

Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe



Copyright ©2020

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Todos los derechos reservados.

El PNUD es el principal organismo de las Naciones Unidas dedicado a poner fin a la injusticia de la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Trabajamos con nuestra extensa red de expertos y aliados en 170 países para ayudar a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta.

Conozca más en undp.org o síganos en @PNUDLAC.

Centro Regional del Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo para América Latina y el Caribe

Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber,
Edificio 128 Apartado 0816-1914,
Panamá, República de Panamá

Para más información visite: <https://www.latinamerica.undp.org/>

Diseño: Phoenix Design Aid

Créditos

Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (RBLAC/PNUD)

Luis Felipe López-Calva

Director Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Linda Maguire

Representante Residente del PNUD en Panamá y Supervisora del Hub Regional

José Cruz-Osorio

Gerente del Hub Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

Jairo Acuña-Alfaro

Líder del Equipo Regional de Gobernabilidad

Gloria Manzotti

Asesora Regional de Estado de Derecho, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos

Juliet Solomon

Asesora Regional de Seguridad Ciudadana y Justicia

Lorena Mellado

Especialista Regional de Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho

Augusto Rey

Asistente de Programa Estado de Derecho

Corrección editorial y de estilo

Phoenix Design Aid

Diseño

Phoenix Design Aid

PNUD (2020). Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe.

Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones ni los puntos de vista de las agencias y los organismos que apoyaron la realización de esta publicación, ni tampoco aquellos de los países miembros de las Naciones Unidas.

 <https://www.facebook.com/pnudlac>

 <https://twitter.com/PNUDLAC>

 <https://www.instagram.com/pnudlac/>

<https://www.latinamerica.undp.org/>

© 2020 PNUD. Todos los derechos reservados.

Agradecimientos

Este documento fue preparado por el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, bajo el liderazgo de Linda Maguire, Representante Residente del PNUD en Panamá y Supervisora del Hub Regional; José Cruz-Osorio, Gerente del Hub Regional; y, Jairo Acuña-Alfaro, Líder del Equipo Regional de Gobernabilidad y Paz.

La redacción estuvo a cargo de Álvaro Herrero, bajo la orientación de Gloria Manzotti, Asesora Regional de Estado de Derecho, Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Juliet Solomon, Asesora Regional de Seguridad Ciudadana y Justicia; Lorena Mellado, Especialista Regional de Seguridad Ciudadana y Estado de Derecho; y, Augusto Rey, Asistente de Programa de Estado de Derecho.

Este ejercicio fue posible gracias al trabajo que día a día llevan adelante los equipos de nuestras oficinas de PNUD en los países: Laura Rivera y Xenia Díaz, en El Salvador; Jairo Alberto Matallana, en Colombia; Moema Dutra, en Brasil; Denise Ledgard, en Perú; Paula Veronelli y Virginia Varela, en Uruguay; Nora Luzi y Karina Carpintero, en Argentina; Pura Hernández, María del Mar Pérez y Raissa Crespo, en República Dominicana; Claudia Saravia, en Guatemala; Tania Martínez, en Honduras; Randall Brenes, en Costa Rica; Sol Sánchez, en México; Eduardo Allende y Carmen Vallejo, en Paraguay; Fernando Aramayo, en Bolivia; Patricia Pérez y Jessica Young, en Panamá y, Felipe Ajenjo, en Chile.

A Ana María Currea, Vanessa Hidalgo y Ehrior Sanabria quienes, junto con nuestros colegas de comunicaciones en las oficinas de país, enriquecieron el reporte.

El documento también contó con las valiosas aportaciones de Emanuele Sapienza, Luqman Pattel, Gabriela Nones y Mirna Cuentas; Miguel Cerecedas, Tomas Fantl y Maria Eugenia Boza del equipo de SIGOB; Marcela Smutt, Juan Pablo Gordillo, Leonel Pérez y Elmer Menjivar del equipo regional de Infosegura; Guillermina Martin, Sebastian Essayag y Vivian Souza del Equipo de Género; Rita Sciarra, Líder del Equipo Regional de Crecimiento Inclusivo; y a Karin Santi y Juana Cooke, del Equipo Regional de Salud y VIH. También con las contribuciones de colegas del Equipo del Programa Global de Estado de Derecho, con el liderazgo de Katy Thompson, Lara Deramaix, Aparna Basnyat, Nicholas Booth, Ainura Bekkoenova, Yagiz Oztepe, Sarah Rattray, Martin Gilla. Los y las colegas de la Red Global de Puntos Focales (GFP) de Estado de Derecho, y las contribuciones del Secretariado y las Agencias del Sistema de Naciones Unidas. Los y las colegas de la Red Global de Especialistas de PNUD (GPN). Especial agradecimiento a Karina Gerlach del Grupo de Trabajo PATHFINDER.

La revisión de pares estuvo a cargo del equipo de Ministerio de Justicia de Colombia, con el apoyo de Luis Daniel Prieto Herrera y Camila Afanador, quienes consolidaron las contribuciones de todas las direcciones del Ministerio y aseguraron la inclusión del enfoque de género. Gracias también a Tatiana Salem de Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB).

| Índice

Resumen Ejecutivo	07
I. Introducción	13
II. Hacia una justicia inclusiva y un contrato social justo	17
III. Los sistemas de justicia frente a la crisis: desafíos y respuestas inmediatas	22
A. Pandemias globales requieren estrategias integrales	23
Recomendaciones	25
B. La continuidad de los servicios de justicia y la protección de los derechos humanos	26
Recomendaciones	31
C. Alternativas para reducir la presión sobre el sistema de justicia	32
Recomendaciones	36
IV. Acceso a la justicia e inclusión social	37
A. Acceso a la justicia, COVID-19 y violencia de género contra las mujeres y las niñas	38
Recomendaciones	45
B. El acceso a la justicia y el mandato de “No dejar a nadie atrás”	46
Recomendaciones	50
V. Transformación institucional	51
A. Capacidades institucionales de los sistemas de justicia	52
Recomendaciones	55
B. La pandemia como catalizador de los procesos de innovación	56
Recomendaciones	62
C. Una revolución de datos y sistemas de información para el acceso a la justicia	63
Recomendaciones	68
VI. Conclusiones	69
Una hoja de ruta para la década de transformaciones institucionales	

Resumen Ejecutivo

“En tiempos de mayor conflictividad social, la resiliencia del sector de justicia es una condición necesaria para alcanzar un contrato social inclusivo y justo. El acceso a la justicia es una condición habilitadora para consolidar el tejido social”.



La COVID-19 ha generado una pandemia que azota a todas las regiones, y América Latina y el Caribe no han sido la excepción.

Aunque comenzó como una crisis de salud pública, pronto se convirtió en una crisis de gobernabilidad, con profundas implicaciones económicas, sociales y políticas. En este sentido, esta pandemia afecta a una región que ya tenía niveles extremadamente altos de pobreza y desigualdad. América Latina y el Caribe sigue siendo una de las regiones más desiguales del mundo. La desigualdad no sólo se refiere a la dimensión económica, como el ingreso o el acceso a la propiedad, sino también a variables como el acceso a los derechos y la igualdad de género. Además, recientemente, según el Informe sobre el Desarrollo Humano de 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se están desarrollando nuevas brechas en torno al acceso a la tecnología, la educación y la crisis climática¹. A eso sumemos que América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. En 2018, la tasa regional de homicidios fue de 21,6 por cada 100.000 personas, mucho más alta que el punto en el que La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que enfrentamos una epidemia: más de 10 homicidios por cada 100.000 personas. Aunque habita el 8% de la población mundial, el 33% de todos los homicidios se cometen en esta región. 17 de los 20 países con los índices de homicidio más altos del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe. En este contexto, el impacto de COVID-19 en la economía mundial y sus consecuencias en los países de América Latina y el Caribe están alterando e intensificando los patrones históricos de conflicto social. Los sistemas de justicia de la región, que en su mayoría suspendieron sus servicios al principio de la crisis, se enfrenten a la urgente responsabilidad de asegurar que se respete el acceso a la justicia y salvaguardar que este se mantenga durante y después de la pandemia.



En tiempos de mayor conflictividad social, la resiliencia del sector de justicia es una condición necesaria para alcanzar un contrato social inclusivo y justo. El acceso a la justicia es una condición habilitadora para consolidar el tejido social.

A tal fin, este documento propone una serie de lineamientos conceptuales y programáticos -con propuestas prácticas y concretas- para lograr que el acceso a la justicia sea un vehículo válido y efectivo de contención social y protección de los derechos humanos. En la construcción de esta “nueva normalidad mejorada”, el acceso a la justicia pronta y cumplida se torna fundamental para componer por un lado déficit de confianza en las instituciones del estado, pero también para abordar las demandas de los distintos sectores sobre la base de un enfoque de inclusión y de protección a los derechos humanos, materializando el mandato de “No dejar a nadie atrás”.



El primer eje de análisis y recomendaciones se relacionan con las respuestas inmediatas frente a la irrupción sorpresiva de la COVID-19 y los desafíos a corto plazo de los sistemas de justicia.

Actualmente, el promedio de los sistemas de justicia se encuentra trabajando en modalidad limitada, con normativas de excepción, y esforzándose por adecuarse al contexto para garantizar en la medida posible el acceso a la justicia. El primer desafío consiste en la reapertura gradual de los servicios judiciales en el nuevo escenario social para asegurar un pleno acceso a la justicia. Por otra parte, antes de la pandemia, los sistemas de justicia de la región ya padecían serios desafíos en la prestación de sus servicios que reducían o impedían el acceso a la justicia. Por ende, el proceso de reapertura de las oficinas judiciales debe entenderse más allá de la apertura de espacio físicos de trabajo e ir acompañado del diseño de una estrategia que considere tanto las consecuencias de la reducción de servicios judiciales sobre los cuellos de botellas preexistentes en los sistemas de justicia, como en las nuevas realidades de injusticia social.

¹<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2019/unfair-and-unequal--new-undp-report-sheds-light-on-discontent-in.html>



Una de las grandes novedades fue un incremento rápido y sin precedentes en los niveles del uso de tecnología. Esto permitió la continuidad parcial de los servicios de justicia al facilitar el teletrabajo, la realización de reuniones y audiencias de manera virtual y, al mismo tiempo, procurar proteger la salud de los operadores judiciales. Estos procesos han sido positivos, pero en algunos casos desordenados. Por ello se necesita consolidar la incorporación de tecnología para darle sostenibilidad más allá de la fase de recuperación, proporcionándole los marcos regulatorios correspondientes e incorporándolos como pilares de la planificación estratégica. Por otra parte, en aquellos casos donde los poderes judiciales establecieron la suspensión total o parcial de sus servicios, se deben diseñar de manera urgente estrategias para la reapertura de los servicios de justicia.



El cierre parcial o total de los servicios judiciales, sumado a la inercia de la conflictividad que históricamente llega a los tribunales, pronostica en el corto plazo un marcado incremento en el ingreso de casos que puede agudizar los problemas de congestión y mora. En dicho contexto, se torna necesario el diseño de estrategias políticas y judiciales para contribuir en el corto y mediano plazo a reducir la presión sobre la demanda de servicios y así mejorar las condiciones para el efectivo acceso a la justicia. Para tal fin se pueden utilizar herramientas tales como la promoción de métodos alternativos de resolución de controversias, los sistemas de priorización de casos en la justicia civil, y la redefinición de criterios de selectividad en materia de política criminal para asegurar que solo los casos relevantes lleguen al sistema de justicia.



Otro pilar del informe se centra en el impacto de la COVID-19 sobre ciertos grupos que requieren especial atención y protección. Como producto de las medidas de aislamiento, la pandemia ha tenido un impacto desigual sobre las mujeres y niñas. En materia de acceso a la justicia y género, hay dos grandes grupos de oportunidades y desafíos. El primero se relaciona con las respuestas inmediatas de los poderes judiciales frente a la violencia contra las mujeres y niñas en el contexto de la pandemia. El informe propicia el diseño de planes de contingencia y la no interrupción de los servicios judiciales a las mujeres y niñas. También incluye una serie de recomendaciones relacionadas con medidas urgentes para resguardar la vida e integridad de quienes están siendo víctimas de violencia de género, como la provisión de botones antipánico, brindar mayor acceso a albergues o refugios, y generar sinergias entre los sectores de justicia y seguridad para prevenir nuevos casos. El segundo grupo de oportunidades se refiere a la necesidad de realizar una verdadera transformación institucional en materia de género, para que deje de ser un área aislada para pasar a ser uno de los pilares estratégicos de los poderes judiciales. Esto requiere cambios culturales, organizacionales, presupuestarios y políticos dentro de la organización judicial. Ese compromiso se debe señalar con medidas concretas. En tal sentido, se deben crear oficinas de género de alto nivel que sean verdaderas generadoras de ideas y políticas para reconvertir de manera integral a los poderes judiciales, y formular planes integrales de género, medibles, evaluables y con mecanismos de rendición de cuentas. Ya no se trata de simplemente un componente o enfoque de género, sino de una reconstrucción de la institucionalidad judicial alrededor de la política de género, que permita permear con potencia y de manera integral tanto la política pública de justicia como la organización. Para lograr una transformación efectiva y sostenida de los servicios de atención y protección a las mujeres y niñas, las instituciones judiciales tienen primero que transformarse hacia adentro.



La irrupción de la pandemia, sumada al cierre de los servicios judiciales, representa una gran amenaza para el acceso a la justicia de los distintos grupos con mayores riesgos de entrar en situación de vulnerabilidad. Aquí se incluye a la población LGTBQ+, personas con discapacidad, adultos mayores, víctimas de conflictos armados, grupos indígenas, población afrodescendiente, personas en situación de calle, migrantes, trabajadores temporales o estacionales. La heterogeneidad entre las subregiones en América Latina y el Caribe debe ser tomada en cuenta al momento de diseñar políticas de acceso a la justicia en el marco de la COVID-19. Los países que han sufrido conflictos armados, como por ejemplo, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia, tienen grupos vulnerables con particularidades y dinámicas que requieren atención especial, como asegurar la continuidad de las investigaciones, evitar que se generen contextos de revictimización o, en el caso de familiares de personas desaparecidas, mantener los esfuerzos por encontrar sus restos. Por otra parte, la reducción de los servicios judiciales y su falta de control sobre los actos de las fuerzas de seguridad constituye un riesgo para la protección de los derechos de migrantes, personas que solicitan asilo, y víctimas de trata y tráfico de personas, entre otras. El impacto económico de la COVID-19 ha generado una situación especialmente preocupante en la región Andina y los países del Norte de Centroamérica, donde una gran cantidad de personas están intentando regresar a sus países de origen.



La COVID-19 ha puesto a prueba las capacidades institucionales del sistema de justicia. Ante la pandemia, los poderes judiciales de la región tienen la oportunidad de darle prioridad a la transformación de sus capacidades institucionales, de forma tal que les permita tener un rol central y proactivo en la definición de la política pública de justicia frente al escenario generado por la pandemia. Además, se debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades del poder judicial y de planificación estratégica para impulsar reformas y herramientas que mejoren la eficiencia de los servicios judiciales de manera acorde a las exigencias de la nueva normalidad impuesta por la COVID-19, poniendo temas como la innovación, las nuevas tecnologías, la cocreación ciudadana y la inclusión en el centro de la agenda institucional. Asimismo, se deben desarrollar capacidades de gestión de sus lineamientos estratégicos y de planes de contingencia que los prepare frente a situaciones imprevistas.



La pandemia está forzando a los sistemas judiciales a adecuar sus prácticas a una nueva normalidad, produciendo, en muchos casos, valiosas experiencias de innovación. El escenario de crisis y necesidad generado por la pandemia ha sido el motor de un atípico proceso caracterizado por la rápida incorporación de innovaciones tecnológicas. Este proceso debe ser apoyado para evitar retrocesos. Además, la innovación pública dentro del poder judicial debería ser objeto de máxima atención e interés por parte de los poderes judiciales y los organismos internacionales de desarrollo. Existe un gran potencial para la incorporación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, el aprendizaje de máquinas y el análisis predictivo, para resolver problemas como la mora y la congestión. Pero también para la innovación institucional y la adopción de herramientas de justicia abierta, como la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y justicia centrada en las personas.

“Los datos y sistemas de información son los nuevos activos de las burocracias estatales y su aprovechamiento será clave para mejorar el acceso a la justicia diseñando políticas inclusivas para los sectores más necesitados”.



Los poderes judiciales tienen la posibilidad de llevar a cabo una revolución de datos y sistemas de información para mejorar el acceso a la justicia. Al igual que en otros ámbitos estatales, los datos y sistemas de información son elementos centrales para la formulación de la política pública de justicia y calibrar el funcionamiento de los servicios judiciales. Para ello se requieren sistemas de gestión de información consolidados y desarrollados, además de políticas de gobernabilidad de datos, algo casi inexistente en las instituciones judiciales de la región. Los poderes judiciales y los gobiernos deben trabajar de manera articulada para diseñar estrategias que permitan cubrir los vacíos existentes en materia de datos, aprovechando las ventajas de las nuevas tecnologías. Esto es de vital importancia para que las estructuras de gobierno de los sistemas de justicia entren en un nuevo nivel y se conviertan en consumidoras intensivas de datos.



Frente a estos desafíos y oportunidades, **el PNUD se posiciona como un actor clave en la articulación de respuestas coordinadas para asegurar que el acceso a la justicia sea el marco de referencia que promueva reformas que protejan los derechos de los grupos más vulnerables, promueva mayor inclusión social, y brinde contención y cohesión al tejido social frente a la agudización de los patrones de conflictividad.** La extensa trayectoria del PNUD en la promoción de espacios y mecanismos de diálogo democrático, sumada a su experticia técnica y su extensa presencia geográfica, le permiten impulsar y reforzar plataformas de coordinación entre los distintos actores de los sistemas de justicia y de los organismos regionales e internacionales. La nueva agenda de reformas de acceso a la justicia debe estar centrada en la transformación institucional de los poderes judiciales, la promoción de la innovación, el uso de los datos y sistemas de información como insumo vital para el diseño de políticas y la toma de decisiones, y la priorización de la agenda de género como pilar de la reforma institucional de los poderes judiciales.



Innovación, resiliencia y transformaciones urgentes hacia una justicia inclusiva en América Latina y el Caribe

“La escala y gravedad de la pandemia han provocado a su vez una crisis de gobernabilidad, con implicancias políticas, económicas y sociales que afectan a millones de personas simultáneamente”.

I. Introducción

La COVID-19 ha generado una pandemia que azota a todas las regiones, y América Latina y el Caribe no han sido la excepción. La crisis de salud pública que se ha generado no tiene antecedentes recientes. La escala y gravedad de la pandemia han provocado a su vez una crisis de gobernabilidad, con implicancias políticas, económicas y sociales que afectan a millones de personas simultáneamente. En la región más desigual del planeta y con la mayor concentración de violencia homicida (tiene el 8% de la población mundial, pero el 33% de los homicidios²) la sumatoria de crisis genera condiciones preocupantes que merecen especial atención. En contextos de desempleo, pobreza, inestabilidad económica y profundas desigualdades estructurales preexistentes, la pandemia ha potenciado las tensiones sociales y la conflictividad, poniendo en riesgo la cohesión del tejido social.

“La combinación de la crisis económica y de salud está tensando las relaciones sociales y políticas que amenazan con producir una dislocación social, cultural y política”.

La emergencia de salud pública a su vez derivó en una crisis económica, laboral y financiera cuyos efectos definitivos y duración llevarán tiempo determinar. Los niveles sin precedentes de disminución de la actividad económica impactarán negativamente tanto en empleo como en estabilidad macroeconómica, incluyendo recaudación fiscal y el manejo de presupuestos públicos. Por último, la combinación de la crisis económica y de salud está tensando las relaciones sociales y políticas que amenazan con producir una dislocación social, cultural y política, que provocará cambios y transformaciones en la sociedad y al orden internacional durante muchos años³.

La cohesión social y la convivencia pacífica en la región están en riesgo. La regresión en materia de desarrollo humano es inevitable. Según el PNUD, el desarrollo humano va camino de retroceder en 2020 por primera vez desde 1990, año en que comenzó la medición, debido al impacto de la COVID-19⁴. Se requiere de una gobernabilidad efectiva, que mitigue los efectos negativos de esta recesión en desarrollo humano mediante la generación de oportunidades equitativas e inclusivas para todas las personas.

²Muggah, Robert y Katherine Aguirre Tobón (2018) "Citizen security in Latin America: Facts and Figures", Instituto Igarape, p. 2. Disponible en: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>

³Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, Justice in a Pandemic - Briefing One: Justice for All and the Public Health Emergency (New York: Center on International Cooperation, 2020). Disponible en: <https://www.justice.sdg16.plus/>

⁴PNUD (2020) "COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery". Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/ovid-19_and_human_development_0.pdf

La nueva conflictividad social requiere acciones rápidas e innovadoras, que aseguren la resolución de conflictos y la protección de los derechos humanos que hoy sufren las consecuencias de la pandemia⁵. Mayores oportunidades de inclusión, junto con la productividad y la resiliencia, pueden generar las condiciones necesarias para lograr una gobernabilidad efectiva y así lograr mantener la cohesión del tejido social. **En dicho contexto, el acceso a la justicia es quizás el medio más importante para lograr la inclusión social, y los sistemas de justicia son los actores protagónicos de esa política**⁶.

“En dicho contexto, el acceso a la justicia es quizás el medio más importante para lograr la inclusión social, y los sistemas de justicia son los actores protagónicos de esa política”.

La operación limitada o la inacción de los servicios judiciales vulnera derechos humanos y garantías fundamentales de manera diferenciada a hombres y mujeres. Por ejemplo, el cierre de tribunales puede prolongar las detenciones en prisión preventiva, demorar la liberación de detenidos bajo fianza, impedir la protección oportuna de mujeres que sufren violencia de género, o frustrar el cumplimiento de pagos de alimentos o pensiones para niños y niñas en cortes de familia. También impide la adecuada atención de los conflictos emergentes en el contexto de la pandemia, como despidos laborales, incumplimientos contractuales, y dispuestas por alquileres y acceso de la vivienda. Además, se han registrados conflictos por usurpaciones y limitaciones a la interposición de instrumentos legales diseñados para proteger a las víctimas de la violencia doméstica y de género frente a todo tipo de agresiones, como las órdenes de protección y conflictos de vecindad.

Se debe resaltar que las restricciones al funcionamiento de los tribunales pueden afectar su rol de contralor de la legalidad y de la vigencia de la supremacía de la constitución. Frente a la irrupción de la pandemia, muchos gobiernos establecieron regímenes de excepción o de emergencia sin intervención de los poderes legislativos, que se encontraban impedidos de funcionar por las medidas de distanciamiento social. En estos contextos, los poderes judiciales deben velar por la constitucionalidad del accionar de los ejecutivos, controlando: 1) la legalidad; 2) la idoneidad, y 3) la temporalidad y proporcionalidad de las medidas de emergencia. De allí la importancia de asegurar su adecuado funcionamiento y su reapertura inmediata.

Por otra parte, los jueces tienen responsabilidad de prevenir, controlar y sancionar los abusos por las fuerzas de seguridad, tanto policiales como penitenciarias o de fronteras. Las nuevas demandas generadas por la pandemia y el consecuente incremento de la conflictividad social invitan a algunos sectores a pensar en recurrir al uso de la fuerza como factor de contención o disuasión. Otro riesgo importante es la posibilidad de convocar a fuerzas militares para que asuman tareas de seguridad interior. Este informe presenta recomendaciones que van en sentido contrario, ya que propone la expansión de los servicios relacionados con el acceso a la justicia, tanto sociales como jurídicos, como dispositivos de administración de la conflictividad. En otras palabras, se promueve la idea del acceso a la justicia como habilitador de la consolidación del tejido social, recostándose sobre políticas sociales y de inclusión y no sobre las de seguridad pública o uso indebido de la fuerza.

⁵Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que los derechos humanos de las mujeres están doblemente afectados por la crisis de COVID-19. Para su referencia, los reportes de ONU: "Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women (UN, 2020); "A UN framework for the immediate socio-economic response to COVID-19" (UN, 2020); "Social protection responses to the COVID-19 pandemic in developing countries: Strengthening resilience by building universal social protection" (ILO, 2020); Debt and COVID-19: A Global Response in Solidarity (UN, 2020).

⁶El informe de Pathfinders titulado "Justice for All and the Public Health Emergency" señala que "hoy es más crítico que nunca transformar nuestros sistemas de justicia, preservar la independencia de las instituciones, acercar los servicios judiciales a las personas que más lo necesitan, alentar el involucramiento constructivo entre el sistema formal y las alternativas locales, y hacer frente a las raíces de las causas de la injusticia que han dejado a las personas y a las sociedades en un estado de vulnerabilidad respecto al impacto más amplio de la pandemia" (p.9). Por su parte, el informe "Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19" publicado por el PNUD señala que las respuestas adoptadas por los Estados para combatir la pandemia han tenido un impacto sin precedentes en el funcionamiento de los sistemas de justicia en todo el mundo. La disminución o cierre de las actividades de los tribunales ha repercutido negativamente en la provisión oportuna y equitativa de audiencias, ha contribuido a incrementar la congestión de casos y la duración de los procesos judiciales y administrativos. Ciertos grupos en mayor situación de caer en vulnerabilidad pueden estar en riesgo, como las mujeres y niños que sufren violencia, migrantes indocumentados, refugiados y solicitantes de asilo, y migrantes en centros de detención.

Los sistemas de justicia de América Latina y el Caribe han tenido respuestas heterogéneas ante el surgimiento de la pandemia. Este documento identifica los patrones de comportamiento y analiza sus implicancias para los distintos grupos con mayor vulnerabilidad y aquellos con mayor posibilidad de caer en situación de vulnerabilidad.

La exigencia de transitar en la construcción de una “nueva normalidad mejorada” exige adoptar un enfoque de gobernabilidad democrática, derechos humanos y género. Este análisis presenta estrategias, oportunidades de intervención y recomendaciones para trabajar con los sistemas de justicia de América Latina y el Caribe de dicha imposición. En tal sentido, este documento aporta conocimiento para mejorar las políticas de acceso a la justicia en el contexto de la pandemia de la COVID-19, y así garantizar la efectiva protección de los derechos humanos, el abordaje de los nuevos contextos de conflictividad y la preservación del tejido social. Sobre la base de herramientas de gestión pública, derechos humanos e innovación, recoge la experiencia del PNUD y otros organismos de la región en materia de acceso a la justicia. Se proponen líneas de acción para alimentar la agenda de diálogo de políticas entre el PNUD, los poderes judiciales y la comunidad internacional de instituciones que promueven el desarrollo y la inclusión social⁷.

Por otra parte, en consonancia con la Agenda 2030, **el presente documento toma en consideración el mandato de “No dejar a nadie atrás”**, impulsando una agenda de desarrollo sostenible equilibrada y respetuosa de los derechos humanos de todas las personas. En tal sentido, la mirada del acceso a la justicia que promueve, tanto en su condición de motor de protección de derechos como de herramienta de inclusión social que contribuye a una gobernabilidad efectiva, y pone de relieve los contenidos y metas del ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones eficientes e inclusivas. Esto va en sintonía con el llamado del PNUD, que advierte que la crisis de la COVID-19 tendrá un impacto significativo en la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Por ello se debe poner un énfasis renovado en el ODS 16 para lograr sociedades más justas, inclusivas y pacíficas. Esto requerirá un mayor esfuerzo por parte de los actores del sector justicia, como jueces, fiscales, policías, abogados, centros de acceso a la justicia, servicios de asistencia y orientación legal, e instituciones correccionales⁸.

