

# La promesa del empoderamiento jurídico para avanzar en el acceso a la justicia para todos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite\*



## RESUMEN

El derecho de los derechos humanos garantiza el acceso a sistemas jurídicos independientes e imparciales que satisfacen las necesidades de las personas en materia de justicia. Sin embargo, si los sistemas jurídicos no controlan los abusos ni resuelven los problemas, si las personas no pueden acceder a las instituciones jurídicas en igualdad de condiciones y si las comunidades se sienten alienadas y privadas de sus derechos, estos sistemas están fallando. Se calcula que 5.100 millones de personas —dos tercios de la población mundial— carecen de un acceso significativo a la justicia. Detrás de esta estadística hay vidas perdidas, sueños truncados y conflictos desatados. La justicia centrada en las personas responde a la magnitud y la urgencia de la brecha que existe entre los derechos y la realidad. Reconoce que los retoques o el empeño en hacer las cosas como siempre no garantizarán el acceso a la justicia para todos. El empoderamiento jurídico, un tipo de intervención de justicia centrada en las personas, puede ampliar el acceso a la justicia de manera rápida, relativamente barata y concreta, apoyando la capacidad de las comunidades para conocer y utilizar el derecho. Además, al dotar a las comunidades de herramientas para elaborar leyes y transformar leyes injustas y perjudiciales, el empoderamiento jurídico contribuye a democratizar los sistemas jurídicos. Los enfoques de justicia centrados en las personas, al situar a estas y a las comunidades en el centro del debate y al potenciar su capacidad para hacer oír su voz, respetan también la dignidad intrínseca de todos los miembros de la familia humana, tal y como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se establece como principio fundamental del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

---

\* Informe anual a la Asamblea General de las Naciones Unidas presentado en su septuagésimo octavo período de sesiones, de conformidad con la resolución 44/8 del Consejo de Derechos Humanos. N.U. Doc. A/78/171. 13 de julio de 2023. Tomado de: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/205/68/pdf/n2320568.pdf> El *abstract* que acompaña esta versión fue tomado del documento disponible en inglés en el sitio de Naciones Unidas [Nota de El Otro Derecho].



## ABSTRACT

Human rights law guarantees access to independent and impartial legal systems that fulfil people's justice needs. But if legal systems are ineffective at checking abuses and solving problems, if people cannot access legal institutions equally and if communities are left feeling alienated and disenfranchised, these systems are failing. An estimated 5.1 billion people — two-thirds of the Earth's population— lack meaningful access to justice. Behind this statistic are lives lost, dreams crushed and conflicts sparked. People-centred justice responds to the enormity and urgency of the gap between rights and reality. It acknowledges that tinkering around the edges or doubling down on doing things the way we have always done them will not ensure access to justice for all. By supporting the ability of communities to know and use the law, legal empowerment —one kind of people-centred justice intervention— can expand access to justice in a rapid, relatively inexpensive and concrete way. Going further, by equipping communities with tools to shape laws and transform unfair and harmful laws, legal empowerment helps to democratize legal systems. By placing people and communities at the heart of the debate and by enhancing their ability to make their voices heard, people-centred justice approaches also respect the inherent dignity of all members of the human family, as recognized by the Universal Declaration of Human Rights and set out as a foundational tenet of the United Nations human rights system.

## I. INTRODUCCIÓN

1. El derecho de los derechos humanos garantiza el acceso a sistemas jurídicos independientes e imparciales que satisfacen las necesidades de las personas en materia de justicia. Sin embargo, si los sistemas de justicia no controlan los abusos ni resuelven los problemas, si las personas no pueden acceder a las instituciones jurídicas en igualdad de condiciones y si las comunidades se sienten alienadas y privadas de sus derechos, estos sistemas están fallando.

2. Se calcula que 5.100 millones de personas —dos tercios de la población mundial— carecen de un acceso significativo a la justicia<sup>1</sup>. El Grupo de Trabajo sobre la Justicia explica que esta cifra incluye a las personas que no pueden obtener justicia para sus problemas cotidianos, a las personas que se ven excluidas de las oportunidades que brinda el derecho y a las personas que viven en condiciones extremas de injusticia<sup>2</sup>. Detrás de esta estadística hay vidas perdidas, sueños truncados y conflictos desatados<sup>3</sup>. Por ejemplo, hay muchos lugares en los que los trabajadores indocumentados no pueden interponer recursos jurídicos cuando no cobran. Las embarazadas mueren en las zonas rurales cuando su centro de

---

<sup>1</sup> Véase Grupo de Trabajo sobre la *Justicia, Justicia para Todos* (Center on International Cooperation, 2019), pág. 18.

<sup>2</sup> Presentación de Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas.

<sup>3</sup> Presentación de Legal Link.

salud local se queda sin el material necesario para realizar una transfusión sanguínea urgente. Las comunidades de los territorios indígenas se ven obligadas a abandonar las fuentes de agua cuando las empresas que explotan sus tierras dejan desechos tóxicos que se filtran en el agua. Las familias urbanas se enfrentan a la disyuntiva de ofrecer a sus hijos 2 o 3 comidas al día porque deben ahorrar dinero para el alquiler o se exponen al desalojo.

3. A menudo existen leyes para prevenir y remediar estos problemas de derechos humanos. Sin embargo, con demasiada frecuencia las leyes que figuran por escrito apenas ayudan a las personas a resolver sus problemas de justicia. Los trabajadores migratorios posiblemente no sepan que pueden recuperar sus salarios independientemente de su situación documental. La población rural puede verse rechazada cuando intenta trasladar a un familiar a un hospital urbano. Es posible que no se tenga en cuenta a las comunidades indígenas al exigir que las empresas obtengan su consentimiento libre, previo e informado para trabajar en sus tierras. Puede que las familias urbanas carezcan de acceso a asistencia jurídica para reclamar la protección contra el desalojo. A diferencia de algunos problemas de justicia, muchas de estas cuestiones pueden resolverse sin necesidad de grandes reformas legislativas, inversiones enormes en tecnología o litigios prolongados. Lo que se necesita en cambio es información accesible sobre las leyes que protegen a los titulares de derechos y formas baratas, rápidas y sencillas que permitan a la población utilizar esas leyes para obtener resultados justos.

4. Sin embargo, muchos sistemas jurídicos tampoco consiguen hacer frente a los problemas nuevos o contienen normas y procedimientos que excluyen a algunas personas de la protección, relegan a otras a una condición inferior o perjudican activamente a ciertas comunidades. Por ejemplo, puede haber legislación laboral que exima a algunas actividades, como el trabajo doméstico o las labores agrícolas, de protecciones como el pago de horas extraordinarias o la normativa contra la discriminación. Otras leyes pueden restringir las reclamaciones de derechos en función de la nacionalidad o la situación documental, impidiendo a los migrantes obtener asistencia sanitaria o ayuda alimentaria. Incluso hay leyes que pueden ser discriminatorias y constituir una violación de derechos, como las que castigan con penas de prisión a personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT) o las que someten a detención a “vagabundos” por carecer de vivienda. Y algunos sistemas no ayudan a resolver los dilemas más terribles a los que se enfrenta la gente en la actualidad: ¿debe una familia seguir viviendo en su granja de subsistencia situada en una zona baja, a pesar de las inundaciones cada vez más mortíferas, o emigrar a un país que, aunque pueda tener una importante responsabilidad histórica en la crisis climática, no abre sus puertas a los refugiados climáticos? En tales casos, lo que se necesita es capacitar a las comunidades afectadas para que puedan hacer oír su voz con el fin de reformar las leyes discriminatorias y garantizar que la legislación, tanto nacional como internacional, aborde las cuestiones más importantes.

5. Los abogados, jueces y otros profesionales de la justicia trabajan en todo el mundo en contextos de creciente desigualdad social y económica, esforzándose denodadamente por satisfacer las necesidades de las personas en materia de justicia en el marco de sistemas que a menudo sufren una escasez crónica de financiación y negligencia. Hay que hacer mucho más para mejorar y financiar estos sistemas y ayudar a las personas excluidas a acceder a ellos. Ahora bien, también debemos reconocer que no es realista que los sistemas existentes atiendan todas las necesidades de justicia señaladas anteriormente. Además de mejorar el acceso, hay que pensar en nuevas formas de lograr el acceso a la justicia para todos.

6. Los enfoques de justicia centrados en las personas pueden ofrecer una solución transformadora a estos problemas. La justicia centrada en las personas responde a la magnitud y la urgencia de la brecha que existe entre los derechos y la realidad. Reconoce que los retoques o el empeño en hacer las cosas como siempre no garantizarán el acceso a la justicia para todos. El empoderamiento jurídico —un tipo de intervención de justicia centrada en las personas— puede ampliar rápida y eficazmente el acceso a la justicia, apoyando la capacidad de las comunidades para conocer y utilizar el derecho. Además, al dotar a las comunidades de herramientas para elaborar y transformar leyes injustas y perjudiciales, el empoderamiento jurídico contribuye a democratizar los sistemas jurídicos. Los enfoques de justicia centrados en las personas, al situar a estas y a las comunidades en el centro del debate y al potenciar su capacidad para hacer oír su voz, respetan también la dignidad intrínseca de todos los miembros de la familia humana, tal y como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

7. En el presente informe<sup>4</sup>, el primero que presenta la Relatora Especial Margaret Satterthwaite a la Asamblea General, se describe brevemente hasta qué punto los sistemas de justicia no están respondiendo a las necesidades de las personas, se define el empoderamiento jurídico, se ofrecen ejemplos de enfoques de empoderamiento jurídico, se identifican los retos que plantea el fomento del empoderamiento jurídico y se formulan recomendaciones sobre cómo los Estados Miembros, los abogados, los colegios de abogados, las comunidades y otros agentes pueden utilizar enfoques de empoderamiento jurídico para subsanar las carencias de la justicia. El informe, elaborado a partir de más de 60 contribuciones

---

<sup>4</sup> La Relatora Especial expresa su agradecimiento a Katarina Sydow, María Alejandra Torres y sus estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York por el apoyo que le han brindado en la elaboración del presente informe. La Relatora Especial también expresa su agradecimiento a Namati y al Instituto Bernstein para los Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York por su apoyo en la organización de consultas regionales. No tienen ninguna responsabilidad sobre el contenido final.

de los Estados Miembros, el mundo académico y la sociedad civil<sup>5</sup>, más de dos docenas de entrevistas con expertos y datos procedentes de siete consultas regionales con profesionales de 67 países<sup>6</sup>, pretende potenciar el empoderamiento jurídico como una forma de crear sinergias entre los principales avances en el acceso a la justicia. Se trata de una necesidad urgente y el empoderamiento jurídico puede impulsar el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente la meta 16.3, por la cual los Estados Miembros acordaron “promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

## II. LA BRECHA DE JUSTICIA

8. En países de todo el mundo, los sistemas jurídicos no ayudan a las personas a obtener justicia en los aspectos que más les importan. Existe una brecha enorme entre lo que estos sistemas pueden ofrecer y los problemas de justicia para cuya resolución la gente necesita ayuda. Según un nuevo estudio del Overseas Development Institute, en los países de ingreso bajo se satisfacen menos del 10 % de las necesidades jurídicas —problemas que la ley podría resolver si se dispusiera del apoyo jurídico adecuado— y en la mayoría de los países de ingreso bajo estudiados se cubren menos del 5 % de dichas necesidades<sup>7</sup>. En el estudio se actualizan las conclusiones publicadas en 2019 por el Grupo de Trabajo sobre la Justicia, que estimó que de los 5.100 millones de personas que tienen problemas de justicia, 1.500 millones de personas son incapaces de encontrar soluciones a problemas cotidianos como denunciar un delito u obtener salarios retenidos injustamente, 4.500 millones de personas carecen de herramientas jurídicas básicas necesarias para proteger sus derechos, como partidas de nacimiento o títulos de propiedad, y 253 millones de personas sufren injusticias extremas como la esclavitud contemporánea, la apatridia o los conflictos armados<sup>8</sup>.

