupos de población que se encuentren en una situación de desventaja dentro de la sociedad por la concurrencia de una causa de vulnerabilidad:

- A lo largo de toda la tramitación del proceso: desde su inicio hasta la completa ejecución de la resolución que lo ponga fin.

- Y estos derechos pueden afectar a los diferentes roles o papeles que los ciudadanos pueden representar en el proceso: demandantes, demandados, testigos inculcados, víctimas...

Téngase que cuenta que estos dos ámbitos tienden a quedar interrelacionados, de tal manera que muchos derechos procesales específicos para las personas vulnerables solamente serán efectivos si existen medidas de políticas públicas destinadas a garantizar su ejercicio: a título de ejemplo, el reconocimiento del derecho

al intérprete de lengua de signos para el testigo sordo implicará la necesidad de una actuación destinada a la dotación de unos intérpretes de calidad. Y, por otra parte, el desarrollo de las políticas judiciales podrá implicar el reconocimiento de derechos procesales específicos a una categoría de personas más vulnerables: por ejemplo, la política judicial destinada a mejorar la protección de la víctima de violencia intrafamiliar podrá llevar consigo la necesidad de reconocer determinados derechos dentro del proceso penal, como el derecho de información sobre todas las resoluciones judiciales que afecten a la seguridad de la víctima (como puede ser la decisión judicial que determine la situación de libertad del inculcado).

X. Creach / ACNUR



Segunda parte Las Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad

“Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al Juez a escuchar su reclamación y a responder de ella.

Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes”.

Alexis de Tocqueville