“Se debe poner un énfasis renovado en el ODS 16 para lograr sociedades más justas, inclusivas y pacíficas”.



⁷ Asimismo, este documento toma en consideración el llamamiento realizado por el Secretario General António Guterres con motivo del lanzamiento del informe de ONU Mujeres titulado “El Impacto de la COVID-19 en las Mujeres”, donde urgió a los gobiernos a poner a las mujeres y las niñas en el centro de sus esfuerzos de recuperación frente a la pandemia. Dicho informe detalla la forma en que la COVID-19 está profundizando las desigualdades preexistentes, que no hacen sino amplificar su impacto en la vida de niñas y mujeres. Por ello este documento adopta en especial una mirada de género transversal sobre las consecuencias de la pandemia en las barreras para el acceso a la justicia y en la protección de derechos humanos.

<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>

⁸ PNUD (2019). Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19, p. 3.

Disponible en: https://www.unodc.org/documents/Advocacy-Section/Ensuring_Access_to_Justice_in_the_Context_of_COVID-191.pdf

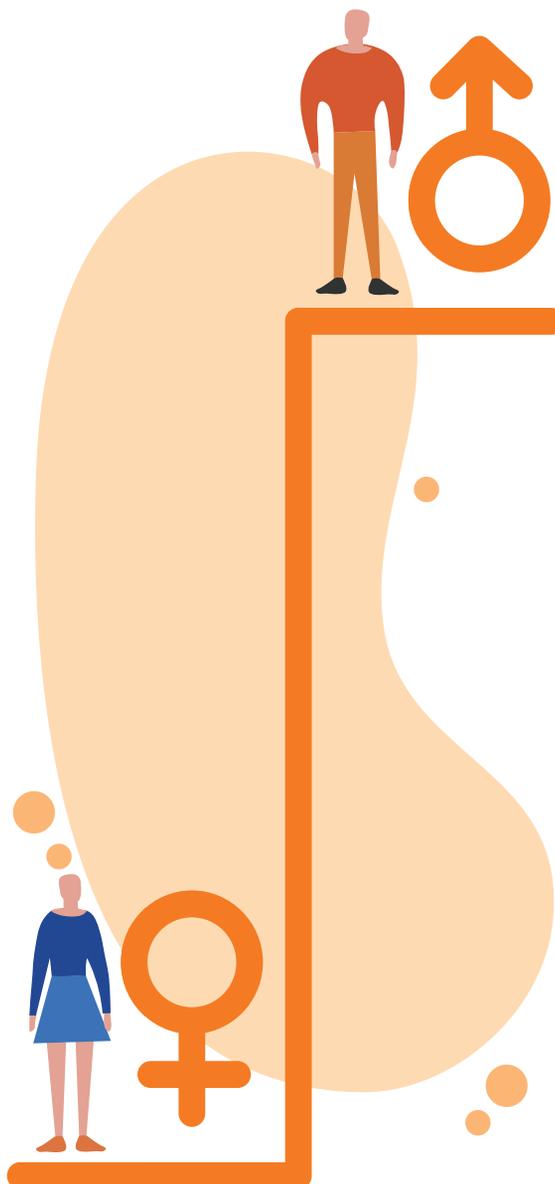
“Las políticas de acceso a la justicia tienen un efecto acumulativo de acercar al Estado con los ciudadanos, mejorar la confianza en las instituciones y consolidar la gobernabilidad a nivel local”.

Por último, **el presente informe contribuye a definir una agenda de innovación en acceso a la justicia en América Latina y el Caribe.** En tal sentido, genera conocimiento a partir de las experiencias y prácticas documentadas, aporta evidencia y sugiere lineamientos estratégicos para mejorar el acceso a la justicia en la próxima etapa de la reforma judicial.

Asimismo, **este documento es una invitación a reflexionar acerca de cómo el acceso a la justicia contribuye a restablecer el pacto social y cimentar las bases de la nueva normalidad.** Las políticas de acceso a la justicia tienen un efecto acumulativo de acercar al Estado con los ciudadanos, mejorar la confianza en las instituciones y consolidar la gobernabilidad a nivel local. Así puede convertirse en una herramienta para trabajar en la crisis multidimensional generada por la COVID-19 y contener la creciente presión social.

Este informe está estructura en seis secciones.

La Sección I, la cual están leyendo en este momento, es la introducción. **La Sección II** describe los desafíos que enfrenta el diseño de una política de acceso a la justicia para que pueda servir como estrategia de contención frente a la conflictividad social. **La Sección III** se centra en las respuestas y desafíos de los poderes judiciales frente a la irrupción de la pandemia. **La Sección IV** se refiere al acceso a la justicia como herramienta de inclusión social, describiendo los desafíos de la COVID-19 en materia de violencia de género contra las mujeres y niñas. **La Sección V** aborda las oportunidades para la transformación institucional de los poderes judiciales, con énfasis en el desarrollo de nuevas capacidades, como la promoción de la innovación y la puesta en valor de los datos y sistemas de información como insumo para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas de justicia. Por último, **la Sección VI** presenta las conclusiones.



Hacia una justicia inclusiva y un contrato social justo

“El acceso a la justicia puede actuar a nivel local como un mecanismo de proximidad que acerque al Estado a los ciudadanos, para que estos sientan que las instituciones les proveen soluciones en un momento de fuertes tensiones sociales”.

II. Hacia una justicia inclusiva y un contrato social justo

América Latina y el Caribe es una región con altísimos niveles de pobreza y desigualdad. Según distintos informes, sigue siendo una de las regiones más desigual del mundo, a pesar de importantes avances realizados por los países durante la primera década y media del siglo XXI⁹. La desigualdad no se refiere solo a la dimensión económica como ingresos o acceso a la propiedad, sino también a variables como el acceso a derechos y la igualdad de género. Según el Informe de Desarrollo Humano 2019 del PNUD, se están gestando también nuevas brechas en torno al acceso a tecnología, a la educación y a la crisis climática¹⁰. En 2018, un 30,1% de la población¹¹ de la región se encontraba bajo la línea de pobreza, mientras que un 10,7% vivía en situación de pobreza extrema. Esto significa que aproximadamente 185 millones de personas se encontraban bajo el umbral de la pobreza en 2018, de los cuales 66 millones de personas estaban en la pobreza extrema según estimaciones del PNUD¹². Esta región también presenta serios niveles de violencia e inseguridad. América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo. En 2018, el promedio regional de homicidios fue de 21.6 cada 100.000 personas, muy por encima del punto a partir del cual la OMS lo considera una epidemia: más de 10 homicidios por 100.000 personas. Si bien alberga al 8% de la población mundial, el 33% de todos los homicidios se cometen en dicha región. En tal sentido, 17 de los 20 países con las tasas de homicidio más altas del mundo se encuentran en América Latina y el Caribe¹³.

La COVID-19 está agravando tensiones sociales preexistentes. En el corto y mediano plazo, la acumulación de demandas y necesidades insatisfechas, potenciadas exponencialmente por la pandemia, constituye una amenaza a la cohesión social y al rol del Estado como actor con monopolio del uso de la fuerza pública, garante de la seguridad pública y fuente primaria de resolución de conflictos. Desde una perspectiva de derechos humanos, América Latina y el Caribe enfrenta un serio desafío: “Los efectos de la pandemia se suman a los retos preexistentes para los derechos humanos de sus poblaciones, con impactos desproporcionadamente mayores sobre ciertos grupos sociales. Las asimetrías de infraestructura médica y sanitaria en la región, con grandes dificultades de acceso, las situaciones de hacinamiento en hospitales, cárceles y albergues, tienden a agravar casos de la enfermedad respiratoria causada por la COVID-19. Considerando que las Américas es la región más desigual del planeta, caracterizada por profundas brechas sociales en la que la pobreza y la pobreza extrema constituyen un problema transversal a todos los Estados de la región, siendo común la falta o precariedad en el acceso al agua potable y al saneamiento; la inseguridad alimentaria, las situaciones de contaminación ambiental, los asentamientos informales densamente poblados en las ciudades y periferias urbanas de la región; así como la falta de viviendas o de hábitat adecuado. A lo que se suman altas tasas de informalidad laboral y de trabajo e ingresos precarios, que hacen aún más preocupante el impacto socioeconómico de la COVID-19”¹⁴.

La profundización de la crisis de salud y las consecuencias de las respuestas sanitarias tienen efectos inmediatos sobre el conflicto social. El cierre o reducción de la actividad económica y la consecuente paralización del mercado laboral, tanto el formal como el informal, impactan desproporcionadamente sobre sectores de bajo nivel socio-económicos y sobre otros grupos en situación de vulnerabilidad. Esto se verá agravado por el

⁹Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al analizar los hallazgos del informe Panorama Social de América Latina 2016 de CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-la-region-mas-desigual-mundo>

¹⁰<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/pressreleases/2019/unfair-and-unequal--new-undp-report-sheds-light-on-discontent-in.html>

¹¹Datos del informe de CEPAL “Panorama Social de América Latina 2019”. Ver <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-la-region-ha-subestimado-la-desigualdad>

¹²Discurso de apertura de HYPERLINK "<https://www.undp.org/content/undp/es/home/learnmore.html?author=authors%253AAchimSteiner>" Achim Steiner, Administrador del PNUD, en la presentación del Informe sobre Desarrollo Humano 2019 en Colombia.

Accesible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/speeches/2019/launch-of-2019-human-development-report.html>

¹³<https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/killing-development---the-devastating-epidemic-of-crime-and-inse.html>

¹⁴Plan de Trabajo SACROI COVID-19, CIDH, Washington DC. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/planTrabajo_SACROI_COVID19_SPA.pdf

hecho de que, en forma inmediata, se profundizarán las consecuencias económicas de la pandemia. Según estimaciones del Banco Mundial, la mayoría de los países entrarán en recesión en 2020 y se experimentará la mayor contracción global del ingreso per cápita desde 1870. Las economías avanzadas sufrirán reducciones del 7%, con el consecuente efecto derrame sobre los mercados emergentes. De esa forma, en 2020 se espera una contracción del 5.2% del PBI global¹⁵. **Primero como crisis de salud, posteriormente como crisis económica, la COVID-19 ha generado una crisis integral de gobernabilidad que amenaza a la cohesión social.**

A la presión sobre la economía se le agregan otros factores multidimensionales como la presión psicológica por la cuarentena prolongada, la pérdida de empleo y fuentes de ingresos económicos, las restricciones a la circulación, el cierre de establecimientos educativos, y el aumento del delito. Este panorama lleva a mayor presión social. En dicho contexto, se torna indispensable implementar políticas tendientes a fortalecer el sentido de pertenencia a una comunidad, generar confianza en las instituciones y prevenir la estigmatización social. Así, el acceso a la justicia puede actuar a nivel local como un mecanismo de proximidad que acerque al Estado a los ciudadanos, para que estos sientan que las instituciones les proveen soluciones en un momento de fuertes tensiones sociales. **Cuando la dimensión local de la gobernabilidad falla, aumenta la marginalización de algunos grupos. Esto puede acentuar aún más la vulnerabilidad y la proporcionalidad de estallidos en conflictos sociales.**

Las proyecciones políticas, sociales y económicas constituyen una señal de alerta para los poderes judiciales, que pueden así anticiparse a estos escenarios y planificar estrategias de contención mediante reformas de acceso a la justicia. En dicho proceso, se deben tener en cuenta cinco grandes desafíos.

El primer desafío consiste en repensar la cultura de relacionamiento de las instituciones judiciales con la sociedad. Los sistemas de justicia tienden a tener actitudes pasivas frente a la conflictividad y las tensiones sociales, actuando como receptores de los conflictos que son llevados a los tribunales. En la nueva normalidad, el sistema de justicia son piezas claves para la prevención de potenciales conflictos, se requiere de acercarse a las personas con problemas jurídicos y necesidades legales insatisfechas, y garantizar la presencia en los territorios donde transcurren las tensiones. Así podrá actuar e incidir también sobre los conflictos que no son judicializados, pero que igualmente afectan la conflictividad social y merman la convivencia pacífica. **Esto implica pasar de una cultura centrada en la demanda (“mesas de entradas pasiva”), a un modelo de intervención que ponga el énfasis en la oferta proactiva de servicios judiciales como estrategia de contención a la conflictividad social (“despliegue territorial”).**

“En la nueva normalidad, el sistema de justicia es pieza clave para la prevención de potenciales conflictos, por lo que requiere acercarse a las personas con problemas jurídicos y necesidades legales insatisfechas, y garantizar la presencia en los territorios donde transcurren las tensiones. Así podrá actuar e incidir también sobre los conflictos que no son judicializados, pero que igualmente afectan la conflictividad social y merman la convivencia pacífica”.

¹⁵<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/06/08/the-global-economic-outlook-during-the-covid-19-pandemic-a-changed-world#>

Un segundo desafío radica en repensar los instrumentos, herramientas y procesos para abordar la conflictividad social.

El cambio hacia un modelo más proactivo requiere diseñar mecanismos para contener y resolver en el territorio las tensiones existentes. Dichos mecanismos deben ser nuevas herramientas procesales (formas novedosas de mediación, mecanismos comunitarios para la gestión de la conflictividad, o justicia comunitaria para la paz), pero también incorporar metodologías y recursos para identificar los focos, áreas y/o patrones de la nueva conflictividad social. Implica además la necesidad de desplegar acciones e infraestructura judicial de manera más cercana a los espacios donde se expresan y emergen las tensiones sociales (por ejemplo, zonas rurales, suburbanas, industriales, o barriadas populares o favelas). Asimismo, el aumento de la conflictividad social generará altos niveles de demanda para el sistema de justicia, especialmente en material criminal. Los poderes judiciales tienen que prepararse para los nuevos niveles de conflictividad intrafamiliar producto de las medidas prolongadas de aislamiento y la contracción del mercado laboral y de la economía, para las tensiones en áreas suburbanas y asentamientos informales por el déficit habitacional, al igual que por las consecuencias evidentes de la falta de ingresos por el aislamiento, y para las vulneraciones de derechos por excesos de las fuerzas de seguridad o instituciones de seguridad.

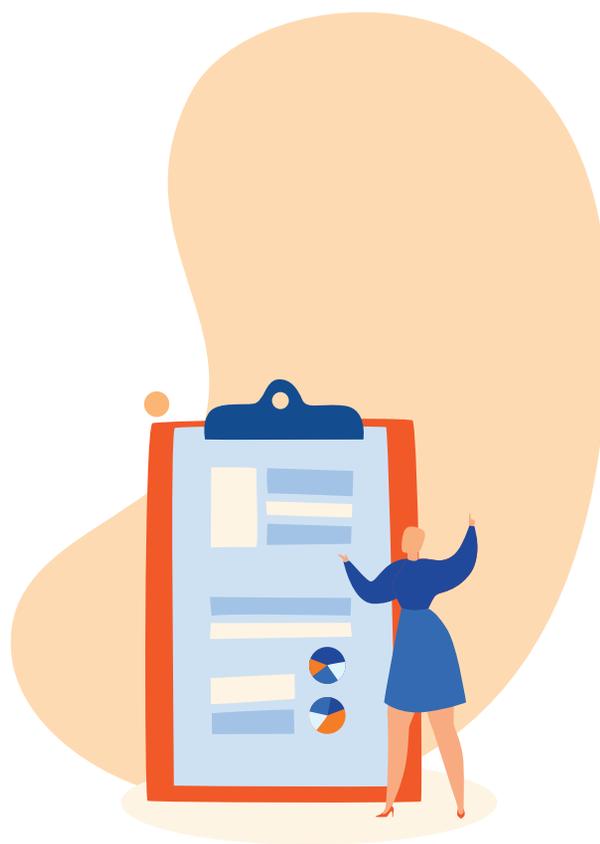
Un tercer desafío consiste en conocer más profundamente los contornos de la cohesión social y sus tensiones.

En tal sentido, implica aprovechar las nuevas tecnologías para generar, recopilar, procesar y analizar grandes volúmenes de datos. A su vez, presupone desarrollar o fortalecer las áreas dedicadas a la estadística y establecer modelos de trabajo centrados en la toma de decisiones basadas en evidencia. Para lograr esto se torna imperativo desarrollar nuevas áreas dentro del poder judicial, fortalecer o renovar los perfiles de sus recursos humanos e incorporar el uso de herramientas de investigación social. Por ejemplo, esto sugiere realizar mapeos de conflictividad, de expectativas y de necesidades jurídicas insatisfechas de poblaciones afectadas.

Un cuarto desafío consiste en diseñar políticas de acceso a la justicia centradas en las personas.

Conceptualmente, esto va en sintonía con el mandato de la Agenda 2030 de “No dejar a nadie atrás”, pero en términos de los nuevos paradigmas de gestión pública e innovación institucional significa que el diseño de políticas públicas debe incluir en todas sus etapas a los usuarios, beneficiarios y ciudadanos. Poner en el centro a las personas en las reformas de acceso a la justicia implica un cambio cultural y político para los tomadores de decisiones del sistema judicial.

“Poner en el centro a las personas en las reformas de acceso a la justicia implica un cambio cultural y político para los tomadores de decisiones del sistema judicial”.





Un quinto y último desafío consiste en desplegar estrategias de modo articulado con otros poderes y agencias del Estado. Las alianzas serán clave para el éxito de las políticas y estrategias de acceso a la justicia. Esto no solo por la eficiencia de la inversión, sino también por la creciente superposición de funciones y responsabilidades. La necesidad de coordinar las modalidades de intervención se torna indispensable, especialmente en medio de una pandemia de las dimensiones de la COVID-19. El acceso a la justicia es un fenómeno complejo de naturaleza multidisciplinaria y multidimensional¹⁶, por ende, requiere un abordaje interinstitucional. Si bien los poderes judiciales son la fuerza motriz, deben interactuar más y de manera continua con agencias e instituciones de otras áreas del Estado y de la sociedad civil, manteniendo siempre la independencia y respetando la separación de poderes. Dada la gravedad del contexto actual, se debe hacer especial énfasis en la coordinación entre todos los actores para asegurar una adecuada protección a los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Este conjunto de desafíos debe ser tenido en cuenta para diseñar estrategias de reformas de acceso a la justicia en el contexto de la pandemia de la COVID-19. Ello contribuirá a mejorar la coherencia de las reformas, logrando que el acceso a la justicia se convierta en un paradigma efectivo para abordar las demandas de sectores vulnerables, y así actuar como habilitador de procesos de aumento de la cohesión social. En otras palabras, las reformas de acceso a la justicia servirán como elemento de sostén que mantiene unido a los distintos componentes del rico y complejo entramado de relaciones económicas, políticas y sociales subyacentes en la sociedad.

“Las reformas de acceso a la justicia servirán como elemento de sostén que mantiene unido a los distintos componentes del rico y complejo entramado de relaciones económicas, políticas y sociales subyacentes en la sociedad”.

¹⁶El acceso a la justicia requiere un abordaje multidisciplinario porque dada su complejidad necesita de diversas ciencias sociales como el derecho, a sociología, antropología, trabajo social y otras. Asimismo, puede ser conceptualizado en distintas dimensiones como pobreza, exclusión, estado de derecho, informalidad, etc. Por último, su complejidad se ve potenciada por los distintos grupos y sectores de la sociedad a los que afecta, como las mujeres, los niños y niñas, los migrantes, poblaciones indígenas, comunidad LGBTQI, comunidades rurales, trabajadores estacionales, entre otros.

Los sistemas de justicia frente a la crisis: desafíos y respuestas inmediatas

“La irrupción de la COVID-19 tomó por sorpresa a toda la humanidad y tuvo un efecto inmediato sobre las instituciones públicas”.

III. Los sistemas de justicia frente a la crisis: desafíos y respuestas inmediatas

En esta sección se abordan los desafíos que la pandemia impone a los sistemas de justicia y las reacciones de estos últimos frente a esta crisis imprevista. Además, se incluye el mapeo de posibles estrategias para ayudar a que los tribunales enfrenten una nueva y amenazante demanda de servicios, producto de la combinación tanto del arrastre histórico de casos como los derivados de las nuevas tensiones sociales y los nuevos patrones de conflictividad generados por la COVID-19.

A. Pandemias globales requieren estrategias integrales

La irrupción de la COVID-19 tomó por sorpresa a toda la humanidad y tuvo un efecto inmediato sobre las instituciones públicas. El rol del Estado y las instituciones públicas se centró de nuevo en la palestra de la discusión política. En el caso de los sistemas de justicia, las reacciones fueron heterogéneas, pero en general implicó una reducción sustancial del volumen de servicios judiciales al ciudadano. Algunos poderes judiciales establecieron medidas de cuarentena que implicó el cese total de servicios, otros mantuvieron algunos servicios esenciales o prioritarios, y otros lograron continuar con la mayoría de los servicios vigentes. Estos no estaban preparados para enfrentar una situación tan potente y comprometedora. Pese a ello, gradualmente se fueron adaptando y comenzaron a reaccionar, aunque de manera improvisada y sin una preparación adecuada.

Sin embargo, el promedio de los sistemas de justicia se encuentra trabajando en modalidad limitada, con normativas de excepción, y esforzándose por adecuarse al contexto y garantizar en la mayor medida posible el acceso a la justicia. Muchas dependencias judiciales permanecen cerradas, al igual que espacios relacionados con el acceso a la justicia y la protección de derechos¹⁷. Todo esto por la lógica preocupada de no poner en riesgo la salud de los usuarios o de los operadores del sistema. Esta reducción de los servicios tiene obvias consecuencias para la protección de derechos de la población, especialmente para el acceso a la justicia de los grupos más vulnerables como niños, niñas, mujeres, migrantes, grupos étnicos, afrodescendientes, personas con discapacidad, minorías y trabajadores/as informales, entre otros. Todos ellos se han visto seriamente afectados por el impacto económico y social de las medidas de aislamiento social y/o confinamiento.

Si no se calibra la prestación de servicios al nuevo escenario social, no se podrá garantizar un pleno acceso a la justicia. La reapertura de la atención al público a través de los juzgados, tribunales, fiscalías o defensorías debe ir acompañada de una estrategia meticulosamente planificada que no solo respalde la vuelta al trabajo en condiciones seguras, sino que también sopesa el agravamiento de los déficits y tensiones preexistentes en el sistema de justicia. En otras palabras, no se puede volver a la provisión normal del servicio sin antes evaluar los cambios externos acontecidos en los últimos meses. La transformación de la realidad político-social y el potencial agravamiento de la conflictividad social deben tener su correlato en la respuesta y el accionar de la administración de justicia.

La pandemia ha tenido impactos disímiles en los poderes judiciales, pero con algunos denominadores comunes preocupantes. Una investigación del Centro de Justicia de las Américas respecto a las respuestas de los poderes judiciales a la COVID-19 y la modalidad de los servicios judiciales, pone de relieve tres elementos característicos en la mayoría de los países. Primero, para la reapertura por parte de los poderes judiciales se dictaron normas aisladas que se fueron acumulando, intentando dar respuesta a los problemas, pero careciendo de una visión holística de la situación. Segundo, se verificó la falta de una estrategia integral con un abordaje que proporcione

¹⁷Centros de acceso a la justicia, espacios de mediación, centros de asesoramiento legal, oficinas para la orientación y asesoramiento a las mujeres víctimas o en riesgo de violencia, etc.

soluciones a las necesidades y problemas inmediatos que enfrentan los tribunales, pero también a mediano y largo plazo. Entre ellos se encuentran aspectos presupuestarios, de recursos humanos y de tecnología. Tercero, solo en pocos casos los poderes judiciales brindaron acceso ordenado e integral a las nuevas normas y protocolos, generando confusión en los operadores del sistema de justicia y en los usuarios¹⁸.

Por otra parte, antes de la pandemia los sistemas de justicia de la región ya padecían serios desafíos en la prestación de sus servicios que reducían o impedían el acceso a la justicia. Fenómenos como la mora, la congestión de casos, la falta de cobertura territorial y la falta de capacitación en temas de alta incidencia social como la violencia de género, son solo algunos de los desafíos que la administración de justicia en la región acarrea desde hace décadas¹⁹. En el Caribe, tanto la mora como la congestión judicial es un problema de larga data, especialmente en materia criminal, generada por la lentitud en el accionar policial, las demoras en la toma de declaraciones en sede judicial, y la falta de recursos humanos y tecnológicos²⁰. Algunas de estas problemáticas se han visto agravadas o profundizadas por la suspensión de servicios durante los meses que han durado las medidas de cuarentena y distanciamiento social. Además de las demoras y la congestión, los tribunales enfrentan desafíos como: 1) la incapacidad para solucionar necesidades específicas de los usuarios; 2) la ausencia de recursos especializados para tratar temas de creciente incidencia social como la delincuencia juvenil y el consumo de drogas; 3) la existencia de procesos y legislación que inhibe a los jueces administrar los casos adecuadamente y que impide la gestión del flujo de casos en materia criminal; 4) la falta de intercambio de conocimientos entre funcionarios judiciales y administradores de las cortes, y 5) la ausencia de profesionales especializados en los tribunales²¹.

El proceso de reapertura de las oficinas judiciales debe ir acompañado del diseño de una estrategia que tenga en cuenta tanto los profundos cambios ocurridos en el exterior, como las consecuencias de la reducción de servicios judiciales sobre los cuellos de botellas preexistentes en los sistemas de justicia. El regreso al funcionamiento pleno de los servicios judiciales no puede soslayar la nueva versión aumentada de la conflictividad social preexistente y las nuevas tensiones económicas y sociales generadas por la pandemia. Las consecuencias de la pandemia sobre la economía, la contracción del mercado laboral y la reducción del producto interno bruto (PIB), generarán nuevas demandas sociales dirigidas al Estado, incluyendo al sistema de justicia. Se debe analizar el nuevo contexto para que la reapertura judicial vaya acompañada de una estrategia para responder a las características de la nueva normalidad. Esto permitiría reiniciar la administración de justicia en consonancia con los profundos cambios y así asegurar que no se debilite la cohesión social.

El próximo paso consiste en la reapertura plena de los servicios judiciales. En algunos casos será gradual y por fases, en otros casos volverán a brindar servicios con plenitud en sintonía con la nueva normalidad. El regreso a la nueva normalidad no puede ser simplemente un acto de reapertura del sistema. Se requiere una normativa y una institucionalidad cuidadosamente elaborada, que permita realizar además un seguimiento constante del funcionamiento de los servicios judiciales en el nuevo contexto. En **Uruguay**, por ejemplo, se conformó una Comisión de Coordinación y Seguimiento en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para realizar un monitoreo de la normativa dictada con motivo de la pandemia y proponer las reformas y modificaciones necesarias²².

“Se debe analizar el nuevo contexto para que la reapertura judicial vaya acompañada de una estrategia para responder a las características de la nueva normalidad”.

¹⁸CEJA. (2020) Estado de la Justicia en América Latina bajo el COVID. P. 86. Disponible en: <http://juristproject.org/what-we-do/specialized-courts-divisions>

¹⁹PNUD (2020) “Towards a modern administration of justice. A needs assessment of the Judicial system in nine Caribbean countries”. P.32

²⁰PNUD (2020), p.34.

²¹Resolución S.C.J. N° 12/2020. Secretaría Letrada. Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia, Montevideo, 16 de marzo de 2020.

²²Disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias-institucionales/item/6440-comision-de-coordinacion-difunde-me-didas-complementarias-por-crisis-del-coronavirus.html>

Recomendaciones

- **Realizar estudios sobre las características y variaciones de la conflictividad, y los cambios en la demanda de acceso a la justicia.**
 - Actualizar los datos y sistemas de información de seguridad ciudadana, de conflictividad social y estadísticas judiciales.
 - Realizar investigaciones y encuestas de conflictividad y necesidades legales insatisfechas.
 - Monitorear las variaciones en los casos que llegan a los poderes judiciales, a los centros de acceso a la justicia, a las fuerzas policiales y a toda agencia estatal u organizaciones de sociedad civil, que reciben denuncias o atiendan consultas por asesoramiento jurídico.