9. Lamentablemente, los datos que confirman estas estimaciones y proporcionan detalles sobre estos problemas jurídicos han sido escasos, ya

---

<sup>5</sup> Las presentaciones podrán consultarse en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-upcoming-report-legal-empowerment-un-special-rapporteur>.

<sup>6</sup> La Relatora realizó consultas en línea con profesionales ubicados en las siguientes regiones: África, Asia, América Latina, Oriente Medio y Norte de África, América del Norte y Europa y Asia Central.

<sup>7</sup> Véase Clare Manuel y Marcus Manuel, “Get serious about justice finance and fund front-line justice services”, Medium, 1 de junio de 2023. Disponible en <https://medium.com/sdg16plus/get-serious-about-justice-finance-and-fund-front-line-justice-services-979dba189981> (consultado el 27 de junio de 2023).

<sup>8</sup> Véanse Grupo de Trabajo sobre la Justicia, *Justicia para Todos*; y Sarah Chamness Long y Alejandro Ponce, “Measuring the justice gap: a people-centered assessment of unmet justice needs around the world” (World Justice Project, 2019), pág. 5.

que la recopilación de datos sobre justicia ha corrido tradicionalmente a cargo de instituciones oficiales, como los tribunales, las cárceles y la policía. Estos datos no reflejan los problemas jurídicos que las personas experimentan pero no plantean ante las instituciones oficiales, bien porque no pueden acceder a ellas, bien porque no se dan cuenta de que existen soluciones<sup>9</sup>. Esto genera malentendidos a veces dramáticos sobre las necesidades de justicia de una determinada población. Los datos que muestran un número reducido de demandas judiciales por discriminación contra la mujer, por ejemplo, podrían interpretarse como prueba de que se producen pocos incidentes de este tipo. Otra posibilidad es que reflejen un sistema judicial inaccesible u hostil para las mujeres que sufren discriminación.

10. Se necesitan datos sobre la justicia centrados en las personas, es decir, información que capte toda la gama de problemas de la justicia, incluidos tanto los asuntos para los que las personas buscan ayuda como los problemas que pueden considerar imposibles de resolver<sup>10</sup>. En los últimos años se ha avanzado mucho en este terreno. Los profesionales e investigadores han empezado a utilizar las encuestas sobre las necesidades jurídicas para medir las denominadas “necesidades jurídicas insatisfechas”, situaciones en las que las personas son incapaces de resolver un problema que podría solucionarse con conocimientos o apoyo jurídicos<sup>11</sup>. Estas encuestas han revelado que entre los problemas jurídicos más comunes que quedan sin resolver figuran los relacionados con la vivienda y el suelo, el dinero y las deudas, los servicios públicos, la familia y el empleo<sup>12</sup>. Los datos de las encuestas sobre las necesidades jurídicas en 108 países ya están disponibles en línea en el World Justice Project<sup>13</sup> y se dispone de otras pruebas. El World Justice Project calculó en un estudio importante que 2.100 millones de personas trabajan en el sector informal (donde se ven privadas de muchas protecciones de la legislación laboral); 1.100 millones de personas son víctimas cada año de delitos no violentos como robos o hurtos; 2.300 millones de personas carecen de pruebas de vivienda segura o derechos de tenencia de la tierra; y 1.400 millones de personas tienen necesidades de justicia civil o administrativa insatisfechas<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Comunicación de Albania.

<sup>10</sup> Presentación de Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas.

<sup>11</sup> Véase Long y Ponce, “Measuring the justice gap”, pág. 13.

<sup>12</sup> Véase Peter Chapman y otros, “Grasping the justice Gap: opportunities and challenges for people-centered justice data” (Nueva York y París, World Justice Project, Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2021), pág. 5.

<sup>13</sup> World Justice Project, “Atlas of legal needs surveys”. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/atlas-legal-needs-surveys> (consultado el 27 de junio de 2023).

<sup>14</sup> Véase Elizabeth Andersen, Directora Ejecutiva de World Justice Project, “What is people-centred justice?”, declaración ante la conferencia de la American Bar Association “Putting People First: People-Centred Justice at Home and Abroad”, Washington D. C., 18 de mayo de 2023. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/news/what-people-centered-justice#:~:text=Rather%20than%20reinforcing%20institutions%20to,services%20to%20meet%20those%20needs> (consultado el 27 de junio de 2023).

11. Las grandes desigualdades están relacionadas con la exposición a los problemas jurídicos: quienes sufren discriminación, exclusión o marginación suelen tener más probabilidades de que no se atiendan sus necesidades jurídicas<sup>15</sup>. Las personas que tienen una sola necesidad jurídica también son propensas a experimentar varios problemas<sup>16</sup>, ya que un problema causa otro nuevo. Por ejemplo, un despido improcedente por enfermedad puede provocar la imposibilidad de pagar el alquiler, lo que puede dar lugar a un desalojo y a dificultades para pagar la atención sanitaria, que a su vez pueden precipitar una crisis de salud. En Indonesia, las personas cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo son las más vulnerables a los problemas jurídicos<sup>17</sup>. En los Estados Unidos de América, quienes más problemas jurídicos sufren son los estadounidenses multirraciales y negros<sup>18</sup>. En Túnez, los problemas relacionados con los servicios públicos surgen con mayor frecuencia entre las personas mayores de las zonas rurales con estudios primarios y necesidades económicas<sup>19</sup>. En Burkina Faso, las personas que no pueden pagar sus necesidades básicas tienen más probabilidades que las ricas de sufrir problemas de tierras<sup>20</sup>. Es evidente que se necesita un enfoque multidisciplinar para comprender las necesidades de justicia<sup>21</sup>.

12. Hacen falta más datos para entender las vías que siguen las personas para reclamar justicia. En 2019, se aprobó un nuevo indicador (16.3.3) para medir el progreso en la meta 16.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El indicador se denomina “proporción de la población que se ha visto implicada en alguna controversia en los dos últimos años y ha accedido a algún mecanismo oficial u oficioso de solución de controversias, desglosada por tipo de mecanismo”. En el momento de elaborarse el presente informe en julio de 2023, muy pocos Estados Miembros habían informado oficialmente sobre el indicador<sup>22</sup>. Cuando se disponga de datos, este indicador permitirá comprender mejor los mecanismos que utilizan los ciudadanos para resolver sus controversias.

---

<sup>15</sup> Véase OCDE y Open Society Foundations, *Legal Needs Surveys and Access to Justice* (París, 2019), págs. 32 y 33.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Sociedad Indonesia de Investigación Judicial y otros, *Legal Needs Survey in Indonesia 2019 in Lampung and South Sulawesi Provinces* (Yakarta, 2020), pág. 2.

<sup>18</sup> Véanse Instituto de La Haya para la Innovación del Derecho e Instituto para el Avance del Sistema Jurídico Estadounidense, *Justice Needs and Satisfaction in the United States of America 2021: Legal Problems in Daily Life*, pág. 8; y presentación de la Asociación Americana para la Comisión Internacional de Juristas.

<sup>19</sup> Véase Instituto de La Haya para la Innovación del Derecho, *Justice Needs and Satisfaction in Tunisia 2023: Legal Problems in Daily Life* (2023), pág. 6.

<sup>20</sup> Véase Instituto de La Haya para la Innovación del Derecho, *Justice Needs and Satisfaction in Burkina Faso 2023: Legal Problems in Daily Life* (2023), pág. 60.

<sup>21</sup> Véase Kathryn M. Young y Katie R. Billings, “An intersectional examination of U.S. civil justice problems,” *Utah Law Review*, vol. 2023, núm. 3 (2023).

<sup>22</sup> Presentación de Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas.

13. Sin embargo, las encuestas sobre las necesidades jurídicas ya ofrecen algunos datos sobre los tipos de servicios que funcionan o fallan a la hora de resolver los problemas de justicia de los ciudadanos. Una de las principales ideas es que muchas personas no confían en las instituciones judiciales oficiales. Solo el 17 % de los participantes en las encuestas sobre las necesidades jurídicas mundiales de World Justice Project declararon que acudirían a una autoridad o a un tercero para que mediara o resolviera sus problemas jurídicos<sup>23</sup>. Esto significa que jueces y abogados probablemente intervengan en un número reducido de problemas de justicia en el mundo.

14. Hay muchas razones por las que la gente no acude a los sistemas formales de justicia para solucionar sus problemas jurídicos. Es posible que haya pocos abogados o que estos se concentren en las ciudades<sup>24</sup>. La proporción de abogados por habitante varía mucho en todo el mundo: desde 1 por cada 125.635 personas en Burkina Faso hasta 1 por cada 9.073 en Viet Nam y 1 por cada 260 en Grecia<sup>25</sup>. Del mismo modo, en muchos países los tribunales son escasos y distantes entre sí, sobre todo en las zonas rurales, y puede que el transporte público asequible para facilitar el acceso sea limitado o inexistente<sup>26</sup>.

15. Incluso cuando la oferta de abogados es relativamente abundante, no se traduce en una disponibilidad adecuada de servicios jurídicos. Contratar a un abogado puede ser demasiado caro para quienes no tienen medios, incluso en los países industrializados<sup>27</sup>. En los Estados Unidos, donde hay 1 abogado por cada 249 personas, la mayoría de las personas con bajos ingresos no se molesta en buscar ayuda jurídica y más de la mitad afirma que no sabe si podría encontrar o permitirse un abogado en caso de necesitarlo<sup>28</sup>.

16. Hay otras razones más complejas por las que las personas pueden ser reacias a recurrir a las instituciones formales de justicia. En algunos países, las personas que habitualmente sufren discriminación,

<sup>23</sup> Véase World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice: Findings from the World Justice Project General Population Poll in 101 Countries (2019)*, pág. 7. Disponible en <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>.

<sup>24</sup> En los Estados Unidos, véase Ethan Roubenoff, Jasmijn Slootjes e Irene Bloemraad, "Spatial and sociodemographic vulnerability: quantifying accessibility to health care and legal services for immigrants in California, Arizona and Nevada", *SOCIUS*, vol. 9 (2023).

<sup>25</sup> Véase Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Global Study on Legal Aid Country Profiles (2016)*, págs. 69, 89 y 441.

<sup>26</sup> Un magistrado jubilado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte describió el caso de un litigante que hacía un viaje de ida y vuelta de 38,62 kilómetros a pie para acudir al tribunal. Véase Jamie Grierson, "Access to justice in family courts 'inadequate' says outgoing head", *The Guardian*, 27 de julio de 2018.

<sup>27</sup> Véase Bill Graveland, "A 'broken system': Canadians can't afford lawyers but don't qualify for legal aid", *The Canadian Press*, 6 de diciembre de 2019.

<sup>28</sup> Véase Legal Services Corporation, *The Justice Gap: the Unmet Civil Legal Needs of Low-Income Americans (2022)*, pág. 8.



como las mujeres, los grupos marginados por motivos raciales, étnicos o nacionales, las personas con discapacidad y las personas LGBT, entre otros, pueden tener escasa representación entre los abogados y el poder judicial. Es posible que a las personas que forman parte de estos grupos les preocupe que los profesionales del derecho no comprendan los problemas a los que se enfrentan o incluso que teman un trato discriminatorio, sobre todo si dicho trato es generalizado. Además, cabe también la posibilidad de que los sistemas formales de justicia no estén preparados para implicar a la sociedad en general, especialmente cuando funcionan en idiomas desconocidos o requieren alfabetización o conectividad a Internet.