- **Concientizar a todos los actores del sistema de justicia acerca del impacto de la pandemia en el acceso a la justicia y en la conflictividad social.**
 - Realizar capacitaciones, cursos y talleres para operadores de los sistemas de justicia.
 - Generar encuentros entre los distintos actores del sistema como jueces, fiscales, defensorías, policías y ministerios de justicia, para analizar el estado de situación, compartir información y alinear estrategias.
 - Publicar y difundir tanto datos y sistemas de información judiciales actualizados, como las estrategias de respuesta frente a la pandemia, y los protocolos vigentes de atención al público y de uso de nuevas tecnologías.

- **Acompañar y apoyar los procesos de reapertura de los sistemas judiciales.**
 - Realizar estudios sobre los efectos del cierre total o parcial sobre la propia administración de justicia.
 - Apoyar el diseño de estrategias y hojas de ruta para la reapertura y llegar al nivel óptimo de funcionamiento de los servicios de justicia.
 - Identificar desafíos en términos institucionales, de infraestructura edilicia y de recursos humanos y tecnológicos, para asegurar que la puesta en marcha de los servicios judiciales se ajusten a las nuevas necesidades y restricciones impuestas por las consecuencias de corto, mediano y largo plazo por la pandemia (mayor espacio físico para los trabajadores judiciales, rediseño de los espacios para la atención al público y para la celebración de audiencias o juicios, diseñar sistemas de filas virtuales para evitar aglomeraciones del público o usuarios, etc.).

- **Apoyar el diseño de estrategias a corto, mediano y largo plazo para hacer frente a las consecuencias de la pandemia.**
 - Impulsar y apoyar la realización de ejercicios de repriorización presupuestaria, modificación de los planes estratégicos, rediseño de planes de compras y contrataciones, y ajustes en las estrategias de recursos humanos y de capacitación.

- **Impulsar la utilización de herramientas metodológicas innovadoras para el diseño de las nuevas estrategias de los poderes judiciales frente a la pandemia.**
 - Diseño de políticas centradas en los usuarios, pensamiento de diseño o design thinking, cocreación de políticas de gobierno abierto, y participación y consulta ciudadana.

B. La continuidad de los servicios de justicia y la protección de los derechos humanos

La garantía del acceso a la justicia y la efectiva protección de los derechos humanos dependen de la reapertura rápida e integral de los servicios judiciales. Los sistemas de justicia son el ámbito natural de protección frente a la violación de derechos. El funcionamiento del sistema de justicia es clave para el mantenimiento del estado de derecho y el respeto por las garantías fundamentales. Asimismo, en el sistema de frenos y contrapesos de los diseños constitucionales de muchos de los países de América Latina y el Caribe, los poderes judiciales tienen la misión de controlar la legalidad y constitucionalidad de los actos de los otros poderes del Estado. Sin embargo, pese a tener funciones tan centrales en el funcionamiento del sistema político y constitucional, la suspensión de servicios judiciales no ha sido mayormente un tema controvertido ni protagónico en la agenda pública. La pandemia ha facilitado o permitido que los poderes ejecutivos tomen medidas de emergencias, como imposición de restricciones a la circulación, medidas de aislamiento, compras de emergencia y reasignaciones presupuestarias. Al mismo tiempo, muchos poderes legislativos se han visto impedidos de sesionar. Si bien todo esto es comprensible debido a la gravedad del contexto, las restricciones al funcionamiento de la administración de justicia deberían ser motivo de alarma o preocupación. Se torna imperativo que los poderes judiciales vuelvan a estar operativos y asuman sus funciones constitucionales de manera plena y a la mayor brevedad posible.

Frente a la irrupción de la pandemia, en casi todos los países de la región se decretó la suspensión del servicio judicial y de los plazos judiciales. Esto ocurrió casi de manera automática y sin cuestionamientos, sin que llamase la atención que un servicio fundamental como la administración de justicia cesara su labor. Los servicios no se suspendieron en su totalidad, sino que en general se habilitaron excepciones para la atención de ciertos casos. Algunos poderes judiciales habilitaron el ingreso de nuevas causas dictando un listado taxativo de casos. Otros optaron por autorizar el ingreso de casos urgentes, pero sin realizar una enumeración específica dejándolo a interpretación de los tribunales. **Brasil, Chile, México, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay**, son ejemplo de dicho proceder. En **Argentina**, en el ámbito federal, se consideraron urgentes las cuestiones vinculadas con la privación de libertad, violencia urbana y doméstica, delitos contra la salud pública, *habeas corpus*, los asuntos de familia urgentes, resguardo de menores, violencia de género y amparos. En **Guatemala y República Dominicana**, se estableció que juzgados continuarían trabajando²³. En **Panamá**, por su parte, se suspendieron todos los procesos judiciales, salvo los relacionados con el control de garantías. Se está analizando la implementación de sistemas de teletrabajo para poder acelerar la reapertura de los servicios judiciales²⁴. En **Trinidad y Tobago** se pusieron en marcha Cortes Virtuales junto con instalaciones electrónicas en el Servicio de Policía de Tobago para la realización de audiencias virtuales. Estas iniciativas eliminan la necesidad de transportar físicamente a los prisioneros a los tribunales. Las declaraciones y otros trámites son realizados mediante videoconferencias, acelerando los procesos, reduciendo la congestión de casos y eliminando los costos asociados al transporte. Por su parte, en **Belice** se aprobaron las directrices sobre la COVID-19 para asegurar el mantenimiento de la prestación de servicios judiciales esenciales. Las audiencias de excarcelación se realizan por videollamadas, al igual que las audiencias de sentencias para personas en prisión preventiva. Para las personas en libertad con fianza, se requieren audiencias presenciales con una presencia mínima del personal del tribunal.

Uno de los desarrollos más destacados en el contexto de la pandemia fue la proliferación del teletrabajo. Al igual que en otros sectores de la actividad gubernamental, a efectos de evitar la paralización total de las actividades se recurrió a herramientas tecnológicas para realizar audiencias virtuales. Esto también constituye una de las más grandes innovaciones en el funcionamiento de los poderes judiciales de los últimos tiempos. Si bien el uso de

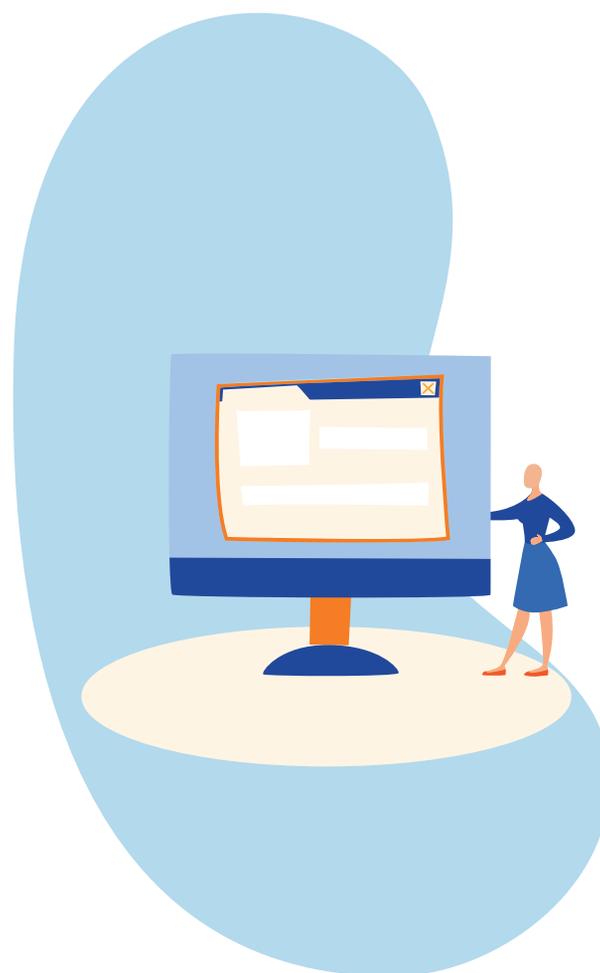
²³CEJA, p. 85.

²⁴Entrevista equipo Justicia de PNUD Panamá realizada el 24 de abril de 2020.

tecnología de información era parte en muchos países del funcionamiento de los tribunales, su aplicación a gran escala y de forma cotidiana para la realización de audiencias y toma de declaraciones, tanto en materia penal como civil o de familia constituye una novedad. **El Caribe, por ejemplo, cuenta con valiosas experiencias en materia de uso de tecnología para la continuidad de los servicios de justicia.** En **Trinidad y Tobago** se pudieron llevar a cabo audiencias virtuales gracias al dictado de normativa específica que respalda dichas prácticas²⁵. Entre el 16 de marzo y el 26 de mayo de 2020 se realizaron más de 5.800 audiencias, muchas de ellas por intermedio de los centros de videoconferencias instalados en diversos centros penitenciarios. Por su parte, la Corte Suprema del Caribe Oriental (Eastern Caribbean Supreme Court) estableció una guía para la migración de peticiones de forma manual al formato electrónico instaurado por medio del Portal de Litigio Electrónico²⁶. Esto permitió el mantenimiento de la recepción de nuevas demandas y presentaciones, y facilitó las audiencias remotas. Asimismo, dicho tribunal diseñó una guía para las audiencias virtuales que fue circulada entre los profesionales legales y operadores judiciales para capacitarlos respecto a los nuevos procedimientos²⁷.

Si bien la utilización de nuevas tecnologías para dar soporte al teletrabajo y las audiencias virtuales han tenido resultados positivos, cabe resaltar que en muchos casos esto ocurrió pese a la ausencia de políticas o protocolos claros en materia de uso de estas herramientas. Los poderes judiciales no tienen una estrategia de contingencia para situaciones como la actual pandemia. Carecen de planes de acción para este tipo de situaciones y de protocolos de actuación que indiquen con claridad a los operadores judiciales cuáles son los pasos a seguir. No hay reglamentaciones que brinden certeza respecto a los cursos de acción o de opciones disponibles para garantizar la continuidad de los servicios judiciales. Si bien hubo una respuesta, que en muchos casos surgió en las bases del sistema de justicia, no siempre hubo homogeneidad hacia adentro de los propios poderes judiciales respecto a cómo proceder con las herramientas tecnológicas. **Colombia, Panamá y República Dominicana** recurrieron a Microsoft Teams o Zoom²⁸. Otros poderes judiciales utilizaron Cisco o versiones libres de otras herramientas. En **República Dominicana** se emitió un aplicativo para la celebración de audiencias virtuales²⁹. La falta de protocolos pone de relieve preocupaciones y cuestionamientos relacionados con la protección adecuada de la información, la seguridad de la misma y los desafíos para el almacenamiento de las grabaciones³⁰. El uso de tecnologías no puede dejar de considerar que la brecha digital puede ser un impedimento

“El cierre de los tribunales no puede impedir la investigación de crímenes y denuncias que sean consideradas urgentes por sus consecuencias para las víctimas”.



²⁵Las Directivas Prácticas para Audiencias Electrónicas establecen ocho principios de alto nivel para regir las audiencias virtuales, sobre aspectos tales como el conocimiento de la tecnología, las pautas para las audiencias, el uso de documentos y de argumentos escritos, la confidencialidad de las mismas, y las reglas de conducta para el desarrollo de las audiencias, entre otros.

²⁶Practice Guide No. 1 of 2020.

²⁷También se dictaron directrices para las solicitudes de fianzas de personas indigentes o sin representación legal. Practice Direction No. 4 of 2020 – Bail Applications for Indigent or Unrepresented Persons.

²⁸CEJA, P. 89.

²⁹Más información disponible en: <https://www.poderjudicial.gob.do/noticia?idNoticia=1825>

³⁰CEJA, P. 89



para que algunas personas con menores recursos y habilidades tecnológicas accedan a los servicios de justicia. Según el PNUD, debido al confinamiento la brecha digital se ha acentuado más que nunca. En el mundo hay 6.500 millones de personas (85.5% de la población) que todavía carecen de una conexión fiable a Internet de banda ancha, lo que restringe su capacidad para trabajar, continuar con su educación o acceder a la justicia por medios electrónicos³¹. En América Latina y el Caribe solo el 52.2% de los hogares tienen acceso a Internet y un 44.7% dispone de un computador.

La suspensión o reducción de los servicios de administración de justicia no puede en ningún caso generar restricciones al acceso a la justicia ni implicar nuevas violaciones a los derechos humanos. El cierre de los tribunales no puede impedir la investigación de crímenes y denuncias que sean consideradas urgentes por sus consecuencias para las víctimas o cuya postergación torne imposible la identificación de los responsables o el correspondiente castigo. En tal sentido, el cierre total o parcial de los tribunales no puede derivar en prescripciones de las causas penales. Por ejemplo, en materia de género se ha recomendado que las políticas de seguridad y justicia frente a la COVID-19 incluyan en sus planes operativos estrategias para evitar que los agresores por violencia sexual queden impunes, entre las que se encuentra la suspensión de los plazos para la prescripción³².

En **Colombia**, en el marco de los acuerdos de paz, el PNUD apoyó al gobierno a desarrollar una unidad de búsqueda de personas desaparecidas. La suspensión de labores producto de la pandemia no debe descuidar el trabajo que se venía realizando en los cementerios y lugares de inhumación de personas. Para tal fin se propuso respetar los protocolos especiales para dichos lugares a fin de no entorpecer ni arriesgar los procesos de identificación de cuerpos que estaban en marcha³³. Por su parte, en **Guatemala**, la ralentización de los servicios judiciales torna necesario asegurar un enfoque psico-jurídico en los casos penales bajo investigación, especialmente aquellos vinculados a graves violaciones de los derechos humanos para que se garantice la participación de las víctimas en los procesos y que los mismos tengan un efecto reparador³⁴.

Otro desafío a los derechos humanos consiste en la contención y protección a las víctimas de delitos. El crecimiento de la conflictividad social generará un incremento en los reclamos y en los delitos. Se necesitará contar con un aparato de justicia penal no coercitivo y con una clara vocación por la defensa de los derechos humanos. Además, la justicia criminal deberá asegurar un adecuado tratamiento y contención a las víctimas. Por su parte, la justicia civil y comercial estará ocupada con disputas relacionadas

³¹https://www.undp.org/content/undp/es/home/news-centre/news/2020/COVID19_UNDP_data_dashboards_reveal_disparities_among_countries_to_cope_and_recover.html

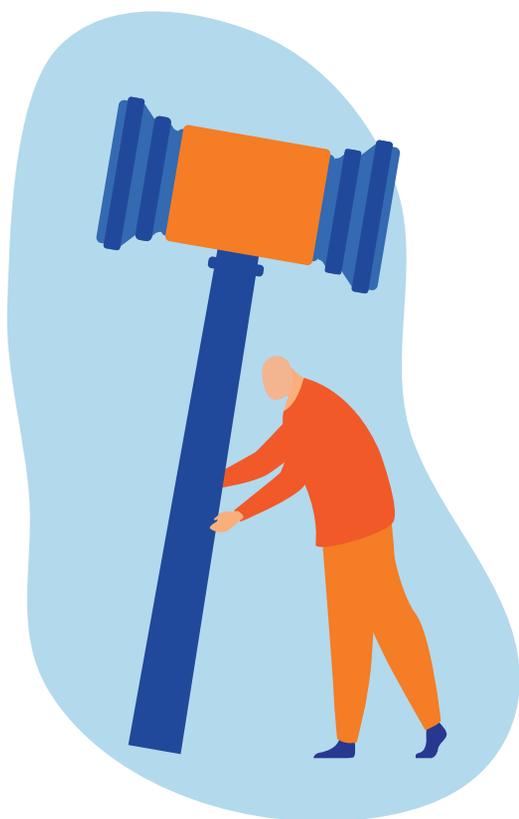
³²UN Women (2020) Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women. P18. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>

³³Entrevista equipo Justicia PNUD Colombia realizada el 30 de abril de 2020.

³⁴Correspondencia con equipo Justicia Guatemala realizada el 30 de abril de 2020.

con quiebras, alquileres, arriendos, incumplimientos contractuales y desalojos. Todos ellos son conflictos que devienen de las crisis económicas y se acumularán al caudal histórico de casos que ya se tramitan ante los sistemas judiciales. Dada la envergadura de la situación, amerita la definición de una política pública para la atención y defensa de las víctimas³⁵.

Si la suspensión de los servicios de justicia no debe acarrear violaciones a los derechos humanos, tampoco deben hacerlo las medidas para su reapertura. La irrupción de soluciones basadas en tecnologías para realizar audiencias en línea debe ser compatible con el pleno respeto por las garantías del debido proceso legal. No pueden admitirse usos de tecnología que violen los derechos y garantías de cualquiera de las partes involucradas en un proceso judicial, sean imputados o víctimas. Asimismo, la emergencia no puede ser utilizada como excusa para menoscabar derechos o estándares de calidad institucional. En tal sentido, se debe asegurar la transparencia y promoción de los procesos de selección y designación de magistrados, de los procesos de compras y contrataciones, y de sus sentencias y resoluciones. Así como evitar todo posible proceso de revictimización o violencia institucional.



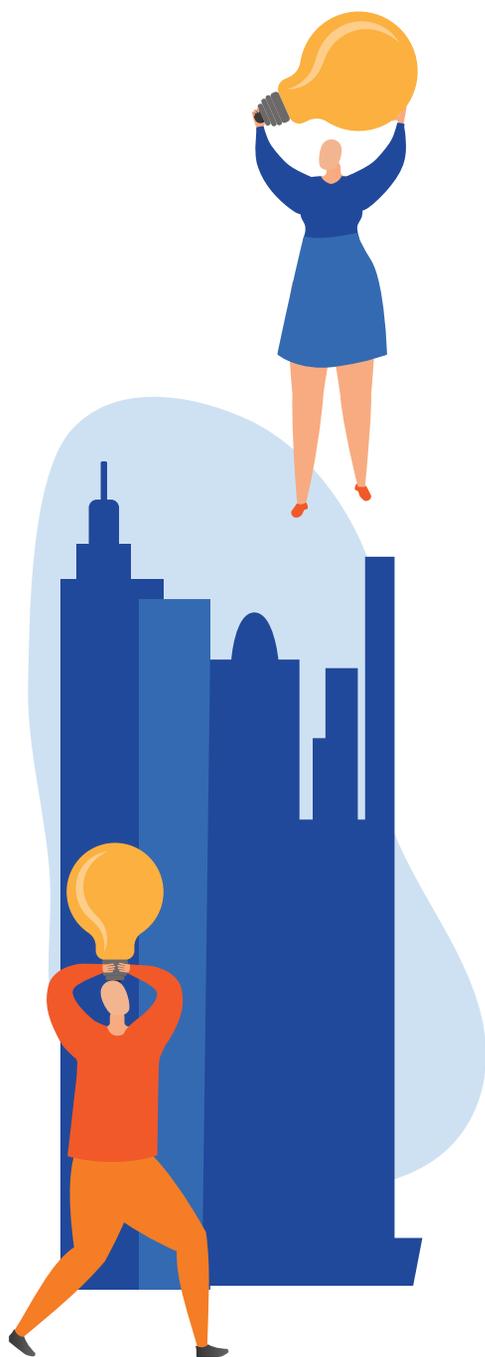
Garantizar la salud y seguridad del personal y operadores del sistema de justicia debe ser una prioridad. El teletrabajo ha permitido mantener el flujo de prestaciones y al mismo tiempo salvaguardar la integridad de los funcionarios judiciales. A pesar de ello, en muchos países se advierte que convive el sistema presencial con trabajo a distancia, al tiempo que se registran tasas elevadas de ausencia del personal. El funcionamiento de las cortes aún no se ha normalizado y algunas de las prácticas virtuales tienen el potencial de consolidarse cuando cesen las medidas de distanciamiento social, dado que facilitan la interacción de los operadores del sistema de justicia, contribuyen a la eficiencia y constituyen un avance notorio en materia tecnológica. Por ejemplo, el sistema de mesa de entrada virtual desarrollado e implementado por un juzgado de la ciudad de Buenos Aires escaló de manera rápida a todos los juzgados de dicho poder judicial por resolución del Consejo de la Magistratura. Resulta esperable que luego del cese de las medidas de distanciamiento social este servicio se mantenga³⁶. Lo mismo ocurre con la medida de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires y su nuevo protocolo de consultas a las mesas de entradas virtuales³⁷.

³⁵Entrevista Gloria María Borrero, ex Director Ejecutiva de Corporación por la Excelencia en la Justicia, y Miguel Cereceda Zambrano, integrante del equipo SIGOB de PNUD, realizada el 30 de abril de 2020.

³⁶Resolución 488/2020 de la Presidencia del consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁷Resolución SPL 28/20.

Disponible en: <http://www.scba.gov.ar/institucional/nota.asp?expre=Nuevo%20servicio%20de%20consulta%20remota%20a%20organismos%20judiciales&veradjuntos=no>



En aquellos casos en que los poderes judiciales establecieron la suspensión total o parcial de sus servicios, se deben diseñar estrategias para su pronta reapertura.

Como autoridades del poder judicial, algunas cortes supremas o sus equivalentes han diseñado hojas de ruta para retomar la labor en los juzgados o tribunales. En otros casos, las estrategias están siendo diseñadas gradualmente en función de la evolución de la pandemia en sus respectivos países. En otros casos, las estrategias están siendo diseñadas gradualmente en función de la evolución de la pandemia en sus respectivos países. **Puerto Rico** diseñó un plan gradual para la normalización de sus servicios de justicia y los asuntos que se atenderán en cada una de las cuatro fases³⁸. Además, compiló toda la normativa relacionada con la COVID-19 en un solo sitio, para que sirva de guía para los operadores judiciales, los profesionales legales y los usuarios del sistema de justicia³⁹. Además, estableció lineamientos claros y detallados para la solicitud electrónica de órdenes de protección y otros asuntos urgentes durante la emergencia por COVID-19 incluyendo videos explicativos para los temas más sensibles⁴⁰. La Rama Judicial de **Colombia** compiló la normativa y planes de acción frente a la COVID-19 en su sitio web. Allí se encuentran todos los acuerdos, circulares y comunicaciones emitidos durante la emergencia, al igual que información para el uso de las nuevas herramientas tecnológicas para la continuidad de los servicios de justicia. El Poder Judicial de **Chile**, en el mismo sentido, habilitó una sección en un sitio web⁴¹ dedicada a la normativa, procedimientos, manuales para el uso de tecnologías asociadas y noticias relativas a la emergencia sanitaria⁴².

³⁸<http://www.ramajudicial.pr/medidas-cautelares/Fases-Operacionales.pdf>

³⁹<http://www.ramajudicial.pr/medidas-cautelares/solicitud-electronica-de-ordenes-proteccion-COVID19.htm>

⁴⁰<http://www.ramajudicial.pr/Plan-emergencia-COVID-19.htm>

⁴¹<https://www.ramajudicial.gov.co/web/medidas-covid19/medidas-covid19>

⁴²<https://www.pjud.cl/noticias-emergencia-sanitaria>

Recomendaciones

- **Se deben tomar medidas administrativas y legislativas para que la parálisis de los tribunales no derive en detrimentos a la protección de derechos o al acceso a la justicia.**
 - Suspender plazos procesales para evitar casos de
 - Extender los días y horarios de atención al público durante la fase de reapertura.
 - Dar respaldo legislativo a las medidas de excepción dispuestas por los tribunales.
- **Apoyar a los poderes judiciales en el diseño e implementación de estrategias de reapertura de los servicios de justicia y de adecuación al nuevo contexto, con prioridades para el corto, mediano y largo plazo, tomando como insumo los aprendizajes de la etapa inicial de respuesta a la pandemia.**
 - Generar insumos a través de estudios empíricos, encuestas de satisfacción y grupos focales orientados a identificar las ventajas y falencias del uso de tecnologías para la realización de audiencias y juicios, y para la atención a los profesionales legales y al público en general.
 - Llevar a cabo evaluaciones respecto a la efectividad y adecuación de las audiencias virtuales para los distintos tipos de casos, identificando qué casos son más aptos para ese tipo de metodologías, qué implicancias tienen las audiencias virtuales sobre las garantías del debido proceso legal y para el acceso a la justicia, cuáles son los efectos de las comunicaciones virtuales en las relaciones entre los profesionales legales y sus clientes, y cómo el funcionamiento virtual afecta las percepciones ciudadanas del acceso a la justicia.
- **Documentar y codificar casos de buenas prácticas e innovación que hayan permitido la continuidad de la prestación de los servicios de justicia.**
 - Uso de firma electrónica, mesa de entradas virtuales, oficios y comunicaciones oficiales por medios digitales.
- Diseño de apps para profesionales legales para el acceso remoto a los expedientes.
- Libramiento electrónico de pagos por alimentos, por indemnizaciones por despido y por accidentes de tránsito.
- Celebración de audiencias de testigos e imputados de manera virtual, al igual que la realización de acuerdos, sesiones o reuniones entre jueces para dictar sentencias u otras resoluciones de tipo jurisdiccional o administrativo.
- **Brindar asistencia técnica a los poderes judiciales y ministerios de justicia para la elaboración de los protocolos de uso de las nuevas tecnologías para el trabajo a distancia, para la realización de audiencias y comunicación virtuales, y para garantizar la seguridad e integridad del uso y almacenamiento de la información.**
 - Tomar los casos de Puerto Rico, Colombia y Chile como buenas prácticas donde los poderes judiciales emitieron protocolos y manuales.
- **Articular espacios de diálogo intersectorial con autoridades judiciales, profesionales legales, fiscales, defensores y sociedad civil, para consolidar y respaldar las reformas, para así evitar retrocesos y profundizar en los cambios y avances logrados.**
 - Dictar la normativa necesaria para respaldar, mantener y escalar los servicios de mesas de entradas virtuales, las comunicaciones electrónicas y la firma digital.
 - Continuar los juicios y audiencias realizados de manera virtual.
 - Consolidar las prácticas de notificaciones, comunicaciones y oficios de manera electrónica.

C. Alternativas para reducir la presión sobre el sistema de justicia

Las medidas de distanciamiento social y la drástica reducción de los servicios de justicia ponen en jaque la protección de derechos básicos de las personas. Las restricciones en el acceso a los tribunales provocadas por las limitaciones en la atención al público, la exacerbación de la conflictividad social histórica, los problemas de mora y congestión preexistentes, y los nuevos conflictos y tensiones surgidas como consecuencia directa de la pandemia, están generando un aumento desproporcionado y difícil de contener en la demanda de administración de justicia.

En dicho contexto, se torna necesario que las autoridades políticas y judiciales diseñen estrategias para contribuir en el corto y mediano plazo a reducir la presión sobre la demanda de servicios judiciales, y así mejorar las condiciones para el efectivo acceso a la justicia. Esto puede lograrse mediante el trabajo interinstitucional coordinado. Las fiscalías, por ejemplo, pueden establecer nuevos criterios de selectividad, para así evitar que casos de escasa importancia se judicialicen. En **Argentina**, se impidió a las empresas prestadoras de servicios públicos cortar el suministro por falta de pago a los hogares de personas pertenecientes a grupos vulnerables⁴³. De esa forma, se evitan reclamos administrativos, pero también miles de juicios por cobro de servicios impagos. En otros países se suspendió temporalmente los desalojos por falta de pago del alquiler⁴⁴.