17. Dada la magnitud de la brecha de justicia, es evidente que se necesita un cambio significativo y urgente. Cada vez más Estados Miembros, organizaciones de la sociedad civil e investigadores coinciden en que hay que encontrar soluciones desde la perspectiva de quienes buscan una solución a sus problemas de justicia<sup>29</sup>. Estos enfoques de justicia centrados en las personas subrayan que los cambios de arriba abajo, basados en lo que los expertos consideran que es mejor, corren el riesgo de reproducir los problemas señalados anteriormente. Además, reconocer la importancia de la capacidad de las personas para resolver sus propios dilemas en materia de justicia supone un reconocimiento de su dignidad humana esencial y de su autonomía y el hecho de aprovechar sus conocimientos especializados servirá para impulsar la innovación.

18. Los principios de la justicia centrada en las personas se han resumido del siguiente modo:

- a. Situar a las personas y sus necesidades de justicia en el centro de los sistemas de justicia;
- b. Resolver problemas de justicia;
- c. Mejorar los recorridos judiciales;
- d. Utilizar la justicia para prevenir y promover la reconciliación;
- e. Empoderar a las personas para que accedan a servicios y oportunidades<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Más de 60 Estados Miembros han respaldado los principios de la justicia centrada en las personas mediante la Declaración de La Haya sobre Igualdad de Acceso a la Justicia para Todos en 2030; la Declaración de Buenos Aires sobre Igualdad de Acceso a la Justicia para Todos; el Plan de Acción Conjunto del Grupo G7+ sobre Acceso a la Justicia para Todos en los Países Afectados por Conflictos; la carta conjunta al Secretario General sobre una nueva concepción de los contratos sociales aprobada en la Reunión Ministerial sobre la Construcción de Sociedades Pacíficas e Inclusivas a través de la Justicia para Todos, celebrada el 14 de abril de 2021; la aprobación de la carta conjunta por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos; la Agenda de Justicia de Riga de la OCDE: Transformar la Justicia para un Contrato Social Vibrante; y la declaración conjunta y el llamamiento a la acción de la Cumbre para la Democracia sobre el estado de derecho y la justicia centrada en las personas. Véase Kelechi Achinonu y otros, "From justice for the few to justice for all: a model for high-ambition action to deliver the SDGs" (United Nations Foundation, 2023), pág. 9.

<sup>30</sup> *Ibid.*

19. La justicia centrada en las personas se ocupa de los problemas cotidianos de los ciudadanos y los tipos de servicios e instrumentos jurídicos que necesitan para resolverlos. Pretende extraer enseñanzas de los datos de calidad, prevenir los problemas jurídicos y no solo responder a ellos, garantizar que las personas conozcan sus derechos y puedan acceder a la justicia para reivindicarlos y que los sistemas de justicia incorporen la innovación ascendente y las lecciones de quienes con demasiada frecuencia quedan al margen de la protección del derecho<sup>31</sup>. El empoderamiento jurídico constituye una innovación clave de la justicia centrada en las personas que puede ampliar el acceso a la justicia. Su adopción aumentará el impulso hacia la igualdad de acceso a la justicia para todos, en un momento en que el mundo va a la zaga en este compromiso fundamental de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

### **III. NORMAS JURÍDICAS: ACCESO A LA JUSTICIA Y ASISTENCIA LETRADA**

20. El derecho de acceso a la justicia se deriva de los artículos 8 (derecho a un recurso efectivo) y 10 (derecho a una audiencia justa ante un tribunal independiente e imparcial) de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como del artículo 2 3) (derecho a un recurso efectivo), el artículo 14 (derechos a la igualdad y a una audiencia justa ante un tribunal competente, independiente e imparcial y derecho a asistencia letrada) y el artículo 26 (derechos a la igualdad ante la ley y a la igualdad en la protección de la ley) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La igualdad ante la ley también está consagrada en disposiciones que figuran en los principales tratados contra la discriminación, como el artículo 15 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el artículo 18 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se afirma el derecho de los Pueblos Indígenas a promover, desarrollar y mantener sus propias “costumbres o sistemas jurídicos” y en el artículo 40 se reconoce su derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

21. En el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se señala claramente que quienes se enfrenten a acusaciones de carácter penal tienen derecho a ser asistidos por un defensor de su elección y que quienes carezcan de medios suficientes para pagarlo deben recibir asistencia jurídica gratuita. Este derecho se ha desarrollado a través de los

---

<sup>31</sup> Entrevistas; presentación de la United Nations Foundation.

Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal. El Comité de Derechos Humanos ha explicado que los Estados también tienen la obligación de proporcionar asistencia jurídica gratuita a las personas con necesidades económicas en algunas causas civiles<sup>32</sup>.

22. Varios antiguos Relatores Especiales han subrayado la importancia fundamental que tiene el acceso a la justicia para garantizar los derechos humanos de toda la población. El ex Relator Especial Leandro Despouy explicó que la riqueza del “acceso a la justicia reside en que es un derecho en sí mismo y, a la vez, el medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que hubiesen sido desconocidos o quebrantados”<sup>33</sup>. Otros Relatores anteriores han recalcado que los Estados tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a la justicia<sup>34</sup>, sin discriminación, a toda persona que se encuentre en el territorio del Estado o esté sujeta a su jurisdicción<sup>35</sup>.

23. Diversos Relatores anteriores han señalado además la necesidad de contar con asistencia jurídica para garantizar el acceso a la justicia cuando están en juego los derechos humanos<sup>36</sup>. La ex Relatora Especial Gabriela Knaul señaló una amplia gama de derechos que requieren asistencia jurídica para garantizar su protección, incluidos los derechos a no ser objeto de desalojo forzoso, discriminación y tortura, así como los derechos que surgen en el derecho contractual, de la propiedad y de la responsabilidad civil extracontractual y “las nociones equivalentes de derecho administrativo, como el cese en el empleo de funcionarios públicos o la determinación de las prestaciones de la seguridad social que les corresponden”<sup>37</sup>. Muchos Relatores Especiales, incluidos los que se ocupan de la discriminación racial<sup>38</sup>, los derechos de los migrantes<sup>39</sup> y la libertad de asociación<sup>40</sup>, han recalcado la importancia de la asistencia jurídica y el acceso a un abogado defensor para proteger los derechos contemplados en sus mandatos. La ex Relatora Especial Knaul destacó que el “derecho a la asistencia jurídica” es “a la vez [...] un derecho y [...] una garantía procesal imprescindible para el ejercicio efectivo de otros derechos humanos”<sup>41</sup>.

---

<sup>32</sup> Véase CCPR/C/GC/32, párr. 10.

<sup>33</sup> Véase A/HRC/8/4, párr. 17.

<sup>34</sup> Véase A/HRC/47/35, párr. 109.

<sup>35</sup> Véanse A/HRC/23/43 y A/HRC/23/43/Corr.1, párr. 43.

<sup>36</sup> *Ibid.*, párr. 35.

<sup>37</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>38</sup> Véase A/74/321.

<sup>39</sup> Véase A/73/178/Rev.1.

<sup>40</sup> Véase A/HRC/47/24.

<sup>41</sup> Véanse A/HRC/23/43 y A/HRC/23/43/Corr.1, párr. 28.

24. Aunque la ex Relatora Especial Knaul reconoció que los abogados desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar la asistencia jurídica, también resaltó la importante función que cumple el personal parajurídico en la prestación de dichos servicios. Asimismo, indicó que los asistentes jurídicos son multiplicadores de fuerza allí donde los abogados escasean o están sobrecargados y que “puesto que [vive] y [trabaja] generalmente dentro de la comunidad, [tiene] a menudo un conocimiento directo de la situación y de las necesidades [de esta]”<sup>42</sup>.

## IV. EMPODERAMIENTO JURÍDICO PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODOS

### A. Definición del empoderamiento jurídico

25. El empoderamiento jurídico es un enfoque para ampliar el acceso a la justicia que pone el derecho en manos de quienes se ven afectados más directamente por la injusticia<sup>43</sup>. Se ha resumido como el esfuerzo por garantizar que las personas puedan conocer, usar y transformar el derecho para lograr justicia<sup>44</sup>. Cuando se utiliza el derecho para oprimir o perjudicar, hay una modalidad crítica de empoderamiento jurídico que también pretende transformarlo reforzando el poder de la comunidad para exigir cambios sistémicos<sup>45</sup>. El empoderamiento jurídico incorpora la interseccionalidad, ya que aborda las distintas formas en que se manifiesta la injusticia en la discriminación comunitaria e individual<sup>46</sup>.

26. El empoderamiento jurídico surgió en lugares de graves injusticias y las iniciativas en este ámbito a menudo las han dirigido asistentes jurídicos comunitarios, es decir, personas de comunidades afectadas que utilizan el derecho para promover los derechos de la comunidad. Como recuerda el preámbulo de la Declaración de Kampala sobre los Asistentes Jurídicos Comunitarios, “los asistentes jurídicos comunitarios han estado activos en África durante decenios, al menos desde los años 50, cuando

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, párr. 71.

<sup>43</sup> Véase Stephen Golub, “Beyond rule of law orthodoxy: the legal empowerment alternative”, *Carnegie Papers, Rule of Law Series*, núm. 41 (Carnegie Endowment for International Peace, 2003); véase también la contribución de Rachel M. Gisselquist.

<sup>44</sup> Presentación de Namati; entrevistas; consulta, región de América del Norte.

<sup>45</sup> Véanse Margaret Satterthwaite, “Critical legal empowerment for human rights”, en Gráinne de Búrca, ed., *Legal Mobilization for Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2021), pág. 89; y Anuradha Joshi, Marta Schaaf y Dina Zayed, “The use of legal empowerment to improve access to quality health services: a scoping review”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 21, núm. 1 (2022).

<sup>46</sup> Véase Ariadna M. Godreau-Aubert, “Lawyering in times of peril: legal empowerment and the relevance of the legal profession”, *New York University Law Review*, vol. 97, núm. 6 (2022), pág. 1.608.

empezaron a ayudar a los sudafricanos negros a comprender los códigos del apartheid y resistirse a ellos”. También fueron esenciales en el período de la ley marcial en Filipinas durante la década de 1970 y principios de la de 1980, cuando los defensores “pusieron en marcha una estrategia de formación y utilización de asistentes jurídicos para prestar ‘primeros auxilios jurídicos’”, empleando “estrategias como acompañar al presunto detenido a su centro de detención para ayudarlo a evitar la tortura o la ejecución extrajudicial”<sup>47</sup>.

27. El empoderamiento jurídico ha demostrado su valor a lo largo de los años<sup>48</sup>. Un examen de los datos en este ámbito reveló que ayuda de manera eficaz a las personas y las comunidades a comprender sus derechos y la forma de defenderlos y tiene una incidencia concreta en las políticas jurídicas, las prácticas institucionales y el propio derecho<sup>49</sup>. Aunque queda mucho por investigar, ya se están realizando importantes esfuerzos en este campo<sup>50</sup>.