En materia civil y comercial, se puede dar mayor impulso a la justicia restaurativa y los distintos tipos de métodos alternativos de resolución de controversias, como la mediación y la conciliación. En **Guatemala**, se han propuesto a mediano plazo hacer conciliaciones laborales entre empleadores y empleados a través de un sistema seguro. Esto se aplica también a los poderes judiciales subnacionales. Varias provincias argentinas, entre otras Río Negro⁴⁵, San Luis⁴⁶, Salta⁴⁷, Ciudad de Buenos Aires⁴⁸, Santiago del Estero⁴⁹, Neuquén y Mendoza⁵⁰, habilitaron distintas vías y herramientas para la realización de mediaciones y conciliaciones. En **Uruguay**, se habilitó a la Defensa Pública para que realice mediaciones por teléfono, correo electrónico u otros medios auxiliares⁵¹. En **Argentina**, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos habilitó la tramitación de mediaciones de forma remota, sea por videoconferencias o cualquier otro medio análogo⁵². Asimismo, se dispuso en torno al Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria ante el Ministerio de Trabajo⁵³.

Las prácticas de mediación y conciliación son también efectivas para brindarles a las personas mecanismos rápidos, eficientes y cercanos que garanticen el acceso a la justicia. La mediación es una práctica extendida en el Caribe. En **Dominica**, el Comité Nacional de Mediación es responsable de la supervisión de la actividad. En **Guyana**, se proveen servicios de mediación en sede judicial en Georgetown para casos civiles enviados o recomendados por los tribunales. En **Trinidad y Tobago** se utiliza la mediación en el Tribunal de Familia. Los casos

⁴³El Decreto 311 de 2020 en Argentina estableció que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán disponer la suspensión o el corte de los respectivos servicios a los usuarios y las usuarias indicados en el artículo 3º, en caso de mora o falta de pago de hasta tres facturas consecutivas o alternas, con vencimientos desde el 1º de marzo de 2020.

⁴⁴<https://www.argentina.gob.ar/habitat/alquileres-medidas-de-emergencia-por-covid-19#7>

⁴⁵En Viedma, la capital de Río Negro, se programaron, entre el 6 y el 15 de abril, 106 mediaciones y conciliaciones a distancia en temas urgentes a través de videollamadas por internet o teléfono, que no requieren la presencia de las partes en una sala.

<https://www.cjg.gov.ar/www.cjg.gov.ar/nota-37098-La-Justicia-de-R-o-Negro-habilit-realizar-mediaciones-y-conciliaciones-a-distancia-dura-nte-la-cuarentena.html>

⁴⁶El máximo tribunal de San Luis también ofrece a las partes, según el acuerdo 159/2020, la opción de acceder a audiencias virtuales para resolver conflictos a través de un sistema informático (Cisco Webex) que puede descargarse en la computadora o en el celular.

⁴⁷El Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia de Salta habilitó una mesa virtual única para todos los fueros para mediaciones a distancia y autorizó a utilizar el nuevo sistema a los centros de mediación comunitarios y privados inscriptos en la Dirección de Mediación, Conciliación y Arbitraje de la provincia.

⁴⁸La Ciudad de Buenos Aires comenzó a realizar mediaciones comunitarias a distancia, que se solicitan vía mail (mel1@buenosaires.gob.ar), para casos que afectan la vida cotidiana del hogar o conflictos económicos entre vecinos.

⁴⁹La Justicia de Santiago del Estero aprobó que las mediaciones remotas se realizan mediante sistemas como Zoom y WhatsApp en temas de familia.

⁵⁰Los superiores tribunales de justicia de Neuquén y Mendoza dieron prioridad a las mediaciones judiciales virtuales voluntarias en temas de familia (reclamo de alimentos y régimen de comunicación, entre otras cuestiones urgentes).

⁵¹Más información disponible en: <http://www.poderjudicial.gub.uy/novedades/noticias-institucionales/item/6438-se-determinan-efectos-de-emergencia-sanitaria-pa-ra-la-defensa-publica.html>

⁵²Resolución No 121/20 del 23 de abril de 2020.

⁵³Resolución de la cartera de Trabajo No 344/20.

en su mayoría son referidos o enviados por los propios funcionarios judiciales. Además, se ha implementado con éxito la práctica de mediación comunitaria. Las lecciones aprendidas indican que este tipo de herramientas ha sido efectiva ya que: 1) las partes tienen mayor control del resultado que en sede judicial, 2) es menos costosa que el litigio tradicional, 3) es más rápida y más eficiente, 4) se desarrolla en un ambiente familiar o con contención de la comunidad, 5) el acuerdo no constituye aceptación de culpa, y 6) la decisión de someterse un conflicto a este tipo de mediaciones no impide recurrir luego a la justicia en caso que no se llegue a un acuerdo. Por su parte, en la Ciudad de **Buenos Aires** funciona un sistema de mediación comunitaria en línea que ha tenido mayor demanda a partir de las medidas de cuarentena y aislamiento. En abril de 2020, las solicitudes de mediación crecieron un 158% comparado con el mismo mes el año anterior y tuvieron un 88% de efectividad para la realización de acuerdos⁵⁴. Sin embargo, este tipo de prácticas no son recomendadas en casos de violencia contra las mujeres⁵⁵.

En la justicia civil y familiar se pueden aplicar las prácticas de priorización de casos según su complejidad y urgencia. Esta metodología, muy frecuente en el sistema legal anglosajón y diseñada originalmente para determinar la prioridad en la atención de pacientes en las salas de emergencia de hospitales, permite asignar de manera más eficiente los escasos recursos humanos y económicos⁵⁶. Por ejemplo, los casos de menor complejidad, como los divorcios por mutuo acuerdo y los procesos por herencias no controvertidas, se tramitan de manera separada a los procesos de mayor complejidad. Mientras duren las consecuencias de la pandemia, este tipo de herramientas puede ser de gran utilidad para priorizar la selección y tratamiento de casos judiciales en función de la urgencia y complejidad⁵⁷.

Los mecanismos de justicia restaurativa también pueden servir para descomprimir a los tribunales y al mismo tiempo mejorar las respuestas que se brinda a las víctimas. En materia de violencia de género, por ejemplo, la Iniciativa Spotlight impulsa en **Guyana** la creación de políticas que impulsen las prácticas restaurativas. Esto tiene por objetivo brindarles a las víctimas opciones distintas a las relacionadas con la detención⁵⁸. Esto puede ayudar a mitigar los problemas de congestión judicial, a acelerar la respuesta de los tribunales y a encontrar medidas de reparación más rápidas y satisfactorias⁵⁹.

Asimismo, se pueden tomar medidas para descomprimir el sistema de justicia penal con acciones de política criminal que contribuyan a reducir los arrestos, imputaciones y encarcelamientos por delitos leves o infracciones menores a la ley. Esto requiere definir criterios que permitan un uso racional y efectivo de la persecución penal durante la pandemia. Estos procesos requieren una amplia coordinación entre los distintos actores del sistema de justicia penal. Esto incluye a los ministerios de justicia, fiscalías, fuerzas policiales y de seguridad, jueces y defensores públicos, entre otros. La articulación entre ellos es central para lograr uniformidad y coherencia entre las acciones de cada uno.

⁵⁴<https://parabuenosaires.com/efecto-cuarentena-las-mediaciones-virtuales-por-conflictos-entre-vecinos-aumentaron-un-158-en-la-ciudad/>

⁵⁵El Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) de la OEA, señala en su quinta recomendación que el Comité de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará instó a los Estados a prohibir la mediación en los procesos penales de violencia contra las mujeres y exhortó a evitar resolver extrajudicialmente los casos de violencia familiar, recordando la importancia de ampliar dichas prohibiciones a otros casos de violencia contra las mujeres. Desde 2004, la Comisión Interamericana de Mujeres, con otros organismos internacionales y en concreto en el marco del informe presentado por la Unidad de Género y Salud de la Organización Panamericana de la Salud, planteó la necesidad de eliminar la práctica de la mediación o conciliación en los casos de violencia contra las mujeres de manera general y más específicamente en los casos de violencia en la pareja. En ese sentido, el MESECVI ha venido sosteniendo que la mediación o conciliación opera frecuentemente en contra de las mujeres que son víctimas de violencia porque no existen condiciones de igualdad para participar en una negociación equitativa y llegar a un acuerdo justo. En estos casos, es frecuente que exista temor fundado de las víctimas y coerción por parte del agresor, o "presiones familiares o de la comunidad para que la mujer acepte un proceso de conciliación".

⁵⁶Metodología comúnmente conocida como "triage", término de origen francés.

⁵⁷Para más información, ver <https://www.ncsc.org/services-and-experts/areas-of-expertise/children-and-families/divorce-case-triage>

⁵⁸Esas medidas alternativas se conocen en inglés como "custodial sentencing".

⁵⁹Iniciativa Spotlight, Country Programme Document Guyana, p. 39.

En el Caribe se utiliza la figura de la “desviación”⁶⁰ para descomprimir la cantidad de casos que llegan a la justicia criminal.

La desviación es una alternativa a la acusación fiscal que permite “sacar” a una persona del sistema de justicia criminal. Hay dos tipos de desviaciones: previa a la acusación (pre-charge) y previo al juicio (pre-trial). La primera permite a la policía poner a los delinquentes de “bajo riesgo” o que cometen delitos por primera vez en programas especiales de rehabilitación como alternativa al arresto tradicional. Esto tiende a tener efectividad cuando se trata de jóvenes en conflicto con la ley, ya que sus familias y la comunidad suelen estar involucradas, además de hacer responsables a los jóvenes por sus acciones. La segunda, en cambio, se aplica a personas que ya están sometidas a un proceso penal y requiere del acuerdo del fiscal y la defensa. Generalmente, se acuerda dar de baja los cargos a cambio de que la persona complete satisfactoriamente algún programa de servicio a la comunidad o rehabilitación. Entre las principales ventajas de este sistema se destacan la prevención de la reincidencia, un mejor uso de los recursos judiciales, y la reducción del número de arrestos y procesamiento de jóvenes debido a comportamientos delictivos. Para poner en marcha estos sistemas hace falta reformas legislativas, voluntad política y sensibilización de la opinión pública, que suele ser punitiva⁶¹.

En materia penitenciaria, el contexto de la pandemia amerita la reexaminación de la situación de las personas privadas de libertad.

Existen diversos grupos sometidos a encierro que podrían beneficiarse por la aplicación de medidas que no impliquen encarcelamiento y así reducir la carga de trabajo sobre el sistema de ejecución penal. También ayudan a minimizar los riesgos de contagio, ya que la sobrepoblación en los centros de detención hace que se conviertan en puntos de transmisión masiva de la enfermedad. Para ello deben establecerse grupos prioritarios en función de criterios objetivos definidos con claridad. Dicha priorización debe incluir a mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres recluidas con hijos. Otro ejemplo son personas que están cerca de cumplir su pena, personas encarceladas por delitos leves o en situación de prisión preventiva excesiva. En este tipo de ejercicios debe tenerse en cuenta el tipo de delitos cometidos por la persona a efectos de evitar que la liberación implique riesgos para la seguridad de la población o de sus víctimas.



⁶⁰Conocida en inglés como 'diversion'.

⁶¹PNUD (2020), p.40.

El sector privado es otro de los actores que pueden contribuir con iniciativas tendientes a aliviar la carga de conflictos que llegan al sistema judicial.

En América Latina existe una larga tradición de mediación y arbitraje comercial, incluyendo centros de resolución de disputas en el seno de las cámaras de comercio de las principales ciudades y en las capitales de la región. Algunos de estos han adaptado su atención en función del contexto imperante. Por ejemplo, el Centro Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá brinda servicios y asesoramiento de manera virtual⁶². Estos espacios para la resolución de disputas cuentan con servicios de mediación y arbitraje, y son un antecedente muy valioso para reducir la carga de conflictos que llegan al poder judicial.

Asimismo, existen otras iniciativas innovadoras para hacer frente a la conflictividad en el sector empresarial con mayores necesidades: las micro, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, Renegocia Tu Contrato⁶³ es una plataforma diseñada para orientar a las micro, pequeñas y medianas empresas en la negociación de sus contratos en el contexto de la emergencia que se vive en **México** a raíz de la pandemia. Está integrado por un grupo de expertos académicos de distintas disciplinas y ofrece asesoramiento gratuito para lograr la renegociación. De esta forma, se minimizan los conflictos relacionados con el incumplimiento de contratos y se reducen las controversias que llegan al sistema de justicia.



⁶²<https://www.centroarbitrajeconciliacion.com/>; o visite <https://www.centroarbitrajeconciliacion.com/>

⁶³<https://renegocia.mx/>

Recomendaciones

- **Promover espacios de diálogo y colaboración interpoderes e intersectoriales para coordinar estrategias conjuntas para quitar presión en la demanda a los sistemas de justicia.**
 - Creación de mesas de articulación o diálogo para analizar medidas para mitigar la judicialización de los conflictos, incluyendo a actores judiciales, colegios de abogados, entidades estatales responsables de la recaudación fiscal y cobro de deudas, facultades de derecho, fiscalías, etc.
- **Trabajar con los poderes judiciales y los ministerios de justicia en el diseño de estrategias conjuntas para reducir preventivamente la carga de casos en los tribunales.**
 - Sanción de normativas que suspendan temporalmente la judicialización de algunos temas como cobro de deudas fiscales o tributarias, deudas por provisión de servicios públicos impagos, y deudas vinculadas con el acceso a la vivienda.
- **Evaluar buenas prácticas y herramientas de priorización y derivación de expedientes en materia civil y criminal.**
 - Implementar las técnicas de triage de los sistemas anglosajones.
 - Impulsar mecanismos de resolución alternativa de conflictos en sede judicial y prejudicial.
- **Generar espacios de diálogo entre el sector privado y los poderes judiciales para analizar los patrones de conflictividad y diseñar estrategias colaborativas para reducir el flujo de casos hacia el sistema de justicia.**
 - Convocar a cámaras empresariales e industriales para identificar patrones de conflictos, incumplimientos contractuales y tipos de deuda, para diseñar planes de acción y estrategias conjuntas.
 - Sanción de la normativa necesaria, y articulación con los ministerios de justicia.
- Articular con los Ministerios de Trabajo para el abordaje de los conflictos laborales y sindicales en los distintos sectores de la economía y promover mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- **Mapear casos de buenas prácticas e innovación para reducir la conflictividad en los contratos entre privados.**
 - La iniciativa Renegocia Tu Contrato en México para micro, pequeñas y medianas empresas.
 - Los servicios de mediación y arbitraje brindados por las cámaras de comercio de la mayoría de los países de América Latina.
- **Impulsar modificaciones transitorias o definitivas en la organización de los tribunales para hacer frente a la nueva carga procesal.**
 - Creación de secretarías judiciales, transitorias o permanentes, especializadas por temas.
- **Promover las reformas normativas necesarias para la adopción de métodos alternativos de resolución de controversias y metodologías de priorización de casos o triage.**
 - Adecuar los códigos procesales para que incorporen este tipo de metodologías.
 - Documentar la experiencia comparada y capacitar a los operadores judiciales en el uso de dichas metodologías.
 - Realizar pruebas piloto.
- **Trabajar con las fiscalías para la definición de criterios de selectividad para desviar casos de menor relevancia a otras instancias de resolución de conflictos o mecanismos de justicia restaurativa.**
 - Poner en marcha espacios de articulación entre fiscalías, ministerios de justicia y poderes judiciales para el diseño de estrategias y de planes de trabajo.
 - Identificación de reformas normativas necesarias para la agilización de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de penas alternativas y asignación presupuestaria suficiente.

Acceso a la justicia e inclusión social

“Esta crisis de violencia de género ha generado respuestas inmediatas en la mayoría de los países. Estas experiencias abarcan desde el desarrollo de planes integrales para hacer frente a la situación, hasta las acciones elementales para facilitar que las mujeres en riesgo puedan acceder a los servicios estatales de asistencia”.

IV. Acceso a la justicia e inclusión social

A. Acceso a la justicia: COVID-19 y violencia de género contra las mujeres y niñas

El acceso a la justicia ha sido una herramienta clave para luchar contra la violencia de género, una pandemia que desde hace años azota a todas las regiones del mundo. La irrupción de una nueva pandemia, la COVID-19, no ha hecho sino agravar la situación. En México, las llamadas y los mensajes de ayuda contra diversos tipos de violencia de género aumentaron más del 80% en el primer mes de confinamiento por el COVID-19, y las solicitudes de ingreso a refugios por parte de mujeres víctimas de violencia aumentó un 12.7% en el periodo comprendido entre el 17 de marzo y el 20 de abril⁶⁴. En **Argentina**, las denuncias por violencia de género aumentaron un 39% durante la cuarentena y desde que comenzó el confinamiento el 20 de marzo de 2020 y el 20 de abril de 2020 se produjeron 19 feminicidios⁶⁵. Estas cifras se reproducen a lo largo de toda la región^{66 67}.

El PNUD posee amplia experiencia de trabajo en el área de seguridad ciudadana con perspectiva de género en América Latina y el Caribe, que lo posiciona en un lugar de ventaja comparativa para abordar el fenómeno de la violencia contra mujeres y niñas (VCMN), y de su expresión más letal, el femicidio. Todo esto con un lente multidimensional que abarque las múltiples problemáticas entrecruzadas que atraviesan las mujeres y la generación de conocimiento para la acción pública. En el marco del Programa Regional de la Iniciativa Spotlight, y junto con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, como la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el PNUD está liderando la realización de una serie de estudios multidimensionales sobre la violencia contra las mujeres y niñas (VCMN) y femicidio que arrojarán información cualitativa y cuantitativa acerca de las diversas problemáticas asociadas para así poder implementar políticas y planes de acción en la materia. Dichos estudios también se proponen profundizar el conocimiento acerca de las dinámicas, contextos y territorios, donde se entrecruzan problemáticas particularmente complejas como la trata de personas, el crimen organizado y las desapariciones forzadas. Uno de los estudios en particular trata sobre la respuesta de los sistemas judiciales a los casos de femicidio y sus interfaces con problemáticas estructurales en la región de América Latina. En Centroamérica, el PNUD, a través del Proyecto Regional Infosegura, también ha sentado precedente en la gestión de información sobre seguridad ciudadana con enfoque de género, y ha fortalecido las capacidades de los gobiernos y las oficinas de país a lo largo de toda la cadena de gestión de información lo que ha dado como resultado los informes de seguridad basados en evidencia de alta calidad y que visibiliza la problemática de la VCMN en esta región y genera insumos para el diseño y seguimiento de políticas públicas.

Esta crisis de violencia de género ha generado respuestas inmediatas en la mayoría de los países. Estas experiencias abarcan desde el desarrollo de planes integrales para hacer frente a la situación, hasta las acciones elementales para facilitar que las mujeres en riesgo puedan acceder a los servicios estatales de asistencia. Se

⁶⁴Red Nacional de Refugios (RNR)

Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/04/24/incrementaron-en-80-las-llamadas-por-violencia-de-genero-durante-la-emergencia-por-coronavirus/>

⁶⁵<https://www.onu.org.ar/se-incremento-un-39-el-pedido-de-ayuda-por-violencia-de-genero-en-argentina-durante-el-covid19/>

⁶⁶<https://www.dw.com/es/cuarentena-por-coronavirus-dispara-violencia-contra-las-mujeres-en-america-latina/a-53261868>

⁶⁷<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/05/15/covid-19-could-worsen-gender-inequality-in-latin-america-and-the-caribbean>

deben disponer los recursos y voluntades necesarias para asegurar la continuidad de los servicios de justicia, aun en situaciones en las que haya restricciones a la movilidad de jueces, juezas y personal del sector, a través de mecanismos digitales y remotos, especialmente para resolver situaciones jurídicas asociadas a violencia de pareja, pensiones de manutención y custodia de menores, entre otras. En **Chile**, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género lanzó un Plan de Contingencia que busca resguardar a todas las mujeres que están expuestas durante la cuarentena, ya que podría aumentar el riesgo de sufrir situaciones de violencia por parte de sus parejas o convivientes. Dicho plan contiene múltiples medidas y acciones de articulación con distintas dependencias estatales vinculadas con la protección de derechos y el acceso a la justicia. A menor escala, se han puesto en marcha líneas telefónicas de atención exclusiva a las mujeres en riesgo⁶⁸.

Los poderes judiciales y demás instituciones con responsabilidades en materia de acceso a la justicia tienen la oportunidad de señalar la urgencia y prioridad en materia de género. Resulta de vital importancia que los planes de acción frente a la COVID-19 incluyan mensajes explícitos indicando al público que la administración de justicia y el estado de derecho no se suspenden durante los períodos de aislamiento o distanciamiento social⁶⁹. Esto no debe ser solo discursivo, sino que debe reflejarse en la práctica. En tal sentido, se debe asegurar la continuidad de los servicios de justicia aun en situaciones en las que haya restricción a la movilidad de jueces, juezas y personal del sector, a través de mecanismos digitales y remotos. Esto es de vital importancia porque la pandemia y el encierro forzoso agudizan los riesgos de sufrir violencia de género, ya que las mujeres conviven con sus agresores y el confinamiento aumenta el impacto de los "estresores agudos" en hombres ya de por sí violentos, como por ejemplo las dificultades económicas o la pérdida del empleo. Además, se debe garantizar que las mujeres puedan recurrir a los tribunales para resolver situaciones jurídicas asociadas a violencia de pareja, pensiones de manutención y custodia de menores, entre otras.

En esa línea, las instituciones judiciales deben diseñar estrategias de contingencia y comunicación en materia de género, señalizando el compromiso con la materia y generando las condiciones para la articulación interinstitucional. Esto permitiría alinear verticalmente a los actores del sistema judicial para coordinar estrategias y mensajes para la atención a casos de género. La respuesta rápida y oportuna depende de los niveles de organización de los engranajes del sistema judicial, y de la capacitación y concientización de sus operadores. Junto a los servicios de salud y seguridad, la justicia es una de las primeras fuentes de contención para las mujeres en situación de riesgo o afectadas por la violencia de género. Esto torna aún más necesario contar tanto con protocolos de atención hacia adentro del poder judicial como de derivación hacia las otras áreas.

Los diversos actores del sistema de justicia tienen un rol clave en la articulación e intermediación de servicios sociales y económicos para las mujeres. Esta función es especialmente importante en el contexto de la pandemia, ya que encuentra a las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. De la continuidad del servicio de justicia depende en muchos casos el acceso efectivo a pensiones de manutención y alimenticias, a servicios de protección y refugios, y a asistencia psicológica. Se deben mapear estas prestaciones para así disponer las medidas necesarias que aseguren su continuidad y para tener una dimensión real de las implicancias económicas y sociales del efectivo acceso a la justicia para las mujeres.

⁶⁸ Algunos ejemplos de vías telefónicas de contacto son en Chile el número 1445, en Colombia 01 8000 112 137 o WhatsApp 300 755 18 46, en Uruguay 0800-4141 y *4141, en Perú Línea 100, en Caracas 02125093634, y en Argentina 11-2771-6463, 11-2775-9047 y 11-2775-9048 y por mail en linea144@mingeneros.gob.ar, además de la línea gratuita nacional 114.

⁶⁹ UN Women. (2020) Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women.

Disponible en: <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>

Por otra parte, el enfoque integral del PNUD en la región pone de relieve la necesidad que los abordajes estimulen la coordinación interpoderes. Esto tiende a aumentar la eficacia de las intervenciones y a mejorar tanto la interacción entre agencias como la sostenibilidad del proyecto. En **El Salvador**, a través de la Iniciativa Spotlight, cuyo objetivo es eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo el femicidio o feminicidio, se propuso un enfoque coordinado interinstitucional para el abordaje integral del flagelo. De esa forma se esperaba responder de manera integral a la violencia que afecta a las mujeres. La existencia de múltiples organismos en los distintos niveles de gobierno y diversos marcos normativos puso de relieve la necesidad de mejorar la coordinación entre las agencias y fortalecer las capacidades para el desarrollo de planes de trabajo y de abordajes interinstitucionales. Para tal fin se prevé trabajar con la Comisión Coordinadora del Sector Judicial, integrada por representantes de la Corte Suprema, del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, del Consejo Nacional Judicial y del Procurador General de la República. En el mismo sentido, en **Argentina** la Iniciativa Spotlight señala las falencias en materia de coordinación, tanto en las distintas oficinas del poder judicial como entre las dependencias judiciales con los servicios de asistencia dependientes de los poderes ejecutivos a nivel nacional, provincial y local⁷⁰. A tal fin, se propuso fortalecer la coordinación interpoderes y poner en marcha las reuniones de la Mesa de Trabajo Interministerial a nivel nacional y provincial⁷¹.

Las políticas de acceso a la justicia y género deben estar sustentadas en datos y sistemas de información y evidencia. Los datos y sistemas de información permiten diseñar políticas públicas de calidad, mejorar la eficiencia de la inversión y, por sobre todas las cosas, lograr mayor impacto. Los sistemas de gestión de información en materia judicial de la región tienen un desafío clave: producir información confiable, sostenible y a escala nacional en materia de género⁷². En materia de seguridad se han registrado avances. El proyecto CariSECURE⁷³ promueve la generación de estadísticas de seguridad ciudadana desagregadas por género, y la realización de encuestas de victimización y percepción sensibles al género en la región del Caribe anglófono. Por su parte, el proyecto PNUD Infosegura fortalece las capacidades estratégicas en gestión de información con enfoque de género en países de Centroamérica, **Belice** y **República Dominicana**^{74,75}. Esto mismo podría emularse en el sector justicia. La iniciativa Spotlight en **Honduras** destaca la necesidad de mejorar las investigaciones y datos y sistemas de información sobre la violencia contra las mujeres y las niñas. En tal sentido, señala que la mayoría de los estudios realizados en dicho país con foco en la violencia de género, caracterizan a las mujeres como un grupo homogéneo, se enfocan solamente en el área urbana central de Honduras, analizan únicamente las formas tradicionales de violencia contra las mujeres, y carecen de datos y sistemas de información respecto al acceso a la justicia para víctimas de violencia⁷⁶.

⁷⁰Documento de proyecto de Spotlight en Argentina, p.15.

⁷¹Documento de proyecto de Spotlight en Argentina, p. 18.

⁷²<https://eige.europa.eu/gender-based-violence>

⁷³CariSECURE es un proyecto del PNUD en coordinación y con financiamiento de USAID.

⁷⁴<https://www.undp.org/content/dam/barbados/docs/CariSECURE/Two-Page%20CariSECURE%20Brief.pdf>

⁷⁵<https://infosegura.org/2018/10/23/analisis-regional-sobre-violencia-contra-la-mujer-y-seguridad-ciudadana/>

⁷⁶Documento de proyecto Spotlight Honduras, p.13.



En **Guyana**, en 2018 se llevó a cabo una encuesta pionera en el Caribe sobre violencia de género mediante una alianza entre CariSECURE y ONU Mujeres. Los resultados mostraron que, entre otras cosas, el 38% de las mujeres había sufrido violencia física y/o sexual, muy por encima del promedio global⁷⁷. En **Argentina**, la Oficina de la Mujer puso en marcha el Registro Nacional de Femicidios⁷⁸. Este tipo de registros, encuestas e investigaciones permiten diseñar políticas públicas basadas en evidencia y no en percepciones, articuladas entre todos los actores estatales y no estatales abocados al tema. En **Guatemala**, el PNUD está apoyando a Unidades de Análisis Criminal pertenecientes a la Dirección de Análisis Criminal (DAC), con metodologías y elementos de análisis diferenciado para los temas vinculados a los delitos contra mujeres y niñas. Se espera que esta iniciativa piloto que comenzó con dos fiscalías pueda expandirse a fiscalías regionales, departamentales y municipales en todo el territorio nacional.