## **B. Métodos y enfoques de empoderamiento jurídico**

### **1. La ampliación del ecosistema jurídico**

29. Estos profesionales de la justicia (trabajadores comunitarios de la justicia), que se denominan también asistentes jurídicos comunitarios, defensores de la justicia, abogados de base o abogados descalzos, no suelen ser licenciados universitarios en derecho ni estar colegiados como los abogados. Por lo general, reciben una formación más limitada por parte de organizaciones de la sociedad civil y abogados, academias de formación u organismos públicos en ámbitos específicos del derecho y en habilidades como la negociación, la organización comunitaria y la promoción, así como en el funcionamiento de las instituciones judiciales u otras instituciones sectoriales pertinentes. Una vez formados, se dedican a sensibilizar sobre los derechos, las leyes y las políticas; ayudar a las personas a manejarse en los procesos jurídicos y administrativos en busca de reparaciones; y apoyar la implicación comunitaria en las reformas legislativas y de las políticas<sup>51</sup>. A

---

<sup>47</sup> Véase Jennifer Franco, Hector Soliman y Maria Roda Cisnero, “Community-based paralegalism in the Philippines: from social movements to democratization”, Justice and Development Working Paper Series (Banco Mundial, 2014), pág. 5.

<sup>48</sup> Véanse Laura Goodwin y Vivek Maru, “What do we know about legal empowerment? mapping the evidence”, Hague Journal on the Rule of Law, vol. 9 (2017); Rachel M. Gisselquist, “Legal empowerment and group-based inequality”, *The Journal of Development Studies*, vol. 55, núm. 3 (2019); y Mark Weston, “The benefits of access to justice for economies, societies and the social contract: a literature review” (Alianza para el Gobierno Abierto y Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas, 2022).

<sup>49</sup> Goodwin y Maru, “What do we know about legal empowerment?” (véase la nota a pie de página 48).

<sup>50</sup> Véanse Rebecca L. Sandefur, Matthew Burnett y Julia Dos Santos Drummond, “People-centred access to justice research: a global perspective” (de próxima publicación); y Namati, “Learning Agenda for Legal Empowerment” (disponible en <https://namati.org/network/learning/learning-agenda/> (consultado el 27 de junio de 2023)).

<sup>51</sup> Presentaciones de Namati, el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association y el Instituto de

menudo son miembros de las comunidades a las que sirven y viven en ellas, mientras que algunos trabajan en centros móviles o se trasladan para estar cerca de comunidades que sufren injusticias<sup>52</sup>.

30. Existen varios enfoques para garantizar que los trabajadores comunitarios de la justicia presten servicios de calidad basados en conocimientos y competencias adecuados y que los consumidores puedan identificar a los profesionales cualificados. Algunos países han incluido el reconocimiento jurídico oficial de los trabajadores comunitarios de la justicia en su legislación o normativa sobre asistencia letrada<sup>53</sup>. También hay países donde este reconocimiento lo otorgan los organismos pertinentes<sup>54</sup>. Muchos países todavía están elaborando un enfoque idóneo que permita reconocer a los profesionales de la justicia capacitados<sup>55</sup>. La relación entre los trabajadores comunitarios de la justicia y los abogados también varía según las jurisdicciones, ya que en algunos casos son supervisados directamente por abogados y en ocasiones desempeñan sus funciones de forma autónoma. Es importante distinguir entre el tipo de servicios que ofrecen los abogados cualificados y los que ofrecen los trabajadores comunitarios de la justicia. La normativa debe orientarse a garantizar que quienes necesiten apoyo jurídico puedan obtener asistencia de calidad, diferenciando entre los servicios que los profesionales están en condiciones de ofrecer, ampliando al mismo tiempo el ecosistema de profesionales capacitados para prestar estos servicios y haciéndolos más accesibles.

31. Los trabajadores comunitarios de la justicia ejercen a veces en sectores específicos: en los Estados Unidos, por ejemplo, los “asistentes jurídicos encarcelados” son reclusos que, por lo general, no han recibido formación jurídica formal antes de ser encarcelados, pero aprenden técnicas jurídicas y derecho sustantivo para defender sus derechos y los de sus compañeros<sup>56</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia y los abogados colaboran en las cárceles de la India y Sierra Leona y tienen presencia en las comisarías de policía, lo que les permite prestar asistencia en el momento de la detención<sup>57</sup>. En Filipinas, las organizaciones de la sociedad civil o los

---

Defensa del Derecho a la Defensa del Brasil; consultas con profesionales ubicados en las regiones de Europa y Asia Central, África, Asia, América Latina, y Oriente Medio y Norte de África.

<sup>52</sup> Consulta, región de Europa y Asia Central.

<sup>53</sup> Véase Vivek Maru y Varun Gauri (eds.), *Community Paralegals and the Pursuit of Justice* (Cambridge, Cambridge University Press, 2018), pág. 9.

<sup>54</sup> Como en Filipinas. Véase Franco, Soliman y Cisnero, “Community-based paralegalism in the Philippines” (véase la nota a pie de página 47).

<sup>55</sup> Como en los Estados Unidos. Véase Michael Houlberg y Natalie Anne Knowlton, “Allied legal professionals: a national framework for program growth” (Instituto para el Avance del Sistema Jurídico Estadounidense de la Universidad de Denver, 2023).

<sup>56</sup> Presentación de The Jailhouse Lawyer Initiative en los Estados Unidos; entrevistas.

<sup>57</sup> Consulta, región de Asia. En Sierra Leona, AdvocAid forma a asistentes jurídicos para que presten apoyo en cárceles y comisarías de policía (véase <https://advocaidsl.org>).

organismos públicos forman a trabajadores comunitarios de la justicia para que presten ayuda a las comunidades en cuestiones jurídicas básicas, actúen como guardianes comunitarios para la conservación forestal y ejerzan ante tribunales de reforma agraria y comisiones laborales<sup>58</sup>. En países tan distintos como Guyana, Liberia, Mozambique, Sierra Leona, Uganda y Zimbabwe, los trabajadores comunitarios de la justicia capacitados trabajan para defender los derechos territoriales de las comunidades o los Pueblos Indígenas<sup>59</sup>. Asimismo, reciben formación para prestar asistencia a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y desplazados internos en diversos países, como Colombia, Egipto, los Estados Unidos, Indonesia, Jordania, Kenya, el Líbano, Tailandia, Türkiye y Ucrania<sup>60</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia especializados en el sector sanitario proporcionan apoyo en países de todas las regiones, como Guatemala, la India, Indonesia, Kenya y Mozambique<sup>61</sup>. Asimismo, prestan apoyo a los supervivientes de la violencia sexual y de género en todas las regiones<sup>62</sup>. También trabajan para promover los derechos de las comunidades en el contexto de la emergencia climática<sup>63</sup>, ante los desastres<sup>64</sup> y durante los conflictos armados<sup>65</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia actúan para defender los derechos frente a los Estados y las empresas y aunque se centran en los sistemas jurídicos nacionales, también han orientado su labor hacia los actores internacionales o extraterritoriales<sup>66</sup>.

32. En ocasiones, los trabajadores comunitarios de la justicia están facultados para trabajar en distintos sectores y pueden gozar de reconocimiento por parte del Estado o de instituciones específicas

---

<sup>58</sup> Véase Maru y Gauri, *Community Paralegals and the Pursuit of Justice* (véase la nota a pie de página 53), pág. 22; entrevistas.

<sup>59</sup> *Ibid.*, pág. 7; entrevista.

<sup>60</sup> Véase Emily E. Arnold-Fernández, "Refugee legal empowerment: from accompaniment to justice" (Center on International Cooperation, Universidad de Nueva York, 2022); entrevistas.

<sup>61</sup> Entrevistas; Ellie Feinglass, Nadja Gomes y Vivek Maru, "Transforming policy into justice: the role of health advocates in Mozambique", *Health and Human Rights Journal*, 22 de septiembre de 2016 (disponible en: <https://www.hhrjournal.org/2016/09/transforming-policy-into-justice-the-role-of-health-advocates-in-mozambique/> (consultado el 27 de junio de 2023)).

<sup>62</sup> Porcentaje de participantes en las consultas regionales que trabajan en el ámbito de la violencia sexual y de género: 71 % en África; 56 % en Asia; 54 % en América Latina; y 25 % en Oriente Medio y Norte de África. La Relatora Especial no pudo recopilar esos datos en las consultas regionales de Europa y Asia Central ni en las de América del Norte, pero durante dichas consultas hubo profesionales que mencionaron que trabajaban en el ámbito de la violencia sexual y de género.

<sup>63</sup> Véanse, por ejemplo, Erica Sánchez, "Activists around the world are fighting for climate justice. How Is This Rights Champion Helping?", *Global Citizen*, 11 de junio de 2021. Disponible en: <https://www.globalcitizen.org/en/content/climate-justice-vivek-maru-namati/> (consultado el 27 de junio de 2023); Godreau-Aubert "Lawyering in times of peril" (véase la nota a pie de página 46); consulta, región de América Latina.

<sup>64</sup> Véase Godreau-Aubert "Lawyering in times of peril" (véase la nota a pie de página 46).

<sup>65</sup> Véase Borys Grachov, "Ukrainian LGBTI activist on breaking down barriers to health despite deadly conflict", *Fondo Mundial*, 16 de mayo de 2022.

<sup>66</sup> Entrevistas; Satterthwaite, "Critical legal empowerment" (véase la nota a pie de página 45).

como especialistas capacitados para representar a otras personas en procedimientos formales<sup>67</sup>. En los Estados Unidos, cada vez se reconoce más a los trabajadores comunitarios de la justicia la capacidad de ejercer una abogacía limitada, centrada con frecuencia en el derecho de familia, los litigios entre propietarios e inquilinos, las deudas de los consumidores y otros ámbitos de gran necesidad<sup>68</sup>. Las personas acreditadas también pueden representar a los inmigrantes ante los jueces de inmigración y los responsables de las decisiones administrativas en los Estados Unidos<sup>69</sup>, una situación en la que la representación no corre a cargo del Estado, pero que influye considerablemente en los resultados<sup>70</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia en Kenya llevan prestando apoyo jurídico básico a las comunidades pobres —a menudo en asentamientos informales<sup>71</sup>— desde la década de 1970 y recientemente han sido reconocidos oficialmente como proveedores de asistencia letrada<sup>72</sup>. Asimismo, se les ha reconocido oficialmente, ya sea de forma general o en sectores específicos, en otros países, como China, Filipinas, Indonesia, Malawi, la República de Moldova, Nueva Zelandia, Sierra Leona, la República Unida de Tanzania y Zambia<sup>73</sup>.

33. El ecosistema jurídico se está ampliando en todo el mundo, ya que los trabajadores comunitarios de la justicia suplen la brecha de la justicia y proporcionan herramientas a las comunidades para que resuelvan

<sup>67</sup> Como en Filipinas. Presentación del Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association; consulta, región de Europa y Asia Central.

<sup>68</sup> Véase Michael Houlberg y Janet Drobinske, *The Landscape of Allied Legal Professional Programs in the United States* (Instituto para el Avance del Sistema Jurídico Estadounidense de la Universidad de Denver, 2022).

<sup>69</sup> Véase Departamento de Justicia de los Estados Unidos, “Recognition & Accreditation (R&A) Program”. Disponible en: <https://www.justice.gov/eoir/recognition-and-accreditation-program> (consultado el 27 de junio de 2023). Existen programas prometedores para preparar a estos representantes. Véase, por ejemplo, Universidad de Villanova, “Villanova interdisciplinary immigration studies training for advocates”. Disponible en <https://www1.villanova.edu/university/professional-studies/academics/professional-education/viista.html>.

<sup>70</sup> Véase Donald Kerwin y Evin Millet, “Charitable legal immigration programs and the US undocumented population: a study in access to justice in an era of political dysfunction”, *Journal on Migration and Human Society*, vol. 10, núm. 3 (2022).

<sup>71</sup> Entrevista; consulta, región de África.

<sup>72</sup> Véase Annette Mbogoh, “Pouring new wines in old wineskins: State capture, contestations and conflicting understanding of the paralegalism in Kenya with the advent of the Legal Aid Act 2016”, *Egerton Law Journal*, vol. 1, núms. 1 a 192 (2021), pág. 161.

<sup>73</sup> Véase Namati, “China: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Indonesia: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Malawi: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Moldova: community paralegals: recognition & financing (2019), “New Zealand: community paralegals: recognition & financing” (2019), “Philippines: community paralegals: recognition & financing” (2019) y “Sierra Leone: community paralegals: recognition & financing” (2019) (disponible en <https://namati.org/resources/communityparalegals-recognition-and-financing/>). Véanse también Helen Dancer, “Power and rights in the community: paralegals as leaders in women’s legal empowerment in Tanzania”, *Feminist Legal Studies*, vol. 26 (2018); y Robert Nanima y Ebenezer Durojaye, “The legal recognition of paralegals in Africa: lessons, challenges and good practices”, Instituto Dullah Omar de Derecho Constitucional, Gobernanza y Derechos Humanos y Centro Africano de Excelencia para el Acceso a la Justicia (2021) (disponible en: <https://reformular.co.mz/publicacoes/legal-recognition-of-paralegals-in-africa.pdf>).



por sí mismas sus problemas jurídicos grandes y pequeños. Estos defensores de la justicia no sustituyen a los abogados. El derecho a asistencia letrada, la posibilidad de tener acceso a un abogado de su elección y el derecho a la asistencia jurídica están consagrados en el derecho de los derechos humanos<sup>74</sup>. Y con razón: cuando el Estado ejerce todo su peso, las personas merecen un abogado independiente, competente y ético. Este derecho debe ser garantizado por el Estado. La Relatora Especial subraya que las iniciativas para ampliar el ecosistema jurídico no deben entenderse como una forma de impedir o debilitar el derecho a acceder a un abogado en virtud del derecho de los derechos humanos.

34. Se suele comparar a los trabajadores comunitarios de la justicia con el personal de enfermería o los agentes de salud comunitarios. Al igual que estos profesionales, los trabajadores comunitarios de la justicia actúan como multiplicadores de fuerza, prestando primeros auxilios jurídicos a las comunidades marginadas, aisladas y excluidas. Estos defensores de la justicia, que están integrados en las comunidades a las que sirven y a menudo proceden de ellas, también aportan competencias particulares, como conocimientos indígenas y métodos de resolución de problemas derivados tanto de la costumbre como de la innovación<sup>75</sup>. Asimismo, amplían las opciones de quienes tienen problemas jurídicos y remiten a las personas a abogados cuando se necesitan conocimientos técnicos<sup>76</sup>. Su labor en asuntos individuales y comunitarios les permite además descubrir las deficiencias o fallos de los sistemas jurídicos y proponer soluciones concebidas desde la base<sup>77</sup>.

35. Los trabajadores comunitarios de la justicia también contribuyen a democratizar el estado de derecho. Las reglas, normas y procesos jurídicos influyen en la vida cotidiana de las personas en mayor o menor medida. Cuando las comunidades comprenden los regímenes jurídicos que les afectan, es más probable que utilicen el derecho como herramienta para promover sus objetivos vitales. Por otra parte, cuando las comunidades marginadas se enfrentan a sistemas de discriminación, exclusión o criminalización en sus esfuerzos por promover sus derechos, exigen cambios que modifiquen, equilibren o mejoren la rendición de cuentas del poder dentro de esas estructuras.

## **2. Conozca sus derechos y educación jurídica comunitaria**

36. Los profesionales del empoderamiento jurídico también llevan a cabo campañas de Conoce Tus Derechos, imparten educación jurídica comunitaria y sensibilización sobre derechos y participan en actividades encaminadas a conseguir que la población tenga una conciencia crítica

---

<sup>74</sup> Véase la discusión en los párrs. 20 a 23.

<sup>75</sup> Entrevistas.

<sup>76</sup> Consultas, regiones de Asia y Europa y Asia Central.

<sup>77</sup> Entrevistas.

sobre el derecho<sup>78</sup>. Esta labor es fundamental, ya que una encuesta mundial sobre las necesidades jurídicas realizada por el World Justice Project reveló que menos de 1 de cada 3 personas (29 %) consideraba que su problema era de naturaleza jurídica, en lugar de mala suerte o un asunto comunitario<sup>79</sup>. Cuando las personas no saben que disponen de recursos jurídicos, es poco probable que busquen esas soluciones y pueden sentirse disuadidas de denunciar las injusticias<sup>80</sup>. Esto puede generar un distanciamiento de las instituciones públicas, que se perciben como ajenas, inoperantes o incluso depredadoras<sup>81</sup> y sembrar la desafección, la polarización e incluso los conflictos. Por otro lado, cuando las comunidades conocen el derecho y comprenden las vías para utilizar los procesos jurídicos, se ven a menudo impulsadas a entablar una relación democrática más profunda con el Estado y, en última instancia, a participar en los esfuerzos para facilitar el uso de los sistemas jurídicos<sup>82</sup>.

### **3. Acompañamiento, orientación y apoyo a las personas que actúan sin asistencia letrada**

37. Las comunidades que hacen frente a injusticias arraigadas suelen estar aisladas o marginadas y puede que no confíen en los sistemas de justicia o no entiendan su funcionamiento. Es posible que sufran o teman la discriminación, la estigmatización o el rechazo de las instituciones jurídicas o de quienes trabajan en ellas. Por estas razones, el acompañamiento y la orientación son métodos habituales del empoderamiento jurídico, mediante los cuales miembros formados de la comunidad recorren el camino de la justicia con las personas que buscan asistencia letrada<sup>83</sup>. Esto puede implicar la asistencia a vistas judiciales, procedimientos administrativos y reuniones con funcionarios públicos<sup>84</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia en estos casos ayudan a velar por que los funcionarios respeten los procedimientos adecuados y no abusen, denigren o menosprecien a quienes piden justicia<sup>85</sup>. También “encuentran resquicios jurídicos para obtener reparaciones” junto a los miembros de la comunidad y, de este modo, contribuyen a que esas comunidades desarrollen “una comprensión

---

<sup>78</sup> Entrevistas; véanse las contribuciones de FIMA Chile, Asia Pacific Forum, el Centro de Asistencia y Protección de los Derechos del Niño de Nepal, SUAKA de Indonesia, Maat for Peace, Development and Human Rights de Egipto y Avocats sans frontières del Canadá.

<sup>79</sup> Véase Andersen, “What Is People-Centered Justice?” (véase la nota a pie de página 14).

<sup>80</sup> Entrevistas.

<sup>81</sup> Consultas, regiones de América del Norte y Oriente Medio y Norte de África; entrevistas.

<sup>82</sup> Entrevistas; consulta, región de Asia.

<sup>83</sup> Véase la presentación de la Asociación para la Emancipación, la Solidaridad y la Igualdad de las Mujeres en Macedonia del Norte.

<sup>84</sup> Consultas, regiones de América del Norte, África y América Latina.

<sup>85</sup> Consulta, región de Oriente Medio y Norte de África.

y un sentido de autonomía más profundos”<sup>86</sup>. Los acompañantes también pueden recibir formación para ofrecer apoyo moral o primeros auxilios psicológicos a los supervivientes de abusos<sup>87</sup>. Mientras tanto, los “navegantes jurídicos” proporcionan orientación sobre los sistemas jurídicos, respuestas a preguntas frecuentes sobre qué esperar dentro de las instituciones y consejos para resolver los problemas de manera creativa<sup>88</sup>.

38. Otro servicio que suelen prestar los profesionales del empoderamiento jurídico es el apoyo a las personas que actúan sin asistencia letrada<sup>89</sup>. Este tipo de apoyo cobra mayor importancia en las jurisdicciones en las que los asistentes jurídicos no pueden ofrecer ni siquiera asesoramiento básico sobre asuntos jurídicos por temor a incurrir en el ejercicio no autorizado de la abogacía. Implica la provisión de material jurídico, responder a preguntas frecuentes y explicar en profundidad los procesos jurídicos sin prestar asesoramiento individualizado. Un ex asistente jurídico encarcelado de los Estados Unidos afirmó que el trabajo consiste “en reforzar a tu comunidad asegurándote de que las personas que te rodean son fuertes”<sup>90</sup>.

#### 4. Seguimiento y recopilación de datos

39. Las comunidades que sufren discriminación, marginación, criminalización y exclusión no están a menudo debidamente reflejadas o no figuran en los datos oficiales sobre los sistemas de justicia<sup>91</sup>. Sin embargo, el diseño de soluciones de justicia centradas en las personas exige datos de alta calidad que permitan conocer los problemas de justicia que experimentan esas comunidades y los recursos necesarios para encontrar soluciones<sup>92</sup>. Por ello, no es de extrañar que dichas comunidades hayan recurrido a la

---

<sup>86</sup> Entrevistas.

<sup>87</sup> Consulta, región de Europa y Asia Central.

<sup>88</sup> Presentación de Legal Link; consultas, regiones de Europa y Asia Central, África y América Latina.

<sup>89</sup> Véase The National Self-Represented Litigants Project (disponible en <https://representingyourselfcanada.com/> (consultado el 27 de junio de 2023)); véase también la contribución de la Asociación Estadounidense para la Comisión Internacional de Juristas sobre datos de litigantes que actúan sin asistencia letrada.

<sup>90</sup> Entrevistas.

<sup>91</sup> Las comunidades criminalizadas, como las comunidades LGBT, los trabajadores sexuales y las personas que se inyectan drogas, a menudo no se contabilizan o se contabilizan insuficientemente (véase Sara L.M. Davis, *The Uncounted: Politics of Data in Global Health* (Cambridge, Cambridge University Press, 2020), págs. 45 a 64). Se calcula que el 5 % más pobre de la población mundial desde el punto de vista económico no se contabiliza en los censos nacionales ni en las principales encuestas. Esto incluye a las personas sin hogar, encarceladas y hospitalizadas, así como a las que viven en asentamientos informales y a muchos Pueblos Indígenas (véase Alex Cobham, *The Uncounted* (Hoboken, Nueva Jersey, Wiley, 2020), págs. 157 y 158).

<sup>92</sup> Presentaciones de Pioneros para Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas, la Asociación para la Emancipación, la Solidaridad y la Igualdad de las Mujeres en Macedonia del Norte y Asia Pacific Forum; entrevistas.

recopilación de datos y al seguimiento para documentar las violaciones y avanzar en que los derechos se hagan efectivos<sup>93</sup>. Un Consejo de Distrito Indígena de Guyana ha formado a monitores comunitarios para documentar actividades como la minería ilegal; el Consejo utiliza posteriormente esos datos para pedir al Gobierno que tome medidas para poner fin a las actividades ilícitas<sup>94</sup>. En Guatemala, las comunidades indígenas proponen a las personas que recibirán formación para vigilar el derecho a la salud<sup>95</sup>. Estos defensores recopilan datos y los utilizan para defender unos servicios sanitarios más equitativos. Los promotores de la salud en Mozambique han adoptado un planteamiento similar<sup>96</sup>. Las comunidades, en colaboración con los abogados, también pueden utilizar el seguimiento y la recopilación de datos para diseñar y promover litigios dirigidos por la comunidad, como ocurre en los Estados Unidos<sup>97</sup>.