El trabajo articulado con actores de la sociedad civil y defensoras de los derechos de las mujeres es clave para lograr remover los obstáculos al acceso a la justicia. El diseño de acciones en colaboración con ONG, líderes sociales y activistas es de vital importancia para garantizar la oportunidad y sostenibilidad de las reformas. En Granada, la Iniciativa Spotlight se propone promover un enfoque basado en el cambio cultural en el poder judicial respecto al tratamiento de los casos de violencia contra las mujeres. A tal fin, apoya la labor de distintas ONG para que: 1) analicen la aplicación de los lineamientos para las sentencias judiciales; 2) trabajen con el poder judicial para cambiar las normas sociales y las prácticas que influyen la urgencia asignada a los casos, su tratamiento y las sentencias aplicadas a los perpetradores; y 3) promuevan la movilización social sobre el rol del poder judicial, su responsabilidad en la lucha contra la violencia de género, y el impacto que su actividad genera sobre la percepción pública respecto a la importancia de la violencia de género y su gravedad como problemática criminal⁷⁹.

El PNUD, en coordinación con la Iniciativa Spotlight, está desplegando recursos y transfiriendo conocimiento para desarrollar las capacidades necesarias en materia de género y así avanzar hacia la meta de la erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas. En **Belice** se realizarán acciones de sensibilización para integrantes del poder judicial en materia de estándares internacionales de derechos humanos, género y violencia de género. Se promoverá también el desarrollo de capacidades y conocimientos basados en evidencia para identificar oportunidades de

⁷⁷M. Contreras-Urbina, A. Bourassa, R. Myers, J. Ovince, R. Rodney, S. Bobbili, Guyana Women's Health and Life Experiences Survey Report, ONU Mujeres el Caribe (2019), p. 19. Disponible en: <https://caribbean.unwomen.org/en/materials/publications/2019/11/guyana-womens-health-and-life-experiences-survey-report#view.P.19>

⁷⁸<https://www.csjn.gov.ar/omrecopilacion/omfemicidio/homefemicidio.html>

⁷⁹Documento de proyecto Spotlight Granada, p. 178.

para luchar contra la violencia hacia las mujeres, incluyendo actividades de mentoría para funcionarios judiciales de tribunales de familia en cuatro distritos⁸⁰.

En **México** se propuso asegurar el acceso a la justicia y atacar la impunidad de los perpetradores de violencia contra mujeres y niñas. Para tal fin, se reforzarán las capacidades de los funcionarios públicos y, particularmente, aquellos a cargo de la gestión y la administración de la justicia, para prevenir, atacar, investigar, sancionar y reparar dichos crímenes⁸¹.

En **El Salvador**, a través de la Iniciativa Spotlight, se espera lograr que las instituciones nacionales y subnacionales financien e implementen programas basados en evidencia⁸². Para tal fin, se fortalecerán la calidad y competencia de los operadores del sistema judicial, cuyas habilidades serán desarrolladas mediante planes de capacitación y la adecuación curricular de los espacios de formación judicial. Asimismo, se promoverá la coordinación interinstitucional entre los actores relevantes del sistema de justicia a través de la Comisión Coordinadora del Sector Judicial y se fortalecerá la unidad especial de análisis de muertes violentas de mujeres de la Procuraduría General de la República⁸³.

En **Honduras**, se trabajará con los operadores del sistema de justicia de la Corte Suprema y el Ministerio Público para brindarles un mejor conocimiento y fortalecer sus capacidades para proveer servicios integrales de calidad y coordinados a las mujeres y niñas víctimas de violencia. Para tal fin, se diseñarán manuales y guías de actuación para los funcionarios judiciales, se realizarán actividades de capacitación en materia de violencia contra las mujeres y se implementarán protocolos especiales para la prevención de los femicidios⁸⁴.

La generación, recopilación y análisis de datos y sistemas de información en materia de género y violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo el femicidio, debe ser objeto central de atención en la región. Más allá de los avances obtenidos, los actores clave de los sistemas de justicia aún tienen grandes desafíos por delante en la materia. En contextos de crisis como la actual pandemia, el diseño de estrategias de contención y la toma de decisiones basadas en evidencia se torna difícil por el limitado acceso a datos y sistemas de información oficiales. Para revertir la situación, se deben diseñar estrategias que incluyan el desarrollo de capacidades, planes de trabajo, y sistemas de monitoreo y evaluación que permitan dar un salto de calidad en la generación de datos. Para revertir la situación, se deben diseñar

“La generación, recopilación y análisis de datos en materia de género y violencia contra las mujeres y las niñas, incluyendo el femicidio, debe ser objeto central de atención en la región”.



⁸⁰Documento de proyecto Spotlight Belice.

⁸¹Documento de proyecto Spotlight México.

⁸²Documento de proyecto Spotlight El Salvador, p. 35.

⁸³<http://www.pgr.gob.sv/index.php/m-genero>

⁸⁴Documento de proyecto Spotlight Honduras, p. 41.

estrategias que incluyan el desarrollo de capacidades, planes de trabajo, y sistemas de monitoreo y evaluación que permitan dar un salto de calidad en la generación de datos. Este esfuerzo tiene además que reconocer las importantes diferencias y subgrupos que integran el colectivo de mujeres en términos de niveles socioeconómico, etnia, edad, región geográfica y otros, incluso hacia el interior de cada uno de los países.

En materia de información, se debe asignar especial prioridad a los datos y sistemas de información vinculados a la interacción de las mujeres con el sistema de justicia criminal. Dada la gravedad y escala de la violencia contra las mujeres y los femicidios, amerita priorizar los esfuerzos y la asignación de recursos para que la producción de datos y sistemas de información en la justicia criminal permita hacer diagnósticos certeros de situación, identificar las falencias y necesidades de los operadores judiciales, y entender las razones de las demoras y la impunidad, para así diseñar planes de acción basados en evidencia. Cortes supremas, fiscalías, procuradurías, defensores públicos y ministerios de justicia, deben coordinar esfuerzos para generar información precisa, oportuna, comparable y desagregada sobre las barreras para el acceso a la justicia para las mujeres y sobre su interacción con violencia antes, durante y después de entrar en contacto con los operadores del sistema de justicia criminal. Los hombres y mujeres tienen experiencias muy distintas cuando interactúan con el sistema de justicia. Esas diferencias deben ser analizadas con precisión, tanto en el carácter de víctimas como de perpetradores. Se debe estudiar integralmente el impacto del crimen en las mujeres, incluyendo también los indirectos, como la revictimización y la intimidación que sufren como víctimas o testigos durante el proceso judicial, y la falta de acceso a asesoramiento legal⁸⁵.

En los últimos años, la creación de unidades u oficinas de género en los poderes judiciales ha sido una de las varias formas de mostrar compromiso con el acceso a la justicia y los derechos de las mujeres. Algunos ejemplos de este tipo de agencias son la Secretaria Técnica de Igualdad de Género en **Chile**⁸⁶, la Oficina de Violencia Doméstica⁸⁷ y la Oficina de la Mujer en **Argentina**⁸⁸, la Comisión de Género y Secretaría Técnica de Género y Acceso a la Justicia en **Costa Rica**⁸⁹ y la Oficina de Igualdad de Género en **México**⁹⁰. Sin embargo, la mera puesta en marcha de dichas oficinas no ha garantizado su potencial transformador, sino que requieren de algunas condiciones mínimas para tener un impacto real y sostenido, como por ejemplo: 1) contar con un alto nivel jerárquico dentro del poder judicial, 2) disponer de recursos financieros, materiales y humanos propios suficientes, 3) promover la integración de recursos humanos y tecnológicos especializados con capacitación permanente y 4) establecer mecanismos de planeación, seguimiento y evaluación de sus planes operativos⁹¹.

A los cuatro elementos descritos anteriormente se debería agregar un quinto, vinculado al presupuesto judicial para políticas de género. El nivel de compromiso y problematización del tema se refleja tanto en los niveles de presupuesto asignados como en su efectiva ejecución. Estas unidades de género podrían ser quienes lideren, supervisen y rindan cuentas sobre la ejecución del presupuesto de género en el poder judicial. Deberían tener un doble rol: conducir transformaciones institucionales reales hacia adentro, rendir cuentas y generar alianzas hacia afuera. El involucramiento de la sociedad civil en dicha tarea, la publicación de información en formato abierto sobre la ejecución presupuestaria y la confección de informes anuales, son algunas de las herramientas necesarias para generar una conversación pública más amplia sobre acceso a la justicia y género.

En **Honduras**, la iniciativa Spotlight se propone fortalecer las capacidades de la Corte Suprema de Justicia para formular presupuestos sensibles al género. Asimismo, se diseñarán planes de largo plazo para concientizar y capacitar al personal del sector justicia y de la Oficina del Fiscal General en presupuestos basados en resultados y sensibles al género⁹².

⁸⁵PNUD (2020), p. 56.

⁸⁶<http://secretariadegenero.pjud.cl/index.php/politica-genero-pjud>

⁸⁷<http://www.ovd.gov.ar/ovd/>

⁸⁸<https://www.csjn.gov.ar/om/index.jsp>

⁸⁹<https://secretariadegenero.poder-judicial.go.cr>

⁹⁰<https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero>

⁹¹Los criterios fueron tomados de: EQUIS Justicia para las Mujeres. (2018) "Unidades de Género en el Poder Judicial. Informe sobre su Estructura y Funcionamiento a Nivel Nacional". P.39. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Unidades_Genero

⁹²Documento de proyecto Spotlight Honduras, p. 31.

Al igual que se promueven los presupuestos etiquetados por género para monitorear el compromiso con las políticas para las mujeres y niñas, lo mismo se puede alentar con las autoridades políticas y administrativas de los poderes judiciales (cortes supremas y consejos judiciales).

El fortalecimiento de las capacidades del poder judicial debe inexorablemente tener una mirada transversal centrada en el género. No solo se trata de potenciar las herramientas de gestión y planificación, sino también de adquirir los nuevos conocimientos y habilidades que permitan alcanzar una incidencia real en el acceso a la justicia para mujeres y niñas. **Ya no se trata de un mero componente, sino de un enfoque de género que pueda permear con potencia y de manera integral hacia adentro de las instituciones judiciales.** Esto es una deuda pendiente en la gran mayoría de los sistemas judiciales de la región.

Paraguay. Igualdad de género. La Corte Suprema de Justicia es una de las cuatro instituciones comprometidas con la implementación del programa Guía Práctica reconocimiento de igualdad de Género en el Sector Público para la aceleración de la Agenda 2030 en Paraguay. Durante el 2019-2020 se avanzó en la elaboración de un Protocolo de Atención a casos de violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico e intrafamiliar, dirigido a la Magistratura y Funcionariado de Juzgados de Paz y Primera Instancia en lo Civil y Comercial, y un Protocolo de Atención y prevención para casos de acoso laboral, mobbing y acoso sexual en el Poder Judicial. El primero de los instrumentos ya fue validado con la magistratura, las mesas de violencia del Ministerio de la Mujer y el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (a través de las mesas PREVIN y CONAPREA, respectivamente). Ambos, están para ser estudiados y aprobados por la Corte Suprema de Justicia.

Para lograr una transformación efectiva y sostenida de los servicios de atención y protección a las mujeres y niñas, las instituciones judiciales tienen primero que transformarse hacia adentro. Deben replantearse cómo planifican, capacitan, presupuestan y generan las condiciones internas para garantizar la igualdad de género. Si no hay cambios estructurales en materia de género en el interior de las instituciones judiciales, será difícil que estas puedan cumplir cabalmente con su rol de protección de los derechos humanos y garantes del acceso a la justicia para las mujeres y niñas. En síntesis, los poderes judiciales deben reinventarse para enfrentar con éxito dichos desafíos, deben adquirir las herramientas y recursos humanos necesarios para revertir su desempeño histórico y trazar una hoja de ruta hacia la igualdad de género.

Recomendaciones

- **Alentar a los poderes judiciales a diseñar planes de contingencia en materia de género.**

- Confeccionar estrategias que articulen vertical y horizontalmente con los tribunales y con otras agencias estatales responsables de la provisión de servicios judiciales y acceso a la justicia, para el despliegue de acciones inmediatas para atender la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia.
- Poner en funcionamiento servicios que garanticen una atención permanente, integral y accesible para las mujeres y niñas en situación de riesgo o víctimas de violencia.

- **Impulsar reformas en los poderes judiciales y demás actores del sistema de justicia para que implementen procesos de reconversión institucional para inyectar de manera estructural la perspectiva de género en todos sus ámbitos.**

- Promover ejercicios de rediseño institucional contemplando el género como prioridad estratégica.
- Implementar nuevas políticas de capacitación y de incorporación de recursos humanos en materia de género.
- Impulsar acciones y planes de innovación y de economía del comportamiento orientado a mejorar la protección de las mujeres y niñas.
- Realizar evaluaciones institucionales integrales en materia de género para identificar necesidades y oportunidades en materia de capacitación, gestión, generación de datos y sistemas de información y asignación de presupuesto.

- **Crear en los poderes judiciales Oficinas de Género de alto rango y con amplias responsabilidades.**

- Asignarles la responsabilidad de confeccionar los planes de trabajo en materia de género y de contingencia que articulen de manera vertical y horizontal, para asegurar el acceso a la justicia para las mujeres.
- Darles también la responsabilidad de monitorear el presupuesto etiquetado por género y su ejecución presupuestaria, rindiendo cuentas periódicamente respecto a los avances.

- **Invertir en el desarrollo de capacidades para solucionar el déficit estructural en materia de datos y sistemas de información sobre acceso a la justicia para las mujeres y las causas de impunidad en la violencia contra las mujeres y niñas.**

- Revisar la normativa relativa del tratamiento de los casos citados de violencia y el femicidio.
- Analizar la jurisprudencia relacionada con la aplicación de dichos tipos penales y del derecho internacional de los derechos humanos por parte de los tribunales.

- **Adoptar medidas urgentes desde el sistema de justicia para salvaguardar la vida y la seguridad de las mujeres y niñas.**

- Incorporar más equipamiento y herramientas como botones antipánico, líneas telefónicas para atención urgente y uso de redes sociales.
- Promover mayor celeridad en el dictado de órdenes de distanciamiento.
- Impulsar mayor articulación para facilitar el acceso a los albergues.
- Permitir que las víctimas y sus hijos/as, si aplica, puedan refugiarse en albergues.
- Flexibilizar los criterios de ingreso a los refugios.
- Realizar rondas policiales permanentes y establecer guardias las 24 horas en los sistemas de justicia.
- Dar seguimiento a los casos que llegan a los servicios de protección social y psicológica de las víctimas.
- Garantizar en el ámbito civil y familiar la continuidad de las demandas por pensiones alimenticias y guarda de los hijos.
- Estimular el uso de aplicaciones para la alerta temprana, garantizando que se articula con la respuesta institucional.

- **Los sistemas de justicia y las fuerzas de seguridad podrían desplegar estrategias de prevención proactivas en el territorio para evitar situaciones de violencia contra las mujeres.**

- Utilizar datos y sistemas de información de expedientes judiciales y denuncias policiales, al igual que Big Data, nuevas herramientas tecnológicas y otras fuentes de datos y sistemas de información sobre mujeres en situación de riesgo o vulnerabilidad.

B. El acceso a la justicia y el mandato de “No dejar a nadie atrás”

La irrupción de la pandemia sumada al cierre de los servicios judiciales representa una gran amenaza para el acceso a la justicia de los distintos grupos con mayores riesgos de entrar en situación de vulnerabilidad. Por un lado, las medidas de confinamiento y distanciamiento social ponen en riesgo algunos grupos particulares de individuos, ya sea porque el encierro aumenta las posibilidades de que sean víctimas de violencia, maltratos o abusos (por ejemplo, niños, niñas y mujeres) o bien porque la cuarentena les impide procurarse los recursos económicos elementales para asegurar su alimentación y bienestar general (trabajadores informales, habitantes de zonas marginales y adultos mayores) o porque han perdido sus empleos o no pueden regresar a sus países de origen. Ante este panorama, sin embargo, la región corre con cierta ventaja, ya que, gracias al trabajo de los gobiernos, organismos internacionales y agencias de cooperación internacional, América Latina y el Caribe ya cuentan con importantes avances en los niveles de infraestructura y desarrollo institucional para hacer frente a la demanda emergente de servicios de asesoramiento legal, orientación y defensa jurídica.

La heterogeneidad entre las subregiones en América Latina y el Caribe debe ser tomada en cuenta al momento de diseñar políticas de acceso a la justicia en el marco de la COVID-19. En esta vasta región conviven grandes divergencias en términos de asimetrías sociales, multiculturalismo, aglomerados urbanos versus ruralidad, pueblos originarios, territorios homogéneos y accidentes geográficos, países con múltiples etnias, y sistemas legales de tradición civilista y otros anglosajona. Estas especificidades, que incluso se verifican hacia el interior de algunos países, requieren abordajes a medida. En **Guyana**, el PNUD está trabajando para atender los desafíos derivados de las grandes distancias geográficas y la conectividad mediante el uso de tecnologías. Así se procura conectar al Estado y al sistema judicial central con las comunidades que viven en áreas remotas del país y brindarles acceso electrónico a servicios gubernamentales⁹³.

En **Guatemala**, un país multilingüe y multicultural, el acceso a justicia debe incluir la pertinencia lingüística y cultural. Actualmente se han dado pasos significativos en esa vía, como la reciente aprobación de la Política del Organismo Judicial de Acceso a la Justicia para Pueblos Indígenas. Sin embargo, hacen falta mecanismos institucionales que garanticen la capacitación, contratación y evaluación de intérpretes o funcionarios bilingües dentro de las instituciones del sistema de justicia. Además, existen dificultades para encontrar intérpretes dóneos para todas las variantes de idiomas de las 22 comunidades lingüísticas mayas⁹⁴. Algo similar ocurre en Perú, donde el 25.6% de la población (aproximadamente siete millones de personas) se identifican como indígenas. Pero pese al mandato constitucional que reconoce la existencia de dos sistemas de justicia, en los últimos cuatro años no se ha legislado para reglamentarlo y hacerlo operativo. Esto facilita el surgimiento de enormes desafíos para la administración de justicia oportuna, tanto a nivel individual como colectivo, no solo en materia penal sino también civil y por la no aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹⁵.

En **Panamá**, el PNUD ha trabajado activamente en el desarrollo y fortalecimiento de la justicia comunitaria de paz, acompañando la transición que comenzó en 2016 del antiguo sistemas de corregidores a los jueces de paz. Dada la heterogeneidad del territorio y de las respectivas poblaciones, se trabajó en identificar las características geográficas y culturales de cada región para así facilitar el uso de la conciliación. Se realizaron campañas de difusión y se trabajó con la Cámara de Comercio para tener espacios de intercambio entre sector civil, empresas y sistema de justicia⁹⁶.

⁹³PNUD (2020), p. 34.

⁹⁴Correspondencia con equipo Justicia de PNUD Guatemala realizada el 23 de abril de 2020.

⁹⁵Entrevista Equipo Justicia PNUD Perú realizada el 22 de abril de 2020.

⁹⁶Entrevista Equipo Justicia PNUD Panamá realizada el 24 de abril de 2020.

En **Perú**, en 2019 se realizó un estudio en un grupo de departamentos para identificar zonas rurales donde no llega la justicia de paz. En zonas remotas o rurales, el juez de paz es la representación del Estado más cercana a las personas. El estudio se propuso identificar qué rutas existen hoy y cómo funcionan para llevar la justicia a las víctimas. Se realizaron mapeos en cada departamento para identificar las rutas ya existentes y montar sobre ellas una estrategia de provisión de servicios de justicia⁹⁷.

En **Colombia**, El Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con unas jornadas de atención móviles en la que se atienden a víctimas del conflicto armado en zonas apartadas del país en donde no tiene cobertura la Unidad para la Atención de Víctimas.

En **Argentina**, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementó con apoyo del PNUD un proyecto denominado "Hospital de Derechos"⁹⁸. Inaugurado en noviembre de 2018, implica un desarrollo superior de atención con respecto a los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) que operan en el territorio. Este hospital presta asistencia legal y acceso a justicia de manera integrada y gratuita. Allí se atienden prácticamente todos los problemas legales *in situ* para evitar que las personas más vulnerables deban ir de un lugar a otro para resolverlos. Este es un espacio orientado a la búsqueda de soluciones integrales y de convergencia entre las distintas agencias que brindan servicios de este tipo⁹⁹. Dicho ministerio también implementó un sistema de oficinas móviles de acceso a la justicia, que recorren distintas zonas en función de itinerarios estipulados con antelación en función de necesidades de cobertura territorial a distintos grupos poblacionales¹⁰⁰. Otra forma de llegar al territorio es por medio del sistema de clínicas jurídicas o del modelo descentralizado de centros de acceso a la justicia. **Argentina** cuenta con 250 centros en distintos puntos del país que brindan orientación, asistencia jurídica y educación en derechos¹⁰¹.

Los países que han sufrido conflictos armados tienen grupos vulnerables con particularidades y dinámicas que necesitan especial atención. En **Guatemala**, las víctimas y sobrevivientes del enfrentamiento armado interno, en su mayoría provenientes de comunidades mayas situadas en los departamentos más afectados por el conflicto armado, han enfrentado una serie de privaciones básicas que restringen su bienestar y, por lo mismo, son sumamente vulnerables a posibles brotes de la COVID-19. Asimismo, en el marco del Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST), el PNUD ha promovido la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres indígenas en su



⁹⁷Entrevista Equipo Justicia PNUD Perú realizada el 22 de abril de 2020.

⁹⁸<https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/presscenter/articles/2018/se-inauguro-el-hospital-de-derechos--un-centro-para-prestar-asis.html>

⁹⁹<https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>

¹⁰⁰<https://www.argentina.gob.ar/noticias/oficina-movil-del-ministerio-de-justicia-ya-realizamos-1121-tramites-en-la-provincia-de>

¹⁰¹<https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>

acceso a la justicia. Las acciones implementadas han incluido el abordaje de la violencia sexual y de género durante el enfrentamiento armado interno, el despliegue de servicios esenciales de asesoría legal y atención psicosocial para las sobrevivientes. Adicionalmente, se busca el fortalecimiento de las capacidades del Ministerio Público para investigar casos de violencia sexual y de género contra mujeres indígenas durante el enfrentamiento armado¹⁰².

Por su parte, en **Colombia**, desde 2018 el PNUD trabaja con sistemas locales de justicia, iniciativa que surgió como una respuesta rápida a los acuerdos de paz. El proyecto abarca 13 municipios donde promueve, mediante la articulación de todos los actores, la construcción de rutas de justicia que permitan enlazar la cabecera municipal con la zona rural para que haya conexión entre ambas y así se eliminen barreras al acceso a la justicia para las personas que viven en aquellas zonas. El PNUD también trabaja para proteger y fortalecer la labor de defensores de derechos humanos y líderes sociales en distintas regiones del país, quienes han estado en riesgo por su apoyo a la implementación del proceso de paz. En tal sentido, promueve espacios de diálogo entre sociedad civil y gobierno para ayudar fortalecer la labor de los defensores de derechos humanos y desmontar las estructuras criminales que atentan contra su integridad¹⁰³.

En el Caribe, se aplican modelos de cortes especializadas para atender a los distintos grupos vulnerables. Este tipo de intervenciones refleja el nivel de prioridad que se le da a algunas problemáticas puntuales, pero también persigue un abordaje técnicamente más sólido y un tratamiento célere de los casos. En materia de acceso a la justicia para niños y niñas, en **Trinidad y Tobago**, se crearon centros para la atención de menores con el sistema de “ventanilla única”, contando en un solo lugar con todas las disciplinas profesionales necesarias para brindar una atención adecuada¹⁰⁴. Esta modalidad reduce la revictimización y permite un abordaje de las necesidades de aquellos en situación de vulnerabilidad. También se creó en 2017 la Corte de los Niños para menores en conflicto con la ley, donde se promueve un abordaje restaurativo y rehabilitativo¹⁰⁵. En **Belice**, en 2016, se inauguraron los primeros tribunales de familia amigables a los niños y niñas¹⁰⁶. En Antigua y Barbuda, en 2019, se puso en marcha una experiencia de Corte Modelo para Agresiones Sexuales, con el objetivo de brindar una respuesta oportuna, coordinada y sensible al género a las víctimas y testigos en casos de violencia sexual¹⁰⁷. Este nuevo tribunal pondrá a prueba la efectividad de las prescripciones de las Guías Modelo para Casos de Agresión Sexual en la Región Caribe¹⁰⁸. Asimismo, en Guyana, funcionan tribunales especializados para casos de familia, agresiones sexuales y narcóticos, donde se logró mejorar significativamente los tiempos de tratamiento y resolución de los casos. Dichas demoras eran serias barreras para los potenciales usuarios del sistema de justicia¹⁰⁹.

En general, las consecuencias económicas de la COVID-19 han tenido un amplio alcance, afectando de distintas maneras a personas en mayor situación de riesgo de caer en vulnerabilidad. Aquí se incluye a la población LGBTQI+, personas con discapacidades, adultos mayores, personas en situación de calle, migrantes, pueblos indígenas, poblacione afrodescendiente y trabajadores temporales o estacionales. Ven afectados muchos de sus derechos fundamentales, como el acceso a la salud, a la alimentación, al empleo, a la vivienda, al agua potable, a la educación y a la cultura. El amplio espectro de grupos afectados torna imperativo: 1) la implementación de medidas de emergencia para proteger su integridad y seguridad, 2) la realización de estudios y generación de datos y sistemas de información orientados a identificar con precisión las necesidades y riesgos que sufren estos grupos desde una mirada multidimensional, y 3) diseñar planes de acción integrales y sostenibles para garantizar el acceso a la justicia y la protección de sus derechos.

Por otro lado, la reducción de los servicios judiciales y la concentración de las fuerzas de seguridad en tareas relacionadas con el control del confinamiento generan condiciones para potenciales abusos y el accionar de grupos de crimen organizado en contra de migrantes, personas que solicitan asilo, víctimas de trata y tráfico de

¹⁰²Correspondencia con equipo Justicia de PNUD Guatemala, realizada el 23 de abril de 2020.

¹⁰³Entrevista equipo Justicia de PNUD Colombia, realizada el 30 de abril de 2020.

¹⁰⁴PNUD (2020) Justice Needs Assessment in the Caribbean. Disponible en: [file:///Users/Trabajos/Downloads/Caribbean%20Justice_A%20Needs%20Assessment%20of%20the%20Judicial%20System%20in%20Nine%20Countries%20\(1\).pdf](file:///Users/Trabajos/Downloads/Caribbean%20Justice_A%20Needs%20Assessment%20of%20the%20Judicial%20System%20in%20Nine%20Countries%20(1).pdf)

¹⁰⁵Ejemplos tomados de PNUD (2020), p.39

¹⁰⁶Ejemplos tomados de PNUD (2020), p. 40.

¹⁰⁷<https://ccj.org/wp-content/uploads/2019/01/Remarks-SOMC-Antigua-Mr-Justice-Wit.pdf>

¹⁰⁸<http://juristproject.org/news-stories/model-guidelines-can-help-survivors-of-sexual-offences/>

¹⁰⁹Ejemplos tomados de PNUD (2020), p.39.

personas, entre otras. Además, la pandemia ha provocado un cierre de fronteras y de cielos que ha inmovilizado a cientos de miles de personas. Cabe recordar que el panorama migratorio en América Latina y el Caribe ha evolucionado en la última década. Entre 2010 y 2019, el número de inmigrantes en la región aumentó en un 66%, mientras que el número de emigrantes aumentó un 26%. El flujo de migrantes venezolanos ha sido un factor decisivo en las nuevas dinámicas. Se estima que a fines de 2019 había más de 4.800.000 de migrantes venezolanos y que el 85% eligió como destino un país de la región. **Colombia**, país vecino y con una extensa frontera con **Venezuela**, fue el principal receptor de migrantes recibiendo aproximadamente 1.600.000 venezolanos¹¹⁰.