## 5. Presentación de denuncias y reclamaciones y litigios dirigidos por las comunidades

40. Los organismos públicos no suelen exigir que las denuncias o reclamaciones las presenten abogados, lo que deja margen a los trabajadores comunitarios de la justicia para recopilar pruebas y buscar soluciones junto a las comunidades<sup>98</sup>. En Macedonia del Norte, los trabajadores comunitarios de la justicia trabajan con miembros de la comunidad romaní para obtener los documentos de identidad necesarios para recibir asistencia sanitaria<sup>99</sup>. En Guatemala, los trabajadores comunitarios de la justicia utilizan mecanismos formales de reparación para hacer frente a la disponibilidad de medicamentos y servicios y a la falta de respuesta de las ambulancias<sup>100</sup>.

41. Las pruebas que recopilan los trabajadores comunitarios de la justicia también pueden revelar y demostrar patrones más amplios de discriminación u otras violaciones del derecho, que pueden sentar las bases para promover cambios sistémicos. Por ejemplo, los defensores de la salud de Mozambique consiguieron que se atendieran más de 1.000 reclamaciones

---

<sup>93</sup> Entrevistas.

<sup>94</sup> Véase el Consejo de Distrito de Rupununi Sur, "*Wa wiizi wa kaduzu: our territory, our custom*" (disponible en <http://wapichanao.communitylands.org/index.html> (consultado el 27 de junio de 2023)); véase también Satterthwaite, "Critical legal empowerment" (véase la nota a pie de página 45).

<sup>95</sup> Véase Alison Hernandez y otros, "History obligates us to do it': political capabilities of Indigenous grassroots leaders of health accountability initiatives in rural Guatemala", *British Medical Journal Global Health*, vol. 7, núm. 5 (2022).

<sup>96</sup> Véase Feinglass, Gomes y Maru, "Transforming Policy into Justice" (véase la nota a pie de página 61).

<sup>97</sup> Entrevistas; consulta, región de América del Norte.

<sup>98</sup> Presentaciones del Centro de Derechos Reproductivos y Asia Pacific Forum.

<sup>99</sup> Véase Anuradha Joshi, "Legal empowerment and social accountability: complementary strategies towards rights-based development in health?", *World Development*, vol. 99 (2017), págs. 165 y 166.

<sup>100</sup> Véase Joshi, Schaaf y Zayed, "The use of legal empowerment to improve access to quality health services" (véase la nota a pie de página 45).

en 27 establecimientos de salud. Gracias a su labor de promoción basada en los datos recabados, lograron también mejorar el acceso a los servicios y la atención médica<sup>101</sup>.

42. Por último, la recopilación de datos por parte de los trabajadores comunitarios de la justicia puede potenciar los litigios dirigidos por las comunidades, incluidos los litigios estratégicos que tienen por objetivo reivindicar sus derechos<sup>102</sup>. En estos casos, los más afectados por la injusticia son los encargados de decidir los objetivos de un caso y de tomar la iniciativa para supervisar su cumplimiento<sup>103</sup>. Esto “exige un replanteamiento de la relación entre abogado y cliente para que no sea una relación de ‘experto’, sino de ‘aliado’”<sup>104</sup>. En la Argentina, los residentes de asentamientos informales utilizaron el mapeo participativo para demostrar que los servicios se concentraban en las zonas más ricas y posteriormente emplearon estos datos en actividades de promoción de la salud pública y, en colaboración con abogados, en litigios dirigidos por las comunidades<sup>105</sup>.

## 6. Organización colectiva y creación de poder comunitario

43. Los trabajadores comunitarios de la justicia no solo ayudan a las comunidades a conocer y utilizar los sistemas jurídicos, sino que también las capacitan para conformar el derecho y, en última instancia, transformarlo. Cuando las comunidades se ven desprotegidas a causa de la discriminación y la exclusión sistémicas, es fundamental recuperar la autonomía y la voz colectiva<sup>106</sup>.

44. Los trabajadores comunitarios de la justicia implican a las comunidades en el análisis de cómo las injusticias individuales están vinculadas a procesos más amplios de exclusión o marginación y ayudan a identificar y articular las demandas comunitarias de cambio<sup>107</sup>. Asimismo, ayudan a reforzar la capacidad de las comunidades para solicitar cambios en la legislación y las políticas, impartiendo formación sobre promoción ante funcionarios públicos<sup>108</sup> o análisis de políticas y presupuestos.

---

<sup>101</sup> Feinglass, Gomes y Maru, “Transforming Policy into Justice” (véase la nota a pie de página 61).

<sup>102</sup> Presentación del Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association.

<sup>103</sup> Véase Instituto Bernstein para los Derechos Humanos y Global Justice Clinic, “Community-driven litigation”, Justice Power. Disponible en: <https://justicepower.org/community-driven-litigation> (consultado el 27 de junio de 2023).

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Véase Sukti Dhital y Tyler Walton, “Legal empowerment approaches in the context of COVID-19”, *Journal of Human Rights*, vol. 19, núm. 5 (2020).

<sup>106</sup> Presentaciones de Asia Pacific Forum y de Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment.

<sup>107</sup> Véase Samuel Nesner y Ellie Happel, “In Haiti, legal empowerment is resistance against exploitation”, *Open Global Rights*, 27 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.openglobalrights.org/in-haiti-legal-empowerment-is-resistance-againsteploitation/> (consultado el 27 de junio de 2023).

<sup>108</sup> Véase Meena Jagannath, Nicole Phillips y Jeena Shah, “A right-based approach to lawyering: legal empowerment

45. Los profesionales del empoderamiento jurídico subrayan la importancia que tiene el hecho de que la comunidad se una para forjar una comprensión colectiva<sup>109</sup>. Este aspecto pone de manifiesto tanto un compromiso ético con los procesos democráticos dentro de los espacios de empoderamiento jurídico como una visión de lo que se precisa para lograr cambios más profundos y transformar los sistemas jurídicos desde la base. Como explicó un profesional, “los derechos humanos consisten en desplazar el poder”<sup>110</sup>, concediendo importancia a las exigencias de justicia de las comunidades que con demasiada frecuencia no se tienen en cuenta. Cuando los grupos se unen “allí donde el poder del derecho y el poder de la comunidad [...] confluyen hacia la justicia”<sup>111</sup>, pueden cambiar el poder de modo que se eliminen las injusticias<sup>112</sup>.

## **7. Solución de controversias por vías alternativas, sistemas indígenas y sistemas de justicia consuetudinarios e informales**

46. Los esfuerzos de empoderamiento jurídico no se centran únicamente en los sistemas e instituciones jurídicos formales de los Estados. Las iniciativas de justicia de proximidad suelen recurrir a vías alternativas de solución de controversias<sup>113</sup>. En Kenya, por ejemplo, los trabajadores comunitarios de la justicia impulsan la mediación y el arbitraje<sup>114</sup>. En Guatemala, los trabajadores comunitarios de la justicia que ejercen su labor en el sector sanitario han constatado que los casos se resuelven a menudo más rápidamente con la mediación informal que con los procesos formales de reclamación<sup>115</sup>. El hecho de interactuar directamente con los líderes institucionales aumenta el prestigio de los trabajadores comunitarios de la justicia en la comunidad, lo que da peso a las recomendaciones que formulan basándose en su gran experiencia práctica<sup>116</sup>.

---

as an alternative to legal aid in post-disaster Haiti”, *Northwestern Law Journal of International Human Rights*, vol. 10, núm. 1 (2011), pág. 10. 109 Entrevistas; presentación de The Right to Immigration Institute.

<sup>109</sup> Entrevistas; presentación de The Right to Immigration Institute.

<sup>110</sup> Entrevistas.

<sup>111</sup> Véase Jhody Polk y Tyler Walton, “Legal empowerment is abolition”, *New York University Law Review Online* (2023). Disponible en: [https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2023/06/NYULawReview98\\_PolkWalton.pdf](https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2023/06/NYULawReview98_PolkWalton.pdf) (consultado el 30 de junio de 2023).

<sup>112</sup> Véase Adrian Di Giovanni y Luciana Bercovich, “Legal empowerment in informal settlements: lessons on using the law to overcome urban exclusion and poverty in the Global South”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 54 (2021), págs. 93 a 151.

<sup>113</sup> Presentaciones de Maat for Peace, Development and Human Rights y el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association.

<sup>114</sup> Presentaciones de Maat for Peace, Development and Human Rights y el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association.

<sup>115</sup> Entrevistas.

<sup>116</sup> *Ibid.*

47. El derecho internacional garantiza los derechos de los Pueblos Indígenas a desarrollar y mantener sus propios sistemas jurídicos<sup>117</sup>. Estos mecanismos de justicia indígena contribuyen de forma significativa a la resolución de controversias y a la realización de los derechos<sup>118</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia indígena amplían el acceso a la justicia colaborando con dichos sistemas<sup>119</sup>. El papel y la independencia de los sistemas jurídicos indígenas se ven reforzados gracias a la labor de empoderamiento jurídico que llevan a cabo estos trabajadores.

48. Los trabajadores comunitarios de la justicia también trabajan habitualmente con sistemas de justicia consuetudinarios o informales<sup>120</sup>. Esto es importante, ya que los mecanismos consuetudinarios o informales de justicia son las instituciones de justicia más utilizadas y a las que suelen recurrir las poblaciones marginadas<sup>121</sup>. Las instituciones de justicia consuetudinaria o informal se benefician de “fundamentos de índole cultural e histórica” y, “por su pertinencia cultural, su disponibilidad y su proximidad, suelen ser más accesibles que los sistemas nacionales de los Estados”<sup>122</sup>.

49. Algunos sistemas de justicia consuetudinarios o informales han sido criticados con razón por grupos marginados por incurrir en discriminación, utilizar procedimientos que no dan prioridad a la protección de las víctimas o a las garantías procesales y aceptar algunas formas de violencia<sup>123</sup>. Se trata de preocupaciones importantes, ya que hay que respetar los derechos humanos de todas las personas, independientemente del contexto. Antes de decidir si una determinada institución de justicia consuetudinaria o informal constituye un espacio adecuado para llevar a cabo una labor de empoderamiento jurídico, las comunidades deben consultar a

---

<sup>117</sup> Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 34.

<sup>118</sup> Véase A/HRC/42/37, párrs. 52 y 62 a 67.

<sup>119</sup> Véanse A/HRC/24/50 y A/HRC/24/50/Corr.1, párr. 5. Los trabajadores comunitarios de la justicia indígena también participan en importantes iniciativas de empoderamiento jurídico dentro de los sistemas estatales formales (véase Jérémie Gilbert, “Indigenous Peoples and litigation: strategies for legal empowerment”, *Journal of Human Rights Practice*, vol. 12, núm. 2 (2020), págs. 301 a 320).

<sup>120</sup> Presentaciones de Maat for Peace, Development and Human Rights y del Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association. Véase también Trevor C.W. Farrow y Ab Currie, “Exploring community-based services, costs and benefits for people-centered justice” (Toronto, Canadian Forum on Civil Justice, 2023), págs. 13 y 32.

<sup>121</sup> Véase Lisa Denney y Pilar Domingo, “Taking people-centred justice to scale: the role of customary and informal justice in advancing people-centred justice” (Overseas Development Institute, 2023), pág. 1.

<sup>122</sup> Véase A/77/160, párr. 103.

<sup>123</sup> Véase Denney y Domingo, “Taking people-centred justice to scale”, pág. 14.

los miembros que tengan dudas sobre la capacidad de dichas instituciones para defender sus derechos. El uso generalizado de estos sistemas suele ser una de las razones por las que los profesionales del empoderamiento jurídico colaboran con las instituciones de justicia consuetudinarias o informales y tratan de mejorarlas. Dado que el objetivo de los enfoques de empoderamiento jurídico es promover los derechos humanos para todas las personas, pueden ser un motor importante para impulsar reformas encaminadas a reforzar los derechos<sup>124</sup>. Además, el compromiso crítico con los sistemas de justicia consuetudinarios o informales puede fomentar los procesos de descolonización al incorporar sistemas precoloniales anteriormente denigrados y garantizar al mismo tiempo que defienden los derechos de todos los ciudadanos<sup>125</sup>.