La COVID-19, con su consecuente impacto en la economía y en la gobernabilidad, ha generado una situación preocupante por la gran cantidad de personas que están regresando a sus países de origen, especialmente en la región Andina y los países del Norte de Centroamérica. Por ejemplo, hay un gran flujo de personas desde **Colombia**, **Perú** y **Ecuador** hacia **Venezuela**. También hay guyaneses de segunda generación que están retornando a **Guyana** desde **Venezuela**. En todos estos casos se verifican serios problemas para acceder a documentación que acredite la nacionalidad. La falta de documentación impide el acceso a derechos, facilita abusos e imposibilita denunciarlos, además de invisibilizar a un grupo que no aparece contabilizado en las estadísticas.

Cabe resaltar que el fenómeno de las migraciones, la movilidad humana y las deportaciones tiene un impacto negativo desproporcionado sobre las mujeres. El cierre de fronteras afecta a las mujeres migrantes, ya que son víctimas de abusos por la vulnerabilidad en la que se encuentran, ya sea por problemas con su documentación o por estar solas. También afecta a las mujeres trans y población LGBTQ+, quienes en muchos países sufren persecución y por no poder huir ni salir del país en este momento podrían verse afectados de manera desproporcionada. En el ámbito del trabajo doméstico y del cuidado también se registran abusos, ya que muchas mujeres migrantes desempeñan esas tareas y en el contexto de la pandemia no siempre les siguen pagando o bien las despiden. Estas mujeres suelen ser víctimas de violencia de género en sus respectivos hogares, en contextos de hacinamiento, privaciones y precariedad. Por otra parte, si bien las deportaciones afectan en un 80% a los hombres, esto también impacta en las mujeres, ya que, al regresar a sus hogares, desempleadas y sin perspectivas, tienden a agravar los problemas de violencia de género¹¹¹. Finalmente en clave de movilidad humana, se debe incorporar la dimensión de los desplazamiento interno en nuestros países.

Muchos países han cerrado o restringido la operación de servicios públicos “no esenciales”, lo cual afecta el acceso a documentación legal. Esto puede incluir departamentos responsables del registro de nacimientos, defunciones, matrimonios y divorcios. La documentación legal es un requisito previo para acceder a muchos derechos y servicios. La falta de documentación legal a menudo tiene más consecuencias sobre las identidades legales, la herencia y los derechos de propiedad, pero también la documentación en términos de residencia, ciudadanía y derechos de voto. Por ejemplo, la falta de documentación impide el acceso a los sistemas nacionales de salud y otros servicios de protección. El registro de nacimientos en particular es fundamental para prevenir la situación de “apátrida” en los migrantes. El Grupo de Trabajo de Identidad Legal de la ONU ha señalado que el registro civil debe considerarse un servicio esencial obligatorio” para continuar las operaciones durante una pandemia. Aunque es posible que algunas oficinas físicas deban cerrarse o que los horarios de apertura sean limitados o escalonados, las operaciones deben mantenerse lo más posible, ya sea en persona o virtual, durante la crisis. Dependiendo de la capacidad, ciertos procesos de registro se pueden suspender, pero el registro de nacimientos, defunciones, muertes fetales y el registro de las causas de muerte deben continuar como una prioridad.

¹¹⁰<https://www.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/harnessing-the-potential-of-migration-in-latin-america-and-the-c.html>

¹¹¹Entrevista con David Khoudour, realizada el 24 de abril de 2020.

Recomendaciones

- **Realizar estudios sectoriales específicos orientados a identificar con precisión las necesidades jurídicas y riesgos que sufren los distintos grupos en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la COVID-19.**
 - Llevar a cabo estudios sobre el impacto de la pandemia en pueblos indígenas, la comunidad LGBTIQ+, mujeres en el mercado laboral formal e informal, migrantes y refugiados en términos de nuevos conflictos y necesidades jurídicas insatisfechas.
 - Realizar talleres, seminarios y espacios de diálogo orientados a detectar el estado de situación de dichos grupos, recabar información y coordinar acciones.
- **Promover espacios de coordinación entre las distintas áreas y poderes del Estado que proporcionan servicios de acceso a la justicia (Ministerios de Justicia, oficinas de los poderes judiciales, fiscalías, defensorías, Oficinas de Ombudsman, gobiernos municipales o locales, etc.).**
 - Creación de una mesa de diálogo sobre acceso a la justicia incorporando a todos los prestadores de servicios judiciales, orientación jurídica y asesoramiento legal para compartir información sobre los niveles de prestación de servicios, cuellos de botella, desafíos y necesidades para diseñar estrategias de trabajo coordinadas.
 - Promover la publicación por parte de cada uno de esos actores de información actualizada sobre los servicios prestados, cantidad y tipo de consultas, entre otros.
- **Impulsar la generación de datos y sistemas de información desagregados sobre la situación específica de cada uno de los grupos en mayor riesgo para el PNUD en el contexto de la pandemia.**
 - Identificar el impacto del uso de las tecnologías y las audiencias virtuales sobre cada uno de dichos grupos.
 - Investigar las consecuencias de las brechas de tecnología, de educación digital y de conectividad a Internet en el acceso a la justicia para los citados grupos.
 - Evaluar los niveles reales de accesibilidad de los nuevos modelos virtuales de atención al público y de celebración de audiencias utilizados en la fase de respuesta a la COVID-19 para los grupos señalados.
- **Sensibilizar al personal del poder judicial y demás agencias del sistema de justicia sobre la situación y necesidades en términos de acceso a la justicia de los grupos vulnerables.**
 - Elaborar materiales de difusión y sensibilización, diseñar talleres y cursos de capacitación, realizar seminarios web y encuentros presenciales, para personal judicial con organizaciones de la sociedad civil y de base que trabajen en la provisión de asesoramiento jurídico u orientación legal para dichos grupos.
- **Promover la retroalimentación entre las distintas áreas del PNUD que trabajan con grupos vulnerables para el diseño de estrategias intersectoriales.**
 - Realizar mesas de trabajo con representantes de áreas tales como justicia, género, pobreza e inclusión, seguridad ciudadana, migrantes, derechos humanos, LGBTIQ+ y justicia transicional, para compartir información, identificar desafíos comunes y trazar una hoja de ruta coordinada en materia de acceso a la justicia con hitos de corto, mediano y largo plazo.
- **Impulsar abordajes integrales y estrategias de despliegue y coordinación con base territorial para el acceso a la justicia, como los centros de acceso a la justicia, clínicas jurídicas y alianzas con organizaciones de base.**
 - Ver las guías elaboradas en Colombia para apoyar la incorporación del enfoque de género en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹¹² apoyados por PNUD¹¹³.
- **Coordinar estrategias de acceso a la justicia y contención con otros actores estatales y sociales que reciben víctimas o están en la primera línea de la conflictividad social, como hospitales y centros de salud, estaciones policiales, centros de atención a mujeres y niñas, establecimientos educativos en todos los niveles, centros comunales y centros deportivos, entre otros.**
 - Creación de mesas de trabajo territoriales a nivel subnacional organizadas por zonas geográficas con los citados actores para identificar necesidades, cuellos de botellas y patrones de conflictividad jurídica y de necesidades legales insatisfechas.
 - Creación de mesas de coordinación de alto nivel con representantes ministeriales para la armonización de respuestas, recolección de información y asignación presupuestaria.
- **Garantizar la continuidad del funcionamiento de las oficinas de los registros civiles como así también de toda otra dependencia estatal responsable de emitir o legalizar documentación relativa al estado civil de las personas, nacionalidad, permisos de residencia y trabajo, entre otros.**
 - Establecer servicios de atención al público para temas prioritarios.
 - Organizar la atención al público mediante sistemas de turnos virtuales.
 - Publicar protocolos y guías de orientación para la atención al público.

¹¹²Guías elaboradas por RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en conjunto con ONU Mujeres y la Agencia de Renovación del Territorio. Disponibles en <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/04/pdet-funcionarios>

¹¹³<https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/projects/capacidades-locales-para-la-implementacion-del-programa-de-desar.html>

Transformación institucional

“El acceso a la justicia va más allá de los tribunales e incluye también la interacción con los registros civiles, oficinas de violencia contra las mujeres y niñas, centros públicos y privados de mediación, servicios de asesoramiento legal, entre otros”.

V. Transformación Institucional

A. Capacidades institucionales de los sistemas de justicia

La COVID-19 ha puesto a prueba las capacidades institucionales de todas las ramas del gobierno. En términos generales, esto implica la habilidad de diseñar planes para hacer frente a la crisis, definir acciones y estrategias articuladas con otros actores. Se deben identificar también las necesidades de grupos vulnerables, realizar ejercicios de repriorización presupuestaria, recolectar los datos y sistemas de información necesarios para poder evaluar el estado de situación y fijar cursos de acción, entre otras. La crisis de salud ha generado una crisis de gobernabilidad, que ha sometido a tensión a todas las instituciones tanto públicas como privadas.

Ante la pandemia, los poderes judiciales de la región tienen la oportunidad de darle prioridad a la transformación de sus capacidades institucionales, de forma tal que les permitan tener un rol central y proactivo en la definición de la política pública de justicia. Esto tendría enormes implicancias en materia de acceso a la justicia, ya que permitiría estimar o evaluar el impacto en los grupos en situación de vulnerabilidad de las medidas de distanciamiento social, del enfriamiento de la economía, de la paralización del mercado laboral y de la suspensión de los servicios de cuidado públicos, entre otros. Así, los poderes judiciales podrían recalibrar sus estrategias de intervención, adaptar la prestación de servicios al nuevo mapa de necesidades y reorganizar las asignaciones presupuestarias en función de la nueva configuración del mapa de actores vulnerables.

Dicho rol incluye funciones importantes y sofisticadas que permitirán que los poderes judiciales tengan un papel preponderante en el abordaje de los desafíos asociados al acceso a la justicia y en la formulación de políticas para enfrentarlos. Dichas funciones requieren una serie de capacidades institucionales, que incluyen: 1) realizar la planificación estratégica y control del desarrollo institucional, 2) diseñar e impulsar iniciativas, tanto legales como organizacionales y de reforma judicial, 3) determinar la asignación de los recursos, y 4) realizar el monitoreo y evaluación de la implementación de sus políticas y planes de trabajo¹¹⁴.

En otras palabras, el poder judicial debe priorizar el fortalecimiento de las capacidades de innovación, de gestión de proyectos prioritarios, de generación de datos, de evaluación y de monitoreo para ser protagonista, tanto de la definición como de las transformaciones de sus principales políticas. Los poderes judiciales deben constituirse como genuinos impulsores de la política pública de justicia, dialogando, negociando y convenciendo a los otros actores que por diseño constitucional tienen injerencia en la materia, como los integrantes de los poderes legislativos y los ministerios de justicia o sus equivalentes¹¹⁵. También deben pensar de manera estratégica en la evolución y adaptación de cara al futuro en el nuevo contexto de la pandemia en función de las tendencias sociodemográficas, los cambios en la conflictividad y el progreso de la tecnología, entre otros¹¹⁶.

Asimismo, se deben fortalecer las capacidades de los poderes judiciales a nivel local. Esto va en consonancia con la necesidad de descentralizar los servicios de administración de justicia, aspirando a la mayor cobertura geográfica posible. La centralización de los servicios judiciales ha sido un problema histórico en la región. Una “Justicia centrada en las personas”, tal como reza la Agenda 2030, necesita que los ciudadanos tengan acceso cercano a oficinas estatales, incluyendo las judiciales. Sin embargo, el acceso a la justicia va más allá de los tribunales e incluye también la interacción con los registros civiles, oficinas de violencia contra las mujeres y niñas, centros públicos y privados de

¹¹⁴Garavano, Germán. (2006) “El Gobierno Judicial en Argentina”. Revista Sistema Judiciales, Ejemplar No10. Disponible en: https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10

¹¹⁵Entrevista con Miguel Cereceda Zambrano realizada el 23 de abril de 2020.

¹¹⁶En la década de 1990, el Tribunal Supremo de Puerto Rico creó la Comisión Futurista de los Tribunales, con el propósito de analizar la realidad contemporánea, las tendencias que se vislumbran para el siglo XXI, el impacto que éstas tendrán en los tribunales y proponer una visión de los tribunales para esa nueva etapa. Dicha comisión estuvo integrada por ciudadanos representantes de diversos sectores de la sociedad y del Sistema Judicial. Su misión consistió en elaborar y proponer una visión sobre el futuro de los tribunales de Puerto Rico, indicando sus características principales, así como identificando instrumentos básicos que impulsen dicha visión de manera que esta se haga realidad.

Para más información, ver <http://www.ramajudicial.pr/sistema/supremo/futurista.htm>

mediación, servicios de asesoramiento legal, entre otros. La estrategia de proximidad y accesibilidad debe ser integral, abarcar todos esos servicios y facilitar el acceso a derechos a todos los sectores de la población.

El Plan Estratégico 2020-2024 del Poder Judicial de República Dominicana, diseñado con apoyo de PNUD-SIGOB, refleja la visión propuesta descrita en los párrafos precedentes¹¹⁷. Este ejercicio muestra las prioridades fijadas por el propio poder judicial en materia de acceso a la justicia, calidad del servicio judicial y de integridad para la confianza en la justicia. En cada uno de estos ejes se catalogan una serie de acciones y metas que le permiten al órgano judicial posicionarse como un actor protagónico en la definición y construcción de sus propias prioridades y objetivos. Además, el plan fue confeccionado con herramientas de diseño colaborativo y mediante un proceso participativo, abierto y con consulta a la ciudadanía. También se validó con los magistrados de todos los niveles. El ejercicio que derivó en el Plan Estratégico 2020-2024 propuso pensar reformas hacia el interior del poder judicial, con líneas de trabajo innovadoras, nuevos lineamientos en materia de recursos humanos y con una mirada de género hacia el interior de las instituciones judiciales. También se puso mucho énfasis en las políticas de comunicación hacia la ciudadanía¹¹⁸.

Las mismas consideraciones se aplican al Plan Estratégico Institucional 2019-2024 del Poder Judicial de **Costa Rica** (PEI)¹¹⁹. Dicho plan fue elaborado de manera participativa y tiene entre sus ejes transversales temas tales como la innovación, la justicia abierta, el ambiente, el género y el acceso a la justicia. El PEI aborda temas clave como “el desarrollo e implementación de herramientas de inteligencia artificial y bots para apoyar la gestión y tramitación judicial, administrativa y de los órganos auxiliares de justicia” o “ que al finalizar el 2024, se haya dotado a la institución de herramientas y soluciones de tecnología que integren la información, sistemas y demás soluciones, según los flujos de trabajo existentes en los ámbitos jurisdiccional, auxiliar de justicia y administrativo”. Estas metas reflejan una mirada estratégica del poder judicial, tanto en su dimensión jurisdiccional como en su calidad de estructura burocrática, que necesita estar a tono con los avances tecnológicos, institucionales y de gestión, para brindar un servicio de calidad a los usuarios. Además, se diseñó un sitio web donde se puede encontrar además información vinculada al diseño, implementación y rendición de cuentas sobre la ejecución del PEI.

La elaboración de planes estratégicos requiere no sólo de capacidades de planificación, sino también de gestión y priorización. A la fase de conceptualización, visión estratégica y definición de líneas de trabajo, le sigue una de gestión. Esto implica la priorización y asignación de capital político para asegurar que las metas fijadas se cumplan. En tal sentido, muchos poderes judiciales podrían verse beneficiados por el fortalecimiento de las capacidades de gestión, en especial mediante la introducción de herramientas similares a las que utilizan los centros de gobierno en los poderes ejecutivos. No se trata de replicar las delivery units originadas en los sistemas de gobierno en los países anglosajones y luego popularizadas en otras regiones, sino de identificar cuáles de sus herramientas y metodologías de trabajo podrían ser de utilidad para asegurar el cumplimiento de las prioridades consagradas por la visión de los planes estratégicos¹²⁰.

Los poderes judiciales de América Latina han demostrado grandes progresos en cuanto al desarrollo de capacidades de planificación, pero no así en las de gestión de dichos planes. En tal sentido, se debe procurar adquirir el conocimiento, la tecnología y los recursos humanos para poder llevarlos a la práctica. En otras palabras, no solo basta con tener un plan, también hace falta un plan para gobernar el plan. Esto plantea diversos interrogantes, como por ejemplo, ¿cuáles son las características que deberían tener las áreas responsables de esto último? ¿Qué habilidades y destrezas necesitan adquirirse? ¿Cuál es el perfil de los recursos humanos que deben llevar adelante estas funciones? Una mirada a la experiencia de los poderes ejecutivos en la región, tanto a nivel nacional como subnacional, puede resultar de utilidad¹²¹.

¹¹⁷<https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2018/04/pdet-funcionarios>

¹¹⁸Entrevista Equipo Justicia República Dominicana (21 de abril de 2020) y Miguel Cereceda Zambrano (23 de abril de 2020).

¹¹⁹Plan Estratégico Institucional (PEI). Disponible en: <https://pei.poder-judicial.go.cr>

¹²⁰M. Alessandro, M. Lafuente and C. Santiso, (2014) “Gobernar para Cumplir con los Vecinos. El Rol de los Centros de Gobierno en América Latina y el Caribe”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16876/gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-el-rol-del-centro-de-gobierno-en-america>.

¹²¹Entrevista a Miguel Cereceda Zambrano, 23 de abril de 2020.

Por otra parte, la pandemia de la COVID-19 puso de relieve la falta de preparación de las instituciones judiciales para situaciones imprevistas o eventos excepcionales. Un aprendizaje evidente es la necesidad de diseñar políticas para poder enfrentar las crisis, transitarlas y poder volver al estado previo. Esto va en sintonía con los **programas de resiliencia** que en los últimos años han crecido de manera considerable en los poderes ejecutivos y, muy especialmente, en las grandes ciudades. Dichos programas consisten en ejercicios de identificación de potenciales escenarios que generen grandes tensiones en el sistema y el diseño de estrategias para abordarlas posteriormente. Estas tensiones pueden ser catástrofes climáticas, procesos masivos e inesperados de migraciones, apagones cibernéticos de larga duración, y pandemias. En el caso de la COVID-19, trajo aparejado la adopción repentina de tecnología en la provisión de servicios judiciales. Esa transformación hoy se da por sentada pese a que no tiene bases sólidas, ya que carece de un marco normativo y de una política pública. La sorpresiva pandemia llevó a recurrir rápidamente a soluciones tecnológicas casi sin pensar. El PNUD tiene la oportunidad de trabajar con los poderes judiciales para consolidar esos logros, profundizar sus habilidades para el manejo de crisis y cómo adaptarse a los cambios¹²².

Las estrategias de resiliencia consisten en el diseño de planes de contingencia con protocolos claros de actuación, identificación de riesgos, designación de responsables en las distintas agencias, acciones de despliegue y políticas de coordinación y articulación interinstitucional entre los distintos actores clave. Frente a la concreción de algunas de las hipótesis de estrés, el plan se pone en funcionamiento. En el contexto actual de la pandemia, la principal virtud de este tipo de programas es que sienta las bases para el trabajo coordinado ante situaciones de crisis. Precisamente, la falta de coordinación e integralidad fue una de las debilidades que quedaron en evidencia con la irrupción de la COVID-19.

El género es otra área donde se pueden desarrollar y potenciar las capacidades transformativas del poder judicial. Desarrollar capacidades institucionales no es una tarea sencilla, menos aun si la aspiración es lograr un impacto transformador. En este caso se requieren estrategias que le proporcionen a los funcionarios judiciales de alto nivel sistemas de información adecuados para la toma de decisiones, capacitación específica en la materia, herramientas y metodologías de trabajo ad hoc, tecnología, presupuesto y mecanismos de coordinación apropiados con otras instituciones involucradas en la temática.

En **México**, a través de la Iniciativa Spotlight, se diseñó un proyecto para reducir la violencia contra las mujeres y la impunidad. Uno de los componentes del proyecto se enfocó en proveer conocimiento, habilidades y capacidades a los funcionarios públicos a cargo de la gestión y administración de la justicia que les permitan desarrollar un enfoque de género, ciclo de vida, igualdad y derechos humanos dentro de sus instituciones. Esto a fin de permitir que sus esfuerzos en prevenir, combatir, sancionar y reparar los casos de violencia contra las mujeres, en especial los feminicidios proporcionen una mejor y más efectiva respuesta hacia las víctimas, sobrevivientes y sus familias¹²³.



¹²²Entrevista Gloria María Borrero ex Directora Ejecutiva de la Corporación por Excelencia en la Justicia (Colombia) realizada el 23 de abril de 2020.

¹²³Documento de proyecto Spotlight México. Disponible en: https://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=180293

Recomendaciones

- **Promover el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los poderes judiciales para tener un rol proactivo en la definición de la política pública de justicia.**
 - Los planes estratégicos de Costa Rica y República Dominicana constituyen hojas de ruta para un poder judicial moderno y protagonista.
- **Concientizar a todos los actores del sistema de justicia acerca del impacto de la pandemia en el acceso a la justicia y en la conflictividad social.**
 - Los poderes judiciales pueden convocar espacios de trabajo y diálogo con otros actores del Estado para realizar investigaciones, diseñar políticas de manera colaborativa y generar agendas de trabajo centradas en las necesidades del sistema de justicia, como agendas que requieran reformas legislativas.
 - Formalizar ámbitos estables de intercambio de experiencias y escucha activa con universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, para identificar temas prioritarios para la agenda de reforma judicial.
- **Impulsar el diseño de planes estratégicos basados en evidencia, con incorporación de tecnologías y con amplia consulta a la ciudadanía.**
 - Ver los planes estratégicos de Colombia, Costa Rica y República Dominicana, entre otros. Incorporar herramientas de gobierno abierto, como la metodologías de participación ciudadana para la cocreación de políticas en el diseño de los planes estratégicos¹²⁴.
- Realizar consultas y encuestas a los usuarios del sistema de justicia como en los casos de Paraguay¹²⁵, las provincias de Río Negro¹²⁶ y San Juan¹²⁷, en Argentina, Chile¹²⁸ y Perú¹²⁹.
- Fomentar la realización de estudios de necesidades jurídicas en alianza con universidades y organizaciones de la sociedad civil¹³⁰.
- **Fortalecer las capacidades de gestión, priorización y coordinación de los planes estratégicos de los poderes judiciales, al igual que las capacidades de monitoreo y evaluación.**
 - Dado que esta temática está poco desarrollada en los poderes judiciales, se pueden tomar como modelo las experiencias en los poderes ejecutivos, ver la literatura sobre centros de gobierno en América Latina¹³¹ y sobre su rol en la promoción de innovación¹³². También se pueden tomar en cuenta los casos de Colombia¹³³ y, a nivel subnacional, los casos de Pernambuco¹³⁴ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹³⁵ en materia de unidades de gestión del cumplimiento.
- **Apoyar a los poderes judiciales en el diseño de planes de resiliencia o contingencia.**
 - La Rama Judicial en Colombia, por ejemplo, ha desarrollado una valiosa experiencia en la materia¹³⁶. Para experiencias en la promoción de programas de resiliencia en los gobiernos locales ver los casos de la Red de 100 Ciudades Resilientes¹³⁷ y la Red Global de Ciudades Resilientes¹³⁸.

¹²⁴<https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/justice/>

¹²⁵<https://www.pj.gov.py/contenido/1704-encuesta-de-satisfaccion-de-usuarios-del-sistema-de-justicia/1704>

¹²⁶<http://servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/comunicacionjudicial/index.php/noticias/item/1965-casas-de-justicia-encuesta-de-opinion-para-continuar-mejorando-el-servicio>

¹²⁷<https://www.jussanjuan.gov.ar/gestion-y-calidad/los-usuarios-ya-pueden-calificar-a-la-justicia/>

¹²⁸<http://decs.pjud.cl/analisis-encuesta-a-usuarios-de-tribunales-estudio-modelo-organico-para-la-nueva-justicia/>

¹²⁹<https://www.minjus.gov.pe/wp-content/uploads/2013/11/INFORME-RESULTADOS-DEFENSA-PUBLICAok.pdf>

¹³⁰<https://www.dejusticia.org/encuesta-nacional-de-necesidades-juridicas/>

¹³¹<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16876/gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-el-rol-del-centro-de-gobierno-en-america>

¹³²<https://publications.iadb.org/es/que-impacto-tienen-las-unidades-de-cumplimiento-evaluando-innovaciones-en-los-gobiernos>

¹³³Ver su cuenta oficial en Twitter @ConsejeriaGC

¹³⁴<https://publications.iadb.org/es/publicacion/17427/liderazgo-desde-el-centro-el-modelo-de-gestion-del-estado-de-pernambucobrasil>

¹³⁵<https://www.buenosaires.gov.ar/compromisos>

¹³⁶<http://sistemagestioncalidad.ramajudicial.gov.co/ModeloCSJ/archivos/M-MFJ-01/plan%20de%20contingencia%20ejrib%201.pdf>

¹³⁷<http://www.100resilientcities.org>

¹³⁸<https://www.resilientcitiesnetwork.org/recovery>

B. La pandemia como catalizador de los procesos de innovación

El surgimiento de la pandemia ha tenido un doble efecto sobre la innovación y el acceso a la justicia. Por un lado, le dio visibilidad y protagonismo a algunas experiencias de innovación en curso en muchos de los sistemas de justicia de la región. En general, se trata de procesos ya en curso basados en tecnología que obtuvieron repercusión porque permitieron mantener en funcionamiento los servicios de justicia. Por otro lado, la COVID-19 puso de relieve la necesidad, ya conocida y evidente, de acelerar los procesos de innovación institucional y tecnológica en la administración de justicia tanto en aspectos centrales, como los sistemas de gestión de expedientes, la realización de audiencias, el vínculo con los usuarios y, en general, toda medida que contribuya a mejorar el acceso a la justicia. Aún hoy, en muchos países los juzgados siguen llevando el registro y control de los expedientes de manera manual, hay escasez de datos y sistemas de información sobre el funcionamiento de los tribunales y se mantienen los abordajes clásicos frente a la conflictividad social.

La innovación tecnológica tiene múltiples beneficios. Puede servir para acercar a las poblaciones remotas a los lugares donde se proveen servicios judiciales para resolver conflictos entre personas sin necesidad de que estas salgan de sus casas y para generar datos y sistemas de información que mejoren la gestión judicial, entre muchos otros. Por su parte, la innovación institucional permite modificar prácticas de funcionamiento de los tribunales, tanto en materia de relacionamiento con la ciudadanía (transparencia y participación ciudadana), como en relación con nuevos abordajes y herramientas para solucionar brechas en el acceso a la justicia (clínicas jurídicas, laboratorios de justicia, y nuevos abordajes territoriales). Todas estas modificaciones repercuten de manera positiva sobre el vínculo con el ciudadano, en la opinión pública y en la legitimidad institucional.

El desafío de brindar acceso a la justicia y proteger los derechos humanos en medio de la crisis de la COVID-19 evidenció las fortalezas y debilidades de las instituciones judiciales. Aquellos sistemas de justicia que ya habían avanzado en la incorporación de tecnología y la promoción de la innovación, y que repensaron sus procesos a la luz de las nuevas tecnologías o de las necesidades de los usuarios, demostraron una capacidad de respuesta muchísimo mayor frente a la crisis. Por el contrario, aquellas instituciones que no habían actualizado sus prácticas y tecnología de acuerdo a los nuevos estándares, tuvieron muchas dificultades para administrar justicia durante la crisis, mantener abiertos sus servicios para proteger la moral y salud de sus trabajadores¹³⁹ y, especialmente, salvaguardar los derechos de los grupos vulnerables.