## V. RETOS PARA IMPULSAR EL EMPODERAMIENTO JURÍDICO

50. Lamentablemente, a pesar de las numerosas contribuciones que han realizado los trabajadores comunitarios de la justicia para fomentar una justicia centrada en las personas, se enfrentan a innumerables retos, algunos de los cuales se exponen en la presente sección. Aun así, mantienen su resiliencia incluso ante los obstáculos más desalentadores.

### A. Acoso y ataques

51. Los trabajadores comunitarios de la justicia han sufrido daños físicos y han sido asesinados, además de ser objeto de acoso y ataques en línea<sup>126</sup>. Parece que estas agresiones van en aumento<sup>127</sup>. En 2021, el 50 % de los trabajadores comunitarios de la justicia que respondieron a una encuesta declararon que miembros de sus organizaciones o personas a las que prestaban servicio habían sido objeto de amenazas, detenciones o acoso en su búsqueda de justicia durante el último año<sup>128</sup>. El cierre de espacios cívicos en muchos países aumenta la vulnerabilidad de los trabajadores comunitarios de la justicia ante la represión de la disidencia<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, págs. 16 a 18; presentación de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo.

<sup>125</sup> Véase Alvin Kosgei y Robert Mutembei, "Access to justice and institutionalization of traditional dispute resolution mechanisms: lessons from South Africa", *Egerton Law Journal*, vol. 2 (2021), págs. 89 a 109.

<sup>126</sup> Todas las consultas regionales.

<sup>127</sup> Presentación de Namati.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Presentación de Legal Hub; véase también CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation, "People power under attack 2022: a report based on data from the CIVICUS Monitor" (2022); entrevistas; presentaciones de Legal Hub, The 29 Principles, Namati y el Centro de Constitucionalismo y Derechos Humanos de la Universidad Europea de Humanidades.



52. Se han denunciado agresiones físicas contra trabajadores comunitarios de la justicia que colaboran con comunidades campesinas en el Brasil y defensores de los derechos del colectivo LGBTQ y de las mujeres en Nepal<sup>130</sup>. En Filipinas, donde existe una larga tradición de trabajadores comunitarios de la justicia que luchan para promover los derechos de las comunidades rurales y los Pueblos Indígenas, los asistentes jurídicos y los abogados han sido tachados de “rojos” (señalados públicamente como comunistas), agredidos físicamente e incluso asesinados<sup>131</sup>. Las empresas u otros agentes económicos pueden ser fuente de represalias, por ejemplo, cuando los trabajadores comunitarios de la justicia toman medidas para impedir actividades industriales que amenazan con destruir el medio ambiente<sup>132</sup>. Algunos trabajadores comunitarios de la justicia han sido objeto de demandas estratégicas contra la participación pública, han sido víctimas de medidas en virtud de la legislación antiterrorista<sup>133</sup> o han sido denunciados por difamación en represalia por su labor en el ámbito de la justicia<sup>134</sup>.

## B. Prohibición

53. Uno de los retos más habituales a los que se enfrentan los trabajadores comunitarios de la justicia es la prohibición o la sanción de su actividad mediante leyes y reglamentos sobre el ejercicio de la abogacía. En muchos países, los trabajadores comunitarios de la justicia actúan bajo amenaza de criminalización por prestar asesoramiento o realizar otras actividades de empoderamiento jurídico que en ocasiones se equiparan al ejercicio de la abogacía sin autorización<sup>135</sup>. En los Estados Unidos, se están cuestionando algunas de estas leyes que se aplican a nivel estatal, como, por ejemplo, en el caso de una organización que ayuda a las personas con bajos ingresos a solicitar el alivio de la deuda mediante la quiebra enseñándoles a utilizar una herramienta en línea. Preocupada por la posibilidad de que este servicio se considere un “ejercicio no autorizado de la abogacía”, punible con multas y posibles acciones penales, la organización está intentando modificar la normativa sobre el ejercicio no autorizado de la abogacía mediante litigios<sup>136</sup>.

---

<sup>130</sup> Presentaciones de la Asociación Internacional de Abogados Populares y del Centro de Asistencia y Protección de los Derechos del Niño de Nepal.

<sup>131</sup> Presentación de la Asociación Internacional de Abogados Populares; consulta, región de Asia.

<sup>132</sup> Presentaciones de EarthRights International, Natural Justice: Lawyers for Communities and the Environment y Just Ground; entrevistas.

<sup>133</sup> Para un análisis de cómo afectan las medidas de lucha antiterrorista a los agentes de la sociedad civil, véase Fionnuala Ní Aoláin, Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, *Estudio global sobre el impacto de las medidas de lucha contra el terrorismo en la sociedad civil y el espacio cívico* (Naciones Unidas, 2023).

<sup>134</sup> Presentación de Namati.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Véase Tribunal de Distrito de los Estados Unidos, Distrito Sur de Nueva York, *Upsolve, Inc. v. James*, causa núm.

54. Otro ejemplo de los Estados Unidos es el de los asistentes jurídicos encarcelados, que tienen formación en investigación jurídica y están autorizados por ley a prestar apoyo a otros reclusos, pero a quienes no se les permite utilizar sus conocimientos para ayudar a sus comunidades cuando regresan a casa<sup>137</sup>. Si lo intentan, se exponen a multas e incluso a sanciones penales por ejercer la abogacía sin autorización<sup>138</sup>. Los trabajadores comunitarios de la justicia señalan que los abogados de agentes poderosos, como propietarios o empresas, los amenazan con denunciarlos en virtud de la normativa sobre el ejercicio no autorizado de la abogacía si prosiguen con su labor de promoción<sup>139</sup>. Los profesionales entrevistados para este informe explicaron que también han surgido problemas similares en otros países, donde, al parecer, se ha impedido a los trabajadores comunitarios de la justicia formados en ámbitos específicos del derecho proporcionar acompañamiento en procesos judiciales.

55. El reconocimiento jurídico afirmativo y la regulación de los trabajadores comunitarios de la justicia y de su actividad es una cuestión compleja. Debe abordarse contextualmente y con el objetivo de reconocer la importante labor que realizan estos trabajadores y garantizar al mismo tiempo que los miembros de la comunidad que buscan ayuda para resolver problemas de justicia puedan confiar en su competencia, ética y responsabilidad. Dichos objetivos se han logrado en diversos contextos mediante el reconocimiento jurídico a través de sistemas de concesión de licencias o certificación, por medio de normas que despenalizan el trabajo supervisado por abogados o garantizando que los trabajadores comunitarios de la justicia no realicen actividades equiparables al ejercicio de la abogacía. Cada enfoque presenta ventajas y riesgos. En algunos lugares, los sistemas de certificación han provocado la exclusión de trabajadores comunitarios de la justicia experimentados y competentes que no podían cumplir los nuevos requisitos en materia de concesión de licencias o formación debido al costo, la inaccesibilidad de las oportunidades educativas u otros problemas<sup>140</sup>. Una alternativa a este enfoque, que ha funcionado en el Canadá, es la creación de un sistema de licencias voluntario para los asistentes jurídicos, junto con un sistema de supervisión directa de estos por parte de abogados que trabajan en centros jurídicos comunitarios<sup>141</sup>. En otros lugares, se conceden licencias o certificaciones a las personas capacitadas para ejercer ante organismos públicos o tribunales específicos<sup>142</sup>.

---

1:22-cv-00627, demanda, 25 de enero de 2022.

<sup>137</sup> Consulta, región de América del Norte; entrevistas; Instituto Bernstein para los Derechos Humanos, The Jailhouse Lawyer Initiative (disponible en [https://www.law.nyu.edu/centers/bernstein-institute/legal\\_empowerment/jailhouse\\_lawyers](https://www.law.nyu.edu/centers/bernstein-institute/legal_empowerment/jailhouse_lawyers)).

<sup>138</sup> Presentación de The Jailhouse Lawyer Initiative.

<sup>139</sup> Entrevistas; Vivek Maru, "Give the people the law", Democracy, 4 de septiembre de 2020 (disponible en <https://democracyjournal.org/arguments/give-the-people-the-law/>).

<sup>140</sup> Véase Mbogoh, "Pouring new wines in old wineskins" (véase la nota a pie de página 72).

<sup>141</sup> Véase Namati, "Ontario, Canada: community paralegals: recognition & financing" (2019). Disponible en <https://namati.org/wp-content/uploads/2019/02/Ontario-Canada-Community-Paralegal-Research-Brief-Final-1>.

<sup>142</sup> Véase Franco, Soliman y Cisnero, "Community Based Paralegalism in the Philippines" (véase la nota a pie de página 47).

56. La regulación de la profesión jurídica se rige por diferentes criterios en todo el mundo y los colegios de abogados, los ministerios de justicia y los tribunales desempeñan un papel en los distintos países<sup>143</sup>. Independientemente de las disposiciones reglamentarias, el principio 25 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados establece que las asociaciones profesionales de abogados “cooperarán con los gobiernos para garantizar que todas las personas tengan acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios jurídicos”. En muchos países, los colegios de abogados son asociados clave a la hora de ampliar los servicios jurídicos a quienes no pueden permitirse un abogado, velar por que los abogados presten sus servicios a título gratuito y apoyar los programas de asistencia letrada<sup>144</sup>. Sin embargo, dada la magnitud de la brecha de justicia y la oferta desigual de abogados en muchos lugares donde hay necesidades de justicia insatisfechas, la Relatora Especial alienta a los colegios de abogados a que adopten y apoyen modelos de empoderamiento jurídico, incluso retirando o promoviendo la reforma de la normativa que tipifica como delito o prohíbe de otro modo la labor de los trabajadores comunitarios de la justicia. Algunos colegios de abogados y otros grupos de abogados han observado con preocupación las iniciativas de empoderamiento jurídico<sup>145</sup>. Los conflictos entre los colegios de abogados y los trabajadores comunitarios de la justicia pueden evitarse manteniendo un debate más abierto sobre la mejor manera de ampliar el ecosistema jurídico, dando prioridad al acceso a la justicia y garantizando a la vez la independencia, la competencia y la conducta ética de todos los profesionales de la justicia.

### C. Falta de recursos

57. Los trabajadores comunitarios de la justicia carecen a menudo de recursos suficientes<sup>146</sup>. La ejecución de muchos programas de empoderamiento jurídico corre a cargo de organizaciones de la sociedad civil y la escasez crónica de recursos genera problemas de sostenibilidad. El 78 % de los miembros de Grassroots Justice Network declararon en una encuesta realizada en 2021 que se enfrentaban a recortes operativos o al cierre por falta de fondos<sup>147</sup>. Es una lástima, no solo porque este trabajo ayuda a reivindicar los derechos humanos, sino también porque los economistas han constatado que el empoderamiento jurídico es una forma eficaz en función de los costos de promover el acceso a la justicia para todos<sup>148</sup>. Un

---

<sup>143</sup> Véase A/73/365, párr. 46.

<sup>144</sup> *Ibid.*; presentación de Legal Hub.

<sup>145</sup> Consultas, regiones de África y América Latina; entrevistas.

<sup>146</sup> Todas las consultas regionales; presentaciones de SUAKA en Indonesia y Namati.

<sup>147</sup> Presentación de Namati.