La necesidad causada por la pandemia ha sido el motor de la innovación. También ha sido la fuerza motriz detrás de medidas de incorporación de tecnología y adopción de prácticas que podrían haber sido implementadas mucho tiempo atrás. Por ejemplo, la aceptación de firmas electrónicas, el envío de oficios por medios electrónicos¹⁴⁰, la realización de audiencias virtuales y otros. Este proceso de transformaciones debería ser aprovechado para impulsar otras reformas necesarias de bajo costo y transaccional, tanto tecnológicas, procesales y administrativas, que pueden repercutir positivamente sobre el acceso a la justicia.

¹³⁹La Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Misiones en Argentina brindan servicios de mediación online o virtual. Ver <https://cejume.jusmisiones.gov.ar> y <https://www.buenosaires.gob.ar/tramites/mediacion-comunitaria>

¹⁴⁰Pathfinders, p. 24

En Córdoba, **Argentina**, el poder judicial desarrolló una aplicación para la consulta pública de expedientes. Esta herramienta, llamada "Mi Justicia", muestra los principales datos y sistemas de información del proceso, la radicación y el estado del trámite¹⁴¹. En Buenos Aires, **Argentina**, dos juzgados penales locales aprovecharon las ventajas de haber reconvertido sus procesos utilizando nuevas tecnologías para poder adaptar la atención al público y no suspender su funcionamiento¹⁴². Uno, por ejemplo, pudo rápidamente adaptarse a la cuarentena y realizar audiencias en línea para tratar casos de multas donde todas las partes involucradas participaron telemáticamente¹⁴³. Además, en las audiencias contaron con la participación del público de manera virtual, algo inusual cuando se realizan de manera presencial. Otro, por su parte, desarrolló un sistema de mesa de entradas virtual que permite que cualquier abogado/a o persona involucrada en un caso, pueda solicitar un turno a través de internet y ser atendido en la fecha y hora convenida en una sala de audiencias virtual¹⁴⁴. Ambos juzgados habían iniciado un par de años atrás un proceso de incorporación de tecnología y de apertura de todas sus resoluciones, sentencias, agenda de audiencias y estadísticas. Esto explica por qué pudieron reaccionar tan rápido a las restricciones de la pandemia y asegurar la continuidad del servicio de justicia. Todo esto a costo cero o prácticamente cero, aunque partiendo de una base de infraestructura tecnológica preexistente, que no siempre es común en la región. Toda esta información está disponible en formato de datos y sistemas de información abiertos a través de un Google Drive, que además es de acceso público por medio de sus respectivas cuentas en la red social Twitter. La digitalización y apertura de todos sus documentos les permitió adaptarse al trabajo en línea una vez implementada la cuarentena, ya que todos sus materiales eran fácilmente accesibles para las partes, los fiscales y defensores públicos.

La innovación pública en la justicia debería ser objeto de atención e interés por parte de los poderes judiciales y los organismos internacionales de desarrollo. Mientras que en los poderes ejecutivos cada vez más se instalan espacios dedicados a la innovación, estos son atípicos en las instituciones que integran los sistemas de justicia. El contexto de la COVID-19 proporciona una oportunidad única para revertir esa tendencia. No solo podrían los poderes judiciales implementar reformas que contribuyan a solucionar problemas históricos de la administración de justicia, sino también modernizar sus prácticas en términos institucionales. En ese camino, se necesitan repensar estrategias, incorporar equipos multidisciplinares, priorizar la innovación e identificar necesidades tecnológicas, entre otros.

“El contexto de la COVID-19 proporciona una oportunidad única para revertir esa tendencia. No solo podrían los poderes judiciales implementar reformas que contribuyan a solucionar problemas históricos de la administración de justicia, sino también modernizar sus prácticas en términos institucionales”.



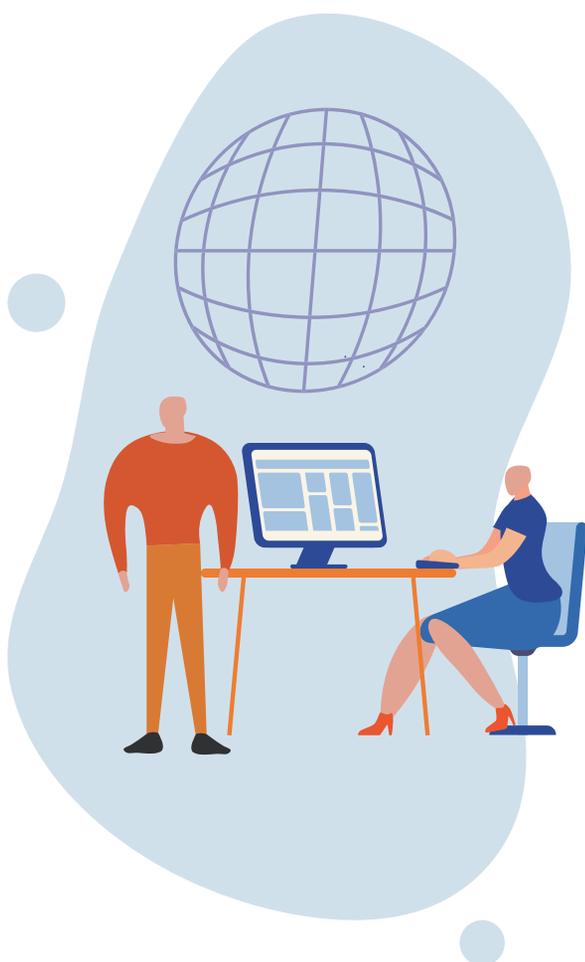
¹⁴¹Por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina dispuso que a partir del 1 de junio de 2020 los oficios a organismos públicos o privados que se libren de manera reiterada y habitual se tramitarán únicamente en forma digital. Ver <https://www.cij.gov.ar/nota-37407-Acordada-15-2020-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-de-la-Naci-n.html>

¹⁴²<https://www.justiciacordoba.gob.ar/JusticiaCordoba/Inicio/indexDetalle.aspx?codNovedad=22055>

¹⁴³Juzgados Penales, Contravencional y de Faltas No10 y No13 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁴⁴<https://www.infobae.com/sociedad/2020/04/05/justicia-en-tiempos-de-coronavirus-se-hizo-una-audiencia-virtual-con-publico-y-participo-mas-gente-que-en-una-en-tribunales/>

Algunas instituciones judiciales ya se encuentran utilizando nuevas tecnologías como la inteligencia artificial, el aprendizaje de máquinas y el análisis predictivo para resolver problemas como la mora y la congestión. El PNUD en **Brasil**, en asociación con el Consejo Nacional de Justicia (CNJ), llevó a cabo un proyecto para desarrollar una herramienta tecnológica que amplíe el acceso a la justicia en el país. El proyecto diseñó una solución con algoritmos de aprendizaje automático desarrollados con los datos y sistemas de información utilizados por el CNJ sobre eficiencia judicial. El instrumento creado tiene como objetivo acelerar la adopción de normas que aumenten la calidad de los datos y sistemas de información recopilados en cada Tribunal de Justicia, facilitando el análisis y permitiendo la aplicación de nuevos métodos. Con base al conocimiento generado en el proyecto, el Poder Judicial podrá crear herramientas automatizadas para la limpieza, normalización, estandarización, validación y separación de registros inconsistentes, para solicitar su corrección. Todo esto permite la preparación de proyecciones para apoyar la planificación de los tribunales. Utilizando esta información, el tribunal puede proyectar la distribución de recursos y tomar medidas para abordar los cuellos de botella procesales identificados, mejorando la gestión de los casos en el poder judicial¹⁴⁵.



La Corte Constitucional de Colombia está aplicando una herramienta que combina tecnologías de inteligencia artificial, asistencia inteligente, automatización y blockchain, para poder mejorar los tiempos de resolución de las 600.000 tutelas que en promedio recibe por año.

Esta iniciativa aspira a que el proceso de selección sea mucho más transparente, objetivo e igualitario. Además, permite identificar rápidamente aquellos casos que llegan al tribunal que contradicen sus precedentes, permitiendo priorizar y enfocar la atención de la Corte¹⁴⁶, que recibe 2.700 acciones de tutela por día, de las cuales el 51% están vinculadas a derechos fundamentales como la salud¹⁴⁷. Según los primeros ensayos, la nueva herramienta le permitiría mejorar en un 900% en materia de gestión de tutelas sobre salud, lo que equivale a responder en tiempo real a las solicitudes¹⁴⁸.

Sin embargo, la innovación en la justicia tiene los mismos desafíos que en otros ámbitos estatales. Uno de los más grandes quizá radica en lograr que las experiencias piloto exitosas escalen. Si innovar en cualquier ámbito de la administración pública ya es de por sí un reto enorme, escalar la innovación al resto de la administración es mucho más difícil aún. Resulta necesario diseñar dispositivos para identificar, documentar y compartir rápidamente los casos de innovación. También resulta imprescindible identificar a los promotores de la innovación, a

¹⁴⁵ Este juzgado además había diseñado canales de comunicación en Instagram, YouTube y Twitter. Ver por ejemplo: <https://juzgado13pcyf.webnode.com/contacto/>

¹⁴⁶ <https://pnudbrasil.exposure.co/inteligencia-artificial-para-fortalecimiento-da-justica>

¹⁴⁷ <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/se-parte-en-dos-la-historia-de-la-tutela-presidenta-de-la-corte-constitucional-455344>

¹⁴⁸ <https://ialab.com.ar/prometeacolombia/>

sus arquitectos y financiadores¹⁴⁹. Todos ellos cumplen un rol decisivo en materializar procesos de cambio o transformación que den lugar a nuevas prácticas. En **Chile**, por ejemplo, el Poder Judicial realiza un concurso para identificar experiencias innovadoras que fomenta la detección de oportunidades de mejora significativas en la institución y la elaboración de soluciones que permitan optimizar la gestión al interior de los tribunales y mejorar la calidad del servicio¹⁵⁰.

Los líderes de la rama judicial, los organismos internacionales y las agencias de desarrollo, tienen la oportunidad de apalancar estas transformaciones y generar un efecto catalítico mediante la inyección de fondos y la asistencia técnica para conformar equipos dedicados a la innovación en la justicia. Esto podría enriquecerse aprovechando la experiencia de los laboratorios de innovación pública o laboratorios ciudadanos, una práctica muy extendida en distintas ciudades, provincias y naciones de América Latina como Quito¹⁵¹ (**Ecuador**), Santa Fe¹⁵² (**Argentina**), León¹⁵³ (**México**), Nariño¹⁵⁴ (**Colombia**) y Chile¹⁵⁶. Estos laboratorios son espacios para experimentar con nuevas formas de generar valor público, modernizar la relación con la ciudadanía, aportar nuevos canales de participación y colaboración, y encontrar soluciones orientadas al usuario¹⁵⁷.

La innovación no se limita solo a la incorporación de tecnología, sino que también está asociada a reformas institucionales y nuevos abordajes. La introducción de nuevas prácticas de trabajo, nuevas herramientas y nuevos abordajes a problemas recurrentes, son también mecanismos de innovación¹⁵⁸. En **Chile**, el PNUD, en alianza con la Fiscalía de Género y Violencia Intrafamiliar (VIF) de la Fiscalía Centro Norte (Región Metropolitana), ha impulsado una iniciativa piloto para disminuir el abandono de las causas de violencia intrafamiliar por medio del diseño y testeado de intervenciones basadas en las ciencias del comportamiento¹⁵⁹. Las causas de dicho abandono son múltiples y se relacionan tanto con factores institucionales (duración del proceso, acceso a información y trato recibido, entre otros), como con factores sociales (falta de redes de apoyo, dependencia económica y ajuste de expectativas). Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junto con el Behavioral Insights Team, publicó un reporte con recomendaciones para usar dicho tipo de herramientas para combatir la violencia contra las mujeres por parte de sus parejas¹⁶⁰. Dicho informe demuestra el potencial de utilizar las ciencias del comportamiento, incluyendo comportamiento económico, psicología social y neurociencias, para formular recomendaciones para mejorar el diseño de los servicios a las víctimas en América Latina y el Caribe. El estudio abarcó los cinco servicios más frecuentes (las líneas telefónicas de atención y apoyo, el sistema de justicia criminal, el sector salud, los servicios de salud mental y los refugios) y contiene recomendaciones específicas para cada uno de ellos.

La innovación también se refleja en nuevos abordajes a los problemas de larga data. En **Argentina**, el PNUD apoyó diversas iniciativas orientadas a mejorar y actualizar las estrategias en materia de acceso a la justicia, tales como la creación del primer Hospital de Derechos, el fortalecimiento de una red de patrocinio jurídico gratuito, la implementación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, la implementación de la iniciativa “Sordas sin violencia” con el fin de adecuar los servicios de acceso a la justicia para las personas hipoacúsicas y el fortalecimiento de una red nacional de Centros de Acceso a la Justicia.

¹⁴⁸<https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/constitucional-y-derechos-humanos/prometea-inteligencia-artificial-para-la>

¹⁴⁹Esto se refiere a quienes financian la innovación en la administración pública, quienes actúan como arquitectos de las reformas, y quienes promueven esas reformas de manera transversal (“misioneros”). Sobre las etapas y actores de la innovación abierta, ver Castagnola y Herrero (2018) “El ecosistema de Gobierno Abierto en la Ciudad de Buenos Aires: Un modelo generador de cambios”. Banco Interamericano

¹⁵¹Mayor información disponible en: <http://convocatoriainnovacion.pjud.cl/innovacion/#queEs>

¹⁵²Mayor información disponible en: <http://linq.quito.gob.ec>

¹⁵³Laboratorio de Innovación Ciudadana de Santa Fe. <https://www.santafe.gov.ar/ms/gobiernoabierto/colaboracion/santalab/>

¹⁵⁴Mayor información disponible en: <https://www.facebook.com/lab.leon.DGI/>

¹⁵⁵Mayor información disponible en: <http://labcapital.veeduridistrital.gov.co/CISNA>

¹⁵⁶Mayor información disponible en: <http://www.lab.gob.cl>

¹⁵⁷Mayor información disponible en: <https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/que-son-los-laboratorios-de-innovacion-publica/>

¹⁵⁸Según Raffaelli and Glynn (2015), la innovación institución es un cambio novedoso, útil y legítimo que tiene efecto disruptivo -en distintos grados en los patrones cognitivos, normativos o regulatorios de una organización.

¹⁵⁹Mayor información disponible en: <https://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/articles/Noticias/pnud-desarrolla-propuestas-para-apoyar-a-las-mujeres-en-procesos.html>

¹⁶⁰Mayor información disponible en: <https://www.bi.team/press-releases/the-behavioural-insights-team-and-the-inter-american-development-bank-unveil-new-report-to-help-tackle-intimate-partner-violence-in-latin-america/>

En esa línea, las políticas de justicia abierta son vehículos propicios para abordar los obstáculos para el acceso a la justicia a través prácticas institucionales como la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación. El paradigma de gobierno abierto aplicado a la justicia tiene el potencial de mejorar tanto su legitimidad social como la confianza ciudadana¹⁶¹. También proporciona herramientas de colaboración y transparencia para identificar barreras para el acceso a la justicia y crear de manera colaborativa soluciones poniendo a las personas en el centro. Los espacios de participación ciudadana y cocreación, en sus distintos niveles de institucionalidad (aplicados en el territorio o por medio de laboratorios ciudadanos), pueden contribuir a fomentar la innovación en el poder judicial, a mejorar los servicios judiciales y, por ende, la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia tanto en tiempos de crisis como de normalidad¹⁶². Asimismo, la participación ciudadana puede generar una valiosa alianza entre las instituciones judiciales y las personas. Dichas sociedades son vitales en el contexto de la pandemia, especialmente en áreas rurales o asentamientos informales donde la presencia estatal es escasa¹⁶³. El Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires creó el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación (#JusLab) para generar un ámbito multidisciplinario que fomente el diseño de políticas de transparencia, los mecanismos de rendiciones de cuentas y la participación ciudadana para identificar y remover las barreras para el acceso a la justicia. Asimismo, promueve la búsqueda de soluciones basadas en metodologías ágiles a problemas frecuentes de los usuarios del sistema de justicia¹⁶⁴.

En el marco de la justicia abierta también se pueden analizar, diseñar e implementar estrategias de comunicación innovadoras. En **Panamá** se están diseñando guías de capacitación para las comunidades y las alcaldías, acompañadas de programas de difusión por radio para acercar las instituciones a las comunidades¹⁶⁵. En **México** y **Brasil** los poderes judiciales han creado canales de televisión y programas de radio dedicados íntegramente a difundir la labor de la justicia y así acerca las instituciones judiciales al ciudadano¹⁶⁶.

En **México** el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México hacelo propio y en la Ciudad de Buenos Aires hay varios juzgados penales que difunden resoluciones, sentencias y otro tipo de información sobre sus actividades en Twitter e Instagram¹⁶⁷. También utilizan dichas redes sociales la Corte Suprema de Florida, la Corte Suprema de Reino Unido y el Centro de información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de **Argentina**. Muchos de estos tribunales, como la Corte Suprema de Corea y del Reino Unido, también utilizan Instagram, YouTube, RSS y otras plataformas locales, para compartir información. Todos estos casos son liderados desde las áreas de comunicación o de relaciones institucionales de los tribunales supremos o consejos de la magistratura¹⁶⁸.

Hacia adentro de los sistemas judiciales existen actores que promueven la innovación mediante liderazgos constructivos. En **República Dominicana** se logró diseñar un plan estratégico audaz e innovador con herramientas de diseño colaborativo y participación ciudadana, gracias al apoyo de las altas autoridades judiciales¹⁶⁹. En otros poderes judiciales también hay jueces, fiscales o defensores en los distintos niveles del aparato judicial, que diseñan y avanzan con reformas construidas sobre liderazgos innovadores. Con frecuencia, dichas innovaciones no dependen de contar con recursos económicos, sino de nuevos modelos organizacionales, nuevos circuitos para el vínculo con los usuarios o en el establecimiento de protocolos o normas internas de calidad para la atención al público y los profesionales legales. Estos casos deben ser identificados, estudiados y documentados, para luego poder ser compartidos y diseminados en los sistemas de justicia de la región y a través de redes de innovación y redes de capacitación. En **Chile** se conformó una red de innovadores públicos que cuenta con más de 11.000 servidores públicos y de otros actores de la sociedad, que trabajan por mejorar los servicios que el Estado chileno entrega a las personas¹⁷⁰. Este tipo de experiencias pueden ser emuladas en el poder judicial.

¹⁶¹Herrero, Álvaro (2019) "De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: Nuevo Paradigma, Mismos desafíos"

¹⁶²Justice for All, Pathfinders, p. 17.

¹⁶³Justice for All, Pathfinders, p. 17.

¹⁶⁴Justice for All, Pathfinders, p.17.

¹⁶⁵<https://jusbairesabierto.gob.ar/primer-reunion-del-juslab-2020-co-creacion-de-las-visualizaciones/>

¹⁶⁶Entrevista Equipo Justicia PNUD Panamá realizada el 24 de abril de 2020.

¹⁶⁷Herrero, A. y Lopez, G. (2009) "Acceso a Información y Transparencia en el Poder Judicial. Buenas Prácticas de América Latina"

¹⁶⁸Los casos mencionados son el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 10 de la CABA (@jpcyf10) y el Juzgado Penal Contravencional y de Faltas N° 13 de la CABA (@jpcyf13).

¹⁶⁹Para un análisis detallado de innovación en las políticas de comunicación de los tribunales, ver Herrero, Álvaro, "De la Justicia Transparente a la Justicia Abierta: Nuevo Paradigma, Mismos Desafíos". En Heller, M (2019) Justicia Abierta. Editorial Jusbaire, Buenos Aires.

¹⁷⁰<https://innovadorespublicos.cl/>



El PNUD tiene una oportunidad valiosa para fomentar la innovación en el sector a través de los Laboratorios de Aceleración de los ODS. Estos lugares tienen el potencial de generar espacios de discusión y colaboración para el diseño de proyectos que remuevan las barreras para el acceso a la justicia. La metodología utilizada por dichos laboratorios se basa en tres protocolos (el mapeo de soluciones, la experimentación y la inteligencia colectiva) y tiene por objetivo potenciar el uso de datos y sistemas de información para la innovación, facilitando instancias de cocreación y participación ciudadana. Asimismo, el PNUD tiene una extensa presencia en la región en materia de justicia, posicionándolo así como un interlocutor natural para fomentar dicho tipo de prácticas a través del diálogo de alto nivel con las autoridades judiciales¹⁷¹.

Por otra parte, la pandemia ha resignificado la Agenda 2030 y en particular el ODS 16. Por una parte, las metas 2030 serán difíciles de cumplir producto de la disrupción generalizada a causa de la COVID-19. Por otra parte, el ODS 16 será un instrumento clave para generar diálogo público y político sobre el estado de derecho y conflictividad social. El ODS 16, y su versión ampliada el 'ODS 16 plus', constituyen un valioso marco metodológico para la planificación de acciones coordinadas y planes de trabajo conjunto entre el poder judicial y las demás agencias del estado con competencias en materia de acceso a la justicia y grupos vulnerables. La meta 16.3 establece un mandato claro de “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, que debe además conjugarse con el principio de no dejar a nadie atrás. Así, las políticas de acceso a la justicia para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad se tornan prioritarias. En este sentido, la Evaluación Rápida Integrada puede ser útil para identificar si en los planes de desarrollo o planes sectoriales se encuentran objetivos nacionales relativos a las metas específicas del ODS 16.

¹⁷¹<https://acceleratorlabs.undp.org/content/acceleratorlabs/en/home.html>

Recomendaciones

- **Promover la creación de programas de innovación en los poderes judiciales, fomentando la interacción con los demás actores del sistema de justicia y con organizaciones de sociedad civil y la academia.**
 - La experiencia del Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación (#Juslab) en la Ciudad de Buenos Aires (Argentina), la creación de laboratorios ciudadanos en gobiernos subnacionales y los laboratorios de innovación y tecnologías en instituciones académicas¹⁷².
 - Instaurar premios y concursos para la detección de casos de innovación judicial como en los casos de Chile¹⁷³ y Argentina¹⁷⁴.
Aprender de los modelos de promoción de la innovación pública diseñados para el sector público¹⁷⁵.
- **Impulsar la agenda de justicia abierta, promoviendo las prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la justicia.**
 - La Alianza por el Gobierno Abierto ha documentado diversas iniciativas de justicia abierta a nivel nacional y subnacional¹⁷⁶.
 - El portal de datos y sistemas de información abiertos de justicia de Argentina agrupa información de los sistemas de justicia nacional y provinciales.
 - Tomar como modelo las buenas prácticas en materia de transparencia, comunicación, participación ciudadana y rendición de cuentas identificadas a nivel regional y global^{177,178}.
 - Utilizar plataformas digitales para generar conversaciones con actores clave del sistema de justicia¹⁷⁹.
- **Apoyar la conformación de redes de justicia abierta en la región, y redes de innovadores y líderes creativos en la justicia.**
 - Ver la Red Internacional de Justicia Abierta lanzada por el Laboratorio de Justicia Abierta e Innovación del Consejo de la Magistratura de Buenos Aires, la Red de Innovadores Públicos de Chile¹⁸⁰ y los estudios internacionales sobre innovación judicial¹⁸¹.
- **Mapear y documentar experiencias de innovación en el sector justicia en América Latina y el Caribe.**
 - Ver los mapas de innovación judicial realizados en el Reino Unido¹⁸² y los mapas del Observatorio de Innovación en el Sector Público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁸³.
 - Identificar a través de las oficinas regionales del PNUD casos de innovación judicial que puedan ser documentados para luego ser compartidos en América Latina.
- **Documentar e impulsar el uso de nuevas herramientas tecnológicas en el poder judicial para mejorar el acceso a la justicia, como inteligencia artificial, aprendizaje de máquinas, Big Data y blockchain, además de generar grupos de trabajos regionales para identificar necesidades y compartir experiencias.**
 - Los casos citados en este informe de Colombia y Brasil, y el sistema de inteligencia artificial “Prometea” en la Fiscalía de la Ciudad de Buenos Aires¹⁸⁴.
- **Promover y financiar proyectos asociados al impulso de la Agenda 2030 en el sector justicia.**
 - Financiar o apoyar proyectos piloto para que los poderes judiciales realicen el proceso de adecuación de los ODS en su planificación.
 - Brindar capacitación y apoyo metodológico a los poderes judiciales y sus áreas de planificación, para incorporar y etiquetar las metas del ODS 16 a sus planificaciones estratégicas.
 - Brindar capacitaciones a operadores judiciales (jueces, fiscales, defensores y personal de las áreas de gestión, planificación y comunicación) en la temática de la Agenda 2030.
- **Impulsar ejercicios de planificación en el sector justicia utilizando el marco metodológico del ODS 16 de manera conjunta con los ministerios de justicia y agencias estatales afines.**
- **Aplicar herramientas de economía del conocimiento en el sistema de justicia.**
 - Experiencias del PNUD con el Behavioral Insights Team del Reino Unido y el BID, ambos en la prevención de la violencia doméstica.

¹⁷²<https://ialab.com.ar>

¹⁷³<http://convocatoriainnovacion.pjud.cl/innovacion/#queEs>

¹⁷⁴Ver la experiencia de la FORES, una ONG del sector justicia que todos los años premia la excelencia judicial.
<https://foresjusticia.org/category/premio-excelencia-judicial/>

¹⁷⁵<https://www.oecd.org/gov/innovative-government/a-framework-for-public-sector-innovation.htm>

¹⁷⁶<https://www.opengovpartnership.org/es/stories/promoting-open-justice-assessment-of-justice-related-commitments-in-ogp-national-action-plans/>

¹⁷⁷Para casos y ejemplos a nivel internacional de justicia abierta, ver Herrero y Lopez (2009) y Herrero (2019)

¹⁷⁸Para un conjunto de recomendaciones y ejemplos de reformas de justicia abierta en el marco de la crisis del COVID-19 ver <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/a-guide-to-open-government-and-the-coronavirus-justice>

¹⁷⁹<https://www.sparkblue.org/>

¹⁸⁰<https://innovadorespublicos.cl/>

¹⁸¹<https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2019/02/Task-Force-on-Justice-Innovating-Working-Group-Report.pdf>

¹⁸²<https://justiceinnovation.org/mapping-innovation>

¹⁸³https://oecd-opsi.org/case_type/opsi/

¹⁸⁴<https://publications.iadb.org/es/prometea-transformando-la-administracion-de-justicia-con-herramientas-de-inteligencia-artificial>

C. Una revolución de datos para el acceso a la justicia

Los datos y sistemas de informaciones on elementos centrales para la formulación de políticas públicas. Esto abarca todas sus fases, desde la etapa de diseño e implementación hasta el monitoreo y la evaluación. Asimismo, los datos y sistemas de información permiten realizar análisis comparativos entre regiones o hacia adentro de ellas. Facilitan la realización de diagnósticos y la identificación de necesidades, cuellos de botella, tendencias y fallas de política pública.

“Los datos son los nuevos activos de las burocracias estatales son el nuevo petróleo, no solo de las economías sino también de los gobiernos. Los estados y los sistemas de justicia generan grandes volúmenes de datos”.