<sup>148</sup> Según un estudio de cálculo de costos realizado por el Overseas Development Institute, la justicia básica universal para atender las necesidades cotidianas de justicia de la población cuesta 20 dólares por persona al año en un país típico de ingreso bajo, 64 dólares en un país de ingreso mediano, 190 dólares en un país de ingreso alto y 230 dólares en un país miembro de la OCDE. Véase Marcus Manuel, Clare Manuel y Harsh Desai, “Universal access to

análisis reciente<sup>149</sup> muestra que los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países de ingreso mediano alto pueden permitirse una justicia básica para todos sin aumentar los niveles de financiación de los sistemas de justicia si dan prioridad al acceso universal. En el mismo estudio se señala que los países de ingreso mediano bajo deben aumentar la financiación destinada a la justicia básica, pero podrían hacerlo a través de la tributación, y que los países de ingreso bajo necesitan ayuda de los donantes.

58. En los pocos países en los que se han definido jurídicamente las funciones de los trabajadores comunitarios de la justicia, la financiación estatal se realiza a través de las estructuras de asistencia letrada. En Sierra Leona, el Servicio de Asistencia Jurídica, financiado por el Estado, proporciona recursos a una red de trabajadores comunitarios de la justicia<sup>150</sup>. Las autoridades locales del Canadá y Ucrania financian a los trabajadores comunitarios de la justicia mediante centros o estudios jurídicos comunitarios<sup>151</sup>. El Fondo de Empoderamiento Jurídico, una iniciativa de donantes múltiples, apoya en todo el mundo las medidas de justicia que pretenden transferir el poder a las bases<sup>152</sup>.

## VI. ABOGADOS Y JUECES COMO ASOCIADOS EN EL EMPODERAMIENTO JURÍDICO

59. Muchos abogados acogen a los trabajadores comunitarios de la justicia y colaboran con ellos<sup>153</sup>. Estos abogados reconocen que, como ocurre con los médicos, su trabajo se ve respaldado, no diluido, cuando se otorga un papel a los profesionales aliados<sup>154</sup>. Como sucede con el personal de enfermería y los agentes de salud comunitarios, los trabajadores comunitarios de la justicia amplían la capacidad del sistema de justicia y llegan con frecuencia a comunidades que de otra forma quedarían

---

basic justice: costing Sustainable Development Goal 16.3", Working Paper 554 (Overseas Development Institute, 2019). Disponible en <https://cdn.odi.org/media/documents/12702.pdf>.

<sup>149</sup> Marcus Manuel y otros, "Domestic financing for justice: who spends most on justice" (Overseas Development Institute, 2023). Disponible en [https://cdn.odi.org/media/documents/Domestic\\_financing\\_for\\_website\\_FINAL.pdf](https://cdn.odi.org/media/documents/Domestic_financing_for_website_FINAL.pdf) (consultado el 29 de junio de 2023).

<sup>150</sup> Véase Marcus Manuel y Clare Manuel, "People-centred justice for all: a route to scaling up access to justice advice and assistance in low-income countries" (Overseas Development Institute, 2021).

<sup>151</sup> *Ibid.* Véase también Namati, "Ontario, Canada: community paralegals" (véase la nota a pie de página 141).

<sup>152</sup> Véase "Q & A: Legal Empowerment Fund Director, Atieno Odhiambo", Medium (2021). Disponible en <https://medium.com/sdg16plus/q-a-legal-empowerment-fund-director-atieno-odhiambo-3acaea20f416> (consultado el 30 de junio de 2023).

<sup>153</sup> Presentaciones de Asia Pacific Forum, Strategic Advocacy for Human Rights, el Instituto de Derechos Humanos de la International Bar Association y Maat for Peace, Development and Human Rights; consulta, región de América del Norte.

<sup>154</sup> Consulta, región de América del Norte.

excluidas<sup>155</sup>. Estos agentes también aportan importantes competencias y capacidades, como vínculos profundos con la comunidad, conocimiento de los idiomas y culturas pertinentes y perspectivas que pueden estar infrarrepresentadas en el ámbito jurídico<sup>156</sup>. Al igual que los médicos, los abogados siempre cumplirán una función única, pues aportan capacidad de alto nivel, experiencia técnica y los conocimientos derivados del hecho de ser actores recurrentes en un sistema complejo. Sin embargo, la colaboración entre abogados y trabajadores comunitarios de la justicia puede impulsar la justicia para todos de un modo que los abogados no pueden hacer en solitario.

60. Los jueces de muchos países han defendido los modelos de empoderamiento jurídico y han aceptado el papel de los trabajadores comunitarios de la justicia<sup>157</sup>. Este apoyo surge en algunos casos de la preocupación que sienten por las partes no representadas con las que se han encontrado en sus juzgados<sup>158</sup>. En otros casos, forma parte de un esfuerzo más amplio encaminado a promover el acceso a la justicia. El Presidente del Tribunal Supremo de Kenya, por ejemplo, se ha mostrado entusiasmado con la idea de apoyar el trabajo de los asistentes jurídicos mediante su participación en programas y ha celebrado públicamente su capacidad para acercar la justicia a las comunidades marginadas<sup>159</sup>.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**61. Para que el acceso a la justicia sea una realidad para todos, es hora de que los Estados Miembros reconozcan que los sistemas de justicia en todo el mundo deben evolucionar para ser idóneos y esforzarse por resolver todos los problemas jurídicos a los que se enfrenta la mayoría de la población. Las formas interseccionales de discriminación, exclusión y marginación se perpetúan en todo tipo de sistemas jurídicos y en países con distintos niveles de desarrollo, desde los de ingreso bajo hasta los de ingreso alto. Partiendo de este reconocimiento, los Estados Miembros deben centrar sus energías y recursos en transformar los sistemas que perpetúan la injusticia.**

---

<sup>155</sup> Entrevistas.

<sup>156</sup> Entrevistas.

<sup>157</sup> Consulta, región de Asia; Mbogoh, "Pouring new wines in old wineskins" (véase la nota a pie de página 72).

<sup>158</sup> Consulta, región de África.

<sup>159</sup> Véanse Namati, "Strengthening the global movement for grassroots justice: a public event" (disponible en <https://namati.org/news-stories/strengthening-the-global-movement-for-grassroots-justice-a-public-event/>) (consultado el 27 de junio de 2023); Phinta Amondi, "CJ Koome launches PLEAD II to improve the justice sector", Kenya News Agency, 11 de mayo de 2023 ([https://www.kenyanews.go.ke/cj-koome-launches-plead-ii-to-improve-the-justice-sector/#:~:text=Chief%20Justice%20\(CJ\)%20Martha%20Koome,the%20lives%20of%20of%20countless%20Kenyans.2\(CJ\)%](https://www.kenyanews.go.ke/cj-koome-launches-plead-ii-to-improve-the-justice-sector/#:~:text=Chief%20Justice%20(CJ)%20Martha%20Koome,the%20lives%20of%20of%20countless%20Kenyans.2(CJ)%)); entrevistas.

**62. El empoderamiento jurídico y otras formas de justicia centrada en las personas pueden ampliar eficazmente el acceso a la justicia de modo que se logren mejoras concretas en la vida cotidiana de las personas. Para responder a las necesidades jurídicas de forma pertinente desde el punto de vista contextual, cultural y geográfico, las soluciones en materia de justicia deben estar dirigidas por las comunidades afectadas y centrarse en sus conocimientos.**

**63. A tal efecto, los Estados Miembros deben:**

**a. Hacer las cosas de otra manera, reuniendo pruebas sobre alternativas eficaces:**

**i. Centrarse en los conocimientos y la sabiduría de las comunidades para responder a sus necesidades jurídicas, informándose sobre las iniciativas nacionales de empoderamiento jurídico existentes y consultando a las comunidades y a los trabajadores comunitarios de la justicia sobre los aspectos que funcionan, los obstáculos que se interponen en el camino de los profesionales y el apoyo que se necesita del Estado;**

**ii. Establecer alianzas entre las comunidades, la sociedad civil y el mundo académico para adquirir conocimientos y catalizar la recopilación de datos respetuosos con los derechos humanos sobre el recorrido de las personas por la justicia y los obstáculos que encuentran en el camino;**

**iii. Crear nuevas vías para la adopción de soluciones en materia de justicia, fomentando alianzas que utilicen un enfoque con base empírica para ampliar soluciones probadas y aprobadas a nivel comunitario;**

**iv. Ser receptivos a las innovaciones que surjan en los distintos sectores, comunidades y países. Estudiar la posibilidad de utilizar entornos regulatorios controlados para estimular la innovación, como los que se emplean en otros sectores<sup>160</sup>;**

**v. Informar periódicamente sobre los avances en la consecución de la meta 16.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;**

**b. Revisar la legislación, la normativa y las políticas: trabajar para eliminar obstáculos y promover entornos propicios**

---

<sup>160</sup> Véase Rebecca L. Sandefur y Emily Denne, "Access to justice and legal services regulatory reform", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 18 (2022).

**para los trabajadores comunitarios de la justicia. Para ello, los Estados Miembros deben despenalizar el ejercicio no autorizado de la abogacía para los trabajadores comunitarios de la justicia, reconocer a estos trabajadores como defensores de los derechos humanos y poner a su disposición planes de protección y recursos de seguridad cuando sea necesario;**

**c. Proporcionar recursos:**

- i. Garantizar recursos suficientes para la prestación de asistencia jurídica efectiva siempre que lo exijan los derechos humanos o la legislación nacional. En el caso de los países de ingreso bajo, dar prioridad a la cooperación para el desarrollo en este ámbito y asegurarse de que los fondos se destinan a atender las necesidades de justicia más inmediatas;**
- ii. Apoyar la labor de empoderamiento jurídico que realizan las organizaciones de la sociedad civil, respetando al mismo tiempo su independencia mediante la dotación de recursos a los mecanismos de financiación que hacen hincapié en el trabajo de justicia de base.**

**64. En su labor internacional, los Estados Miembros deberían:**

- a. Considerar la posibilidad de unirse a la Coalición de Acción por la Justicia o de asumir un papel de liderazgo en ella;**
- b. Impulsar y dedicar recursos a la consecución de la meta 16.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, destinando fondos a iniciativas de justicia centradas en las personas en países de ingreso bajo;**
- c. Contemplar la posibilidad de apoyar el Fondo de Empoderamiento Jurídico y otros mecanismos de financiación independientes dedicados al empoderamiento jurídico de base y otras iniciativas de justicia centrada en las personas.**

**65. Se anima a los colegios de abogados y asociaciones de jueces a estudiar la posibilidad de:**

- a. Asociarse con los trabajadores comunitarios de la justicia para sensibilizar a abogados y jueces sobre las aportaciones o posibles aportaciones que pueden hacer estos trabajadores en su jurisdicción;**

- b. Apoyar los esfuerzos para despenalizar el ejercicio no autorizado de la abogacía por parte de los trabajadores comunitarios de la justicia y colaborar con ellos para revisar y reformar conjuntamente cualquier requisito sobre el ejercicio de la profesión, códigos éticos u otras normativas que impidan a dichos trabajadores prestar servicios de justicia a las comunidades necesitadas, y diseñar y adoptar otros métodos para garantizar la calidad y la ética de los profesionales del derecho;**
- c. Apoyar a los trabajadores comunitarios de la justicia proporcionándoles formación, abriéndoles puertas y brindándoles más oportunidades;**
- d. Colaborar con los organismos públicos, las organizaciones de la sociedad civil y los trabajadores comunitarios de la justicia para ayudar a elaborar, evaluar y ampliar las soluciones a los problemas de justicia;**
- e. Escuchar a los trabajadores comunitarios de la justicia y aprender de ellos para comprender cómo los sistemas jurídicos perjudican y excluyen a algunos grupos y cómo los jueces y abogados pueden convertirse en aliados fiables en la labor de promover el acceso a la justicia para todos.**