Sin embargo, estas labores presuponen la existencia de sistemas de gestión de información consolidados y desarrollados, lo cual no es necesariamente práctica habitual en todas las instituciones judiciales de los países de la región. De esa forma, se podría analizar con precisión el desempeño de los tribunales, su vínculo con los ciudadanos, el impacto y eficiencia de las políticas de justicia, y la judicialización de las tensiones propias de los conflictos sociales imperantes en cada uno de los países de la región. Cabe resaltar que la región ya ha atravesado procesos similares, por ejemplo, en materia de información estadística sobre seguridad ciudadana, habiendo alcanzado logros destacados que hoy permiten obtener fácilmente una radiografía del área sobre la base de datos y sistemas de información sólidos, integrales y actualizados.

La COVID-19 ha tenido un impacto, tanto en la prestación del servicio de justicia, como en las tensiones preexistentes en la región. La dimensión y proyección de dicho impacto a corto, mediano y largo plazo, como así también las medidas para contrarrestarlo, solo será posible de estimar recurriendo a datos. Esto interpela a las instituciones judiciales que tienen ante sí la oportunidad de entrar en una nueva era en materia de estadísticas.

Se deben aprovechar todas los instrumentos y herramientas técnicas disponibles que permitan construir un abordaje sistemático e integral a la producción de estadísticas judiciales en el campo del acceso a la justicia en las tres grandes ramas: penal, civil y familia. Esto comprende encuestas de victimización, estudios de necesidades legales insatisfechas, encuestas de usuarios y encuestas en general¹⁸⁵. En el Caribe, el PNUD ha impulsado CariSECURE, una iniciativa conjunta con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) muy valiosa en términos de generación de datos. Dicho proyecto se propuso mejorar las políticas públicas vinculadas a la delincuencia juvenil y la violencia mediante el uso de datos y sistemas de información de calidad comparables, confiables y a escala nacional¹⁸⁶. Contar con este tipo de datos y sistemas de información le permitirá, entre otras cosas: 1) producir de manera independiente datos y sistemas de información creíbles para el análisis de las tendencias del crimen juvenil y 2) generar análisis de políticas públicas de calidad basados en evidencia. CariSECURE generó instrumentos orientados a la práctica, como el Kit de Herramientas de Seguridad Ciudadana en el Caribe, que incluye: 1) el Marco de Indicadores Compuestos de Seguridad Ciudadana, 2) las Guías para la Recolección de datos y sistemas de información de Seguridad Ciudadana, 3) la Estructura de Codificación y los Formularios para la Recolección de datos y sistemas de información de Seguridad Ciudadana, y 4) modelos de acuerdos para compartir información. En el mismo sentido, Infosegura elaboró protocolos para la recolección de datos y sistemas de información de seguridad ciudadana (Sistema de Indicadores Estandarizados) que se aplican en los distintos países de Centroamérica abarcados por dicha iniciativa¹⁸⁷.

¹⁸⁵Ver UN Handbook of Governance Statistics.

¹⁸⁶https://www.bb.undp.org/content/barbados/en/home/operations/projects/democratic_governance/CariSECURE.html

¹⁸⁷<https://infosegura.org/2016/12/20/protocolo-para-conciliacion-de-datos>

Algunas herramientas de referencia sobre estadísticas y acceso a la justicia disponibles son:

- **OECD-OSJI:** Legal Needs Surveys and Access to Justice (2019)
- **UNODC:** International Classification of Crime for Statistical Purposes (2015)
- **UNODC-UNECE:** Manual on Victimization Surveys (2010)
- **OECD: Access to Justice for Inclusive Growth:** Putting People at the Centre (2019)
- **OHCHR:** Guía para la Medición e Implementación de Indicadores de Derechos Humanos (2012)¹⁸⁸.
- **UN WOMEN:** A Practitioner's Toolkit of Women's Access to Justice Programming (2018)¹⁸⁹.



Los poderes judiciales y los gobiernos deben trabajar de manera articulada para diseñar estrategias que permitan cubrir los vacíos existentes en materia de datos y sistemas de información judiciales. Esto requiere no solo la asignación de recursos presupuestarios y humanos, sino también la puesta en marcha de mecanismos de coordinación para asegurar que se produzcan datos y sistemas de información de todos los niveles de la administración de justicia. En Colombia, por ejemplo, las estadísticas judiciales provienen de fuentes diversas como el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura¹⁹⁰. Sin embargo, los datos y sistemas de información desagregados solo llegan hasta el nivel de departamentos, no estando disponibles los datos y sistemas de información a nivel municipal. En países federales, como **Argentina** y **Brasil**, también resulta complejo acceder a fuentes de datos y sistemas de información judiciales centralizadas que contengan información de todos los niveles de la administración de justicia (federal y provincial). Revertir esta situación requiere del trabajo conjunto entre las altas autoridades de poderes judiciales, los ministerios de justicia y sus contrapartes a nivel provincial y/o municipal.

¹⁸⁸https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_en.pdf

¹⁸⁹https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PractitionerToolkit/WA2J_Consolidated.pdf

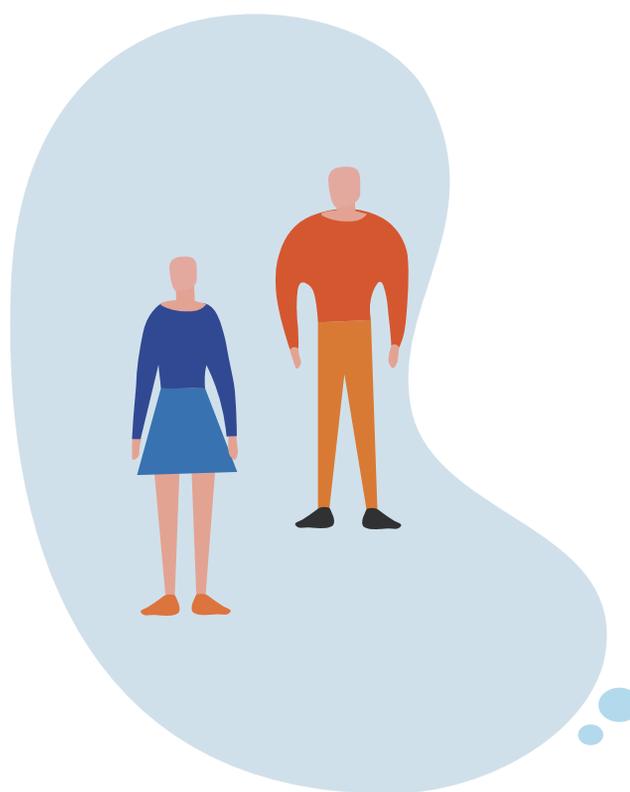
¹⁹⁰Entrevista equipo Justicia PNUD Colombia realizada el 30 de abril de 2020.

Las falencias en materia de datos y sistemas de información son especialmente visibles cuando se intenta hacer comparaciones regionales o de formular políticas basadas en evidencia.

En materia de género, los datos y sistemas de información de femicidio provenientes de registros administrativos son de distinta calidad en los países de la región, lo cual afecta la priorización de los recursos, el diseño de estrategias de prevención a la medida de las necesidades particulares de cada contexto y el desarrollo de políticas públicas basadas en evidencias rigurosas. En este marco, el Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, el PNUD y la CEPAL, lideran el trabajo de análisis y uso de datos y sistemas de información sobre violencia contra mujeres y niñas y femicidio, que se nutre del trabajo que ha hecho la CEPAL para medir el femicidio. Este esfuerzo incluirá la promoción del uso del indicador regional sobre femicidio del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe de la CEPAL (OIG-CEPAL) y la armonización de los registros administrativos, que son su fuente de datos. Asimismo, cabe señalar que PNUD ha venido trabajando con las instituciones de seguridad, justicia y sociedad civil, en el registro de femicidio. PNUD trabajará con la CEPAL en el desarrollo de una metodología que permita la armonización de los registros administrativos de femicidio y la ampliación de las variables de análisis que se recopilan en estos registros por distintas instituciones estatales, incluida la justicia.

Esta metodología tiene el fin último de promover datos y sistemas de información de calidad, válidos y confiables, que permitan comparaciones a nivel regional. En **Belize**, por ejemplo, a través de la Iniciativa Spotlight, el PNUD trabaja articuladamente con socios estratégicos como funcionarios de departamentos de estadísticas, proveedores de servicios de distintas áreas del gobierno y defensoras de los derechos de las mujeres, para fortalecer sus capacidades de recolección de datos y sistemas de información sobre violencia de género siguiendo estándares internacionales. Esto incluye también el trabajo con el poder judicial para recolectar y administrar datos y sistemas de información para mejorar el acceso a la justicia, la gestión de las causas judiciales, la toma de decisiones y la rendición de cuentas¹⁹¹.

La revolución de las nuevas tecnologías permite además generar herramientas de gestión basadas en datos. Algunos ejemplos frecuentes son los tableros de control para el monitoreo de la gestión, tanto orientados al público como para los tomadores de decisiones. Otra iniciativa es el desarrollo de



¹⁹¹PNUD (2020), p. 36.

visualizaciones y la publicación de datos y sistemas de información en formato abierto. Esto último contribuye no solo a mejorar la percepción ciudadana de la labor judicial, sino también a generar sinergias al posibilitar la reutilización de los datos y sistemas de información por parte del sector privado y sociedad civil. También posibilita la colaboración entre la población, la sociedad civil y el sistema de justicia. Por ejemplo, en Guyana se diseñó una plataforma colaborativa ('crowdsourcing') que permite a los ciudadanos y distintas organizaciones recolectar información sobre delitos y violencia de género¹⁹².



Resultado de vital importancia que las estructuras de gobierno de los sistemas de justicia se conviertan en consumidores intensivos de datos.

La inversión de recursos en la producción de datos y sistemas de información pierde sentido si no existe una demanda interna intensiva. La inversión entonces debe incluir también el fortalecimiento de las capacidades de analizar y procesar datos y sistemas de información y de tomar de decisiones basadas en evidencia. Esto puede incluir también la puesta en marcha de áreas dedicadas a la evaluación de proyectos y políticas dentro de las áreas de gobierno judicial. De esa forma, se enlazarían de manera armónica y eficiente los procesos de producción de datos, planificación y evaluación de la gestión. Estas capacidades no suelen ser frecuentes en las estructuras judiciales de la región. El proyecto regional Spotlight apoyará el análisis de una selección de casos judiciales y sentencias en América Latina para generar evidencia acerca de las múltiples variables que deben ser consideradas para comprender con precisión la problemática del femicidio, y cómo esto afecta a las víctimas en diferentes contextos sociales y geográficos según variables individuales como el vínculo con el agresor, educación, raza, etnia y otros factores que han sido subestudiados¹⁹³.

Los poderes judiciales deben considerar las políticas de datos y sistemas de información públicos que se están implementando en otras áreas del estado.

Los datos y sistemas de información son los nuevos activos de las burocracias estatales. Son el nuevo petróleo, no solo de las economías sino también de los gobiernos. Los estados y los sistemas de justicia generan grandes volúmenes de datos. Estos datos y sistemas de información son centrales para la formulación y evaluación de políticas, para diseñar políticas centradas en los ciudadanos o los usuarios del sistema de justicia, y para monitorear el desempeño general del sistema.

¹⁹²PNUD (2020) p.34.

¹⁹³Iniciativa Spotlight, Regional Programme Document Latin America, p. 46.

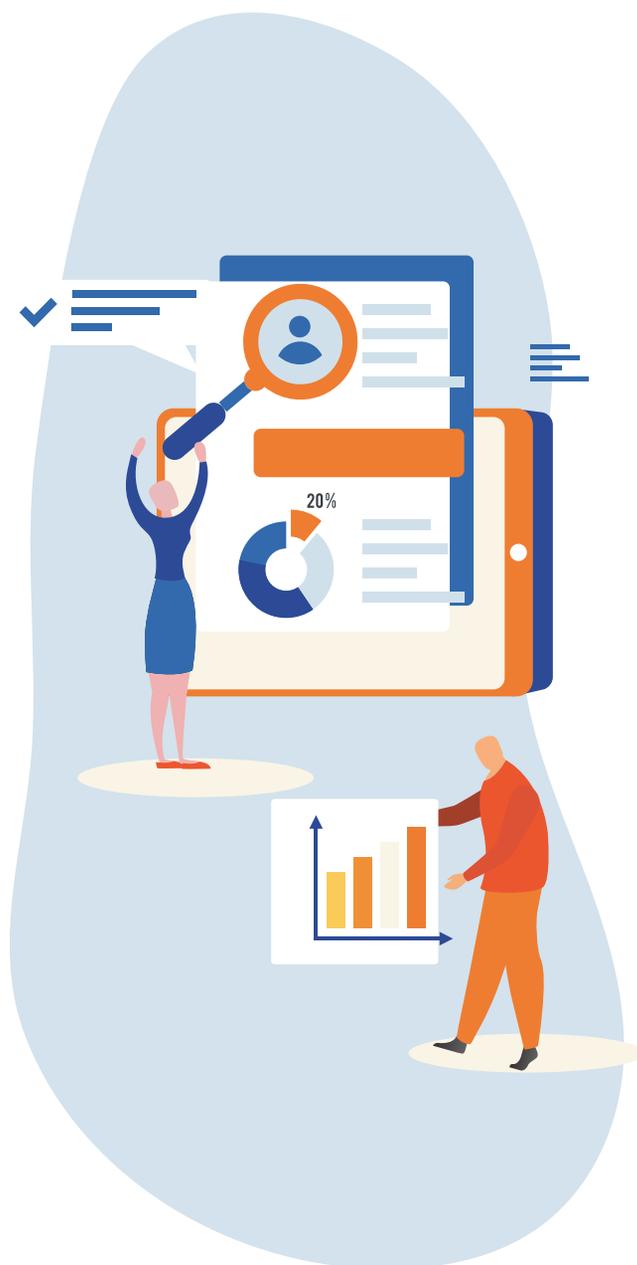
Documento disponible en: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/LA%20RP%20ProDoc%20-%20\(May%2030%202019\)%20FINAL.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/LA%20RP%20ProDoc%20-%20(May%2030%202019)%20FINAL.pdf)

El aprovechamiento de los grandes volúmenes de datos y sistemas de información pueden ser clave para mejorar exponencialmente el acceso a la justicia. Cuantos más datos y sistemas de información tengamos, tanto de la oferta como la demanda de servicios de justicia, mayor será la capacidad de diseñar políticas inclusivas para los sectores más necesitados. Además, los datos y sistemas de información permitirán realizar las correcciones necesarias en la provisión de servicios, en la asignación de recursos, en la planificación y en la evaluación de las políticas y de la inversión en justicia.

Sin embargo, para desbloquear el potencial de los datos y sistemas de información judiciales se debe pasar a un nuevo nivel de desarrollo institucional.

Los poderes judiciales deben invertir en áreas especialmente dedicadas a la gobernanza de los datos y sistemas de información públicos que generan sus diversas áreas. En los poderes ejecutivos estas estructuras tienen distintas denominaciones, como Chief Data Offices, Oficina de Datos y sistemas de información u otra. Sus funciones incluyen el diseño de estándares para la generación y recopilación de datos, la definición de criterios para su interoperabilidad, la capacitación a los recursos humanos en las distintas áreas y, por último, la explotación de los datos. La Ciudad de Buenos Aires creó la Subsecretaría de Políticas Públicas Basadas en Evidencia que reúne las funciones antes descritas.

En **Perú**, un desafío importante radica en solucionar el problema de la interoperabilidad de los sistemas de información de las instituciones del sector justicia. Cada actor del sistema utiliza sus propias herramientas y estándares por lo cual resulta complejo procesar información de distintas fuentes. Incluso dentro de una misma institución puede haber problemas de interoperabilidad. En el caso peruano se mapearon los sistemas de cinco instituciones, pero se detectaron 15 sistemas de información distintos¹⁹⁴.



¹⁹⁴Entrevista Equipo Justicia PNUD Perú realizada el 22 de abril de 2020.

Recomendaciones

- **Investigar y documentar las mejores prácticas en materia de gobernanza de datos y sistemas de información para ser replicadas en los poderes judiciales, con su consecuente explotación.**
 - Tomar las experiencias desarrolladas para gobiernos nacionales y ciudades^{195,196,197}.
 - Ver experiencia de explotación de datos y sistemas de información de la Procuraduría General de Colombia¹⁹⁸.
- **Promover las capacidades institucionales para el uso de datos y sistemas de información para la toma de decisiones en los poderes judiciales.**
 - Tomar modelos de oficinas de políticas basadas en evidencia utilizadas en los poderes ejecutivos a nivel nacional y subnacional¹⁹⁹.
 - Promover cursos y capacitaciones sobre datos y sistemas de información y políticas públicas²⁰⁰.
 - Diseñar proyectos basados en datos y sistemas de información para la toma de decisiones, como por ejemplo, los mapas del delito²⁰¹ para aplicarlos al acceso a la justicia.
- **Apoyar el desarrollo de estándares de datos y sistemas de información judiciales que permitan realizar análisis comparativos e integrales sobre el acceso a la justicia, incluyendo a todos los niveles de la administración de justicia (nacional, provincial o departamental, y municipal.**
 - Las experiencias de Infosegura y CariSECURE con la estandarización de datos y sistemas de información de seguridad ciudadana tienen analogías evidentes con el sector justicia.
 - Promover acciones que apunten a la uniformidad de los datos y sistemas de información que generan los poderes judiciales, incluyendo la definición de estándares de calidad, integridad e interoperabilidad.
- **Alentar el desarrollo de portales de datos y sistemas de información judiciales abiertos y la colaboración con la sociedad civil para su análisis y reutilización.**
 - Ver el caso del Portal de Datos y sistemas de información Abiertos de la Justicia Argentina²⁰², del Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires²⁰³ y del Ministerio de Justicia de Colombia²⁰⁴.
 - Diseñar cursos de capacitación en apertura de datos y sistemas de información para funcionarios judiciales y responsables de las áreas de estadísticas.
 - Realizar hackatones con la comunidad de usuarios de datos y sistemas de información abiertos, ONG y universidades, para poner en valor los datos y sistemas de información abiertos y resolver con ellos desafíos vinculados al funcionamiento del sistema de justicia.
- **Apoyar el desarrollo de guías y manuales para la apertura y publicación de datos y sistemas de información abiertos del sector justicia.**
 - Diseñar manuales y cajas de herramientas que expliquen paso a paso cómo diseñar y poner en funcionamiento una estrategia de apertura de datos y sistemas de información en el poder judicial.
- **Documentar experiencias y lecciones aprendidas en proyectos de justicia abierta y colaborativa centradas en apertura de datos.**
 - Identificar y documentar los resultados de los compromisos de justicia abierta que la Alianza por el Gobierno Abierto tiene en su base de datos y sistemas de información de los compromisos que integran los planes de acción de sus países miembro.
 - Realizar una publicación con mejores prácticas de América Latina y el Caribe en justicia abierta.
 - Trabajar con las oficinas de país del PNUD para detectar y documentar los casos exitosos de justicia abierta que impacten en el acceso a la justicia.

¹⁹⁵ <https://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/data-leadership-at-the-executive-level-761innovacion/#queEs>

¹⁹⁶ <https://www.innovations.harvard.edu/sites/default/files/Data-Driven-Government.pdf>

¹⁹⁷ <https://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>

¹⁹⁸ <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-992077893-22>

¹⁹⁹ <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/cuatro-recomendaciones-para-promover-politicas-publicas-basadas-en-evidencia/>

²⁰⁰ <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/cuatro-recomendaciones-para-promover-politicas-publicas-basadas-en-evidencia/>

²⁰¹ <https://mapa.seguridadciudad.gob.ar>

²⁰² <https://datos.jus.gob.ar>

²⁰³ <https://datos.tsjbaires.gov.ar>

²⁰⁴ https://www.minjusticia.gov.co/Servicio-al-Ciudadano/Ley_de_Transparencia_y_del_Derecho_de_Acceso_a_la_Información_Publica_Nacional/Datos_Abiertos

Conclusiones

Una hoja de ruta
para la década de
transformaciones
institucionales

VI. Conclusiones

Una hoja de ruta para la década de transformaciones institucionales

1. **La pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis global de dimensiones nunca antes vistas.** Su impacto inmediato se hizo evidente en materia de salud pública, pero sus consecuencias a mediano y largo plazo más importantes serán en materia económica y social. A lo largo de este informe se describieron los riesgos que presenta para la cohesión social, especialmente para una región como América Latina y el Caribe que lleva décadas tratando de resolver serios problemas estructurales que han generado niveles inusitados de pobreza, desigualdad y exclusión social.
2. **En este contexto, se postula el potencial del acceso a la justicia como dispositivo de contención a las necesidades jurídicas.** Más aún, se sugiere que, ante una dislocación política, económica y social, el acceso a la justicia puede tener un efecto de contención al tejido social, sometido a una tensión extrema por la agudización de los patrones históricos de conflictividad.
3. **Frente a la pandemia, el PNUD tiene una ventaja comparativa indiscutible para impulsar una agenda de reformas que mitiguen las consecuencias descritas.** En primer lugar, por su extensa presencia en América Latina y el Caribe, tanto en sentido geográfico como histórico, lo convierte en un interlocutor central en los países de la región. En segundo lugar, por su larga trayectoria en la promoción del acceso a la justicia, la protección de los derechos humanos y la inclusión social, está dotado de un conocimiento técnico e institucional único de los sistemas de justicia de la región. En tercer y último lugar, el PNUD tiene una experiencia incomparable en la promoción del diálogo democrático y la contención de la conflictividad social.
4. **Durante años, el PNUD ha apoyado los procesos de diálogo y de resolución de conflictos en toda la región.** Desde comienzo de los años noventa han participado y liderado procesos tales como Visión Guatemala (post conflicto), la Mesa de Diálogo Argentino (poscrisis de 2001), el Acuerdo Nacional Contra la Pobreza en Bolivia (2000), la Ley Participación Público-Privada en Guatemala (2005), Visión 2020 Panamá, el Diálogo Binacional Colombia Ecuador (2008/2009), el Diálogo Nacional Haití (2007) y la Ley de Protección de Recursos Naturales en la Comunidad Ngäbe-Panamá, entre otros. Esto lo ha llevado a convertirse en un actor de relevancia en los temas de gran trascendencia política e institucional, y a desarrollar capacidades de coordinación y articulación.
5. **Esta extensa experiencia posiciona al PNUD como uno de los actores clave para promover espacios de coordinación y diálogo para el diseño de una estrategia articulada para mejorar el acceso a la justicia en el contexto del COVID-19.** Su larga trayectoria en procesos de diálogo en momentos de crisis, sumado a su valioso acervo metodológico²⁰⁵ y su capacidad de articulación con otros organismos regionales, lo colocan en una situación privilegiada para promover espacios de trabajo interinstitucionales. Esto en la práctica consistiría en convocar a las distintas agencias que integran los sistemas de justicia (integrantes de tribunales, cortes supremas, ministerios sistemas de justicia (integrantes de tribunales, cortes supremas, ministerios de justicia, fiscalías, defensorías y fuerzas de seguridad, entre otros), sociedad civil y organismos regionales e internacionales especializados²⁰⁶, para identificar las necesidades, oportunidades y desafíos. Sobre la base de dicha información se trazaría una hoja de ruta hacia el pleno funcionamiento de los servicios de justicia y, por ende, a la total vigencia del acceso a la justicia para todos los sectores de la población.

²⁰⁵https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/guia-practica-de-dialogo-democratico.

²⁰⁶Algunos ejemplos son la Organización de Estados Americanos, el World Justice Project, el Centro de Estudio de Justicia para las Américas, la Cumbre Judicial Iberoamericana, la Conferencia de Ministerios de Justicia de los Países Iberoamericanos, y la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, entre otros.

6. **Al mismo tiempo, el PNUD podría servir como dispositivo para impulsar transformaciones más profundas de los sistemas de justicia, tal como se describe en las secciones de este informe. De esa forma, la crisis generada por la COVID-19 se convertiría en una plataforma para lanzar una nueva generación de reformas programáticas, de manera articulada y con apoyo de los distintos sectores relacionados con la provisión del servicio de justicia.** Asimismo, permitiría potenciar las alianzas, redes y proyectos regionales ya existentes. De diversas maneras, el PNUD ya lidera, participa y articula activamente con distintos niveles de protagonismo en iniciativas como CariSECURE, Infosegura y Spotlight, entre otras. Esto le proporciona una capacidad de convocatoria, confianza y legitimidad, que, sumado al conocimiento técnico de sus equipos en los países de la región, le permite generar espacios de trabajo con las instituciones del desarrollo regional e internacional más destacadas. En tal sentido, puede coordinar con organismos regionales de protección a los derechos humanos, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁰⁷, con instituciones como el BID, el Banco Mundial, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y las agencias de cooperación internacional.
7. **La agenda de reformas propuesta en este informe para consolidar el acceso a la justicia, aumentar la inclusión social y proteger los derechos humanos es sólida y relevante, pero no es ajena a desafíos y riesgos.** Temas como la transformación institucional de los poderes judiciales, la promoción de la innovación, el uso de los datos y sistemas de información como insumo vital para el diseño de políticas y la toma de decisiones, y la re jerarquización de la agenda de género como pilar de la reforma institucional de los poderes judiciales, son pioneros, disruptivos e inexplorados en el sector justicia. Esto requiere de acciones coordinadas entre los distintos actores de los sistemas de justicia, los gobiernos y los organismos internacionales, que apunten a: 1) generar conocimiento en los casos que corresponda, validar experiencias y documentar casos exitosos, 2) diseñar dispositivos y herramientas para transferir dichos conocimientos a los sistemas de justicia, 3) promover la articulación entre todos los actores para impulsar una agenda de reformas coherente, y 4) gestar amplios consensos y el involucramiento a largo plazo de la comunidad internacional para garantizar la sostenibilidad de las reformas.
8. **La innovación en justicia es innovación en gobernabilidad y, por extensión, innovación en el desarrollo.** La pandemia de la COVID-19 ha expuesto las debilidades estructurales de las instituciones públicas y privadas. El funcionamiento de los sistemas de justicia no ha sido la excepción. El acceso a la justicia se ha visto afectado por las medidas de confinamiento al impedir la consecución de una justicia pronta y cumplida. La agenda de reformas propuestas en este informe apunta a aprender de las prácticas innovadoras orientadas a lograr que las instituciones de justicia sigan funcionando, aun cuando sea necesario volver a declaraciones de estados de emergencia.
9. **El acceso a la justicia es un derecho humano y un vehículo para la prevención de conflictos.** Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia son multidimensionales, pero se pueden resumir en un aumento de la ansiedad e inseguridad social de la ciudadanía, en particular de los sectores marginales y vulnerables. Esta inseguridad se extiende a la esfera jurídica. La justicia y el acceso a las instituciones que proveen justicia debe incorporarse como parte sine qua non en las estrategias de recuperación y reconstrucción socioeconómica.
10. **El logro de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe requiere de una gobernabilidad efectiva que genere oportunidades de desarrollo y acceso equitativo a estas oportunidades de desarrollo.** Las instituciones de justicia son las encargadas de velar porque se cumpla el acceso a esas oportunidades para que la ciudadanía pueda resolver pacíficamente sus necesidades y aspiraciones de buen vivir.

²⁰⁷Recientemente la CIDH lanzó su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la crisis en relación con la pandemia del COVID-19 (SACROI COVID-19). Ver http://www.oas.org/es/cidh/SACROI_COVID19/



Centro Regional del Programa de Naciones Unidas
para el Desarrollo para América Latina y el Caribe

Casa de las Naciones Unidas, Ciudad del Saber,
Edificio 128 Apartado 0816-1914,
Panamá, República de Panamá

<https://www.facebook.com/pnudlac> 
<https://twitter.com/PNUDLAC> 
<https://www.instagram.com/pnudlac/> 