

# Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la justicia

Dante Negro\*

**L**a pobreza constituye el principal factor de exclusión social y desigualdad por excelencia e incide directamente en los ámbitos económico, social y cultural. Pero la desigualdad no sólo es consecuencia de la disparidad en los ingresos; también está determinada por la falta de oportunidades y por la imposibilidad práctica de ejercer determinados derechos o de influir en las decisiones sobre asuntos clave que impactan en la calidad de vida de los individuos, la familia y los grupos sociales. Uno de los derechos que se ve más frecuentemente vulnerado debido a esta situación, es el acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

Si bien la población en general se ve afectada por diferentes factores, algunos de ellos estructurales, en su derecho a obtener una justicia pronta y eficaz, la situación es mucho más dramática para las personas en situación de pobreza, que no cuentan ni con los medios económicos ni con los conocimientos básicos para hacer valer sus derechos a través de las instancias encargadas de impartir justicia, lo cual los hace a su vez más vulnerables. Incluso aquellos que pueden acceder al sistema de justicia, consumen un mayor porcentaje de su patrimonio global en dicho intento. En ocasiones esto puede afectar hasta su capacidad por satisfacer otras necesidades básicas, por lo que muchas veces se opta por no recurrir a la justicia y no ejercer plenamente este derecho.

En teoría, la ley es la misma para todos y tiene un espíritu de aplicación universal y sin distinciones. Pero en el servicio de administración de justicia se producen fuertes desigualdades de acceso. Las posibilidades de acceso a la justicia, por ejemplo, para una mujer indígena pobre en una zona rural en América, son muy distintas a las que tiene un hombre profesional en una gran ciudad.

Esto es particularmente grave porque el acceso a la justicia constituye la herramienta fundamental que las personas tienen para que todos los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales y las normas nacionales sean tutelados por los mecanismos respectivos, fundamentalmente por medio de sistemas eficientes, imparciales y accesibles, de carácter judicial, extrajudicial o administrativo. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva, ágil y oportuna al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

La desigualdad en el acceso a la justicia refuerza y retroalimenta a mediano y largo plazo la desigualdad económica y social en que se encuentra una persona, ya que limita la posibilidad práctica de obtener ventajas en materia de empleo, ingresos, patrimonio, e incluso en temas relacionados con el derecho de familia. Una persona que no tiene los medios económicos para acceder al sistema judicial y resolver una cuestión hereditaria, no podrá ver crecer su patrimonio ni podrá salir del estado de pobreza en que se encuentra.

La falta de acceso a la justicia en condiciones de igualdad no sólo crea un círculo vicioso para la persona de que se trata, sino que conlleva un efecto negativo en el desarrollo general de una sociedad y en la superación de las condiciones de desigualdad en un país erosionando con ello el Estado de Derecho y las condiciones mínimas de la democracia.

Un sistema de acceso a la justicia en condiciones de igualdad para todos los individuos, independientemente de las desventajas fácticas en que se puedan encontrar, constituye un instrumento eficaz para la superación de las enormes desigualdades que caracterizan a nuestra región. El sistema judicial se debe configurar como un instrumento para

la defensa efectiva de los derechos de las personas, en especial, aquellas en condición de vulnerabilidad, contribuyendo a su pleno desarrollo y progreso y, en general, a una mayor cohesión social.

Ahora bien, no sólo la pobreza es causa de vulnerabilidad en el acceso a la justicia en nuestros países. Diversas condiciones limitan el pleno acceso. Dichas condiciones determinan desigualdades en la sociedad, con un impacto muy importante en la accesibilidad a los sistemas de justicia. El desafío que se plantea es enorme ya que diferentes sectores vulnerables se encuentran en situaciones distintas y por ende tienen necesidades particulares a ser satisfechas. Las barreras que puede enfrentar un hombre indígena de acceder al sistema de justicia, como por ejemplo en el tema lingüístico, requiere la adopción de políticas distintas a aquellas a ser adoptadas con relación a las personas con discapacidad que enfrentan barreras de acceso arquitectónico o de comunicación.

El colectivo LGBTI (lesbianas, gays, las personas trans, bisexuales e intersex) enfrenta problemas distintos, más relacionados a los estereotipos o prejuicios que pueden tener los operadores de justicia con relación a este sector y por lo tanto las medidas a adoptarse están más relacionadas con la sensibilización o entrenamiento de dichos operadores. Algo parecido puede ocurrir con el colectivo afro-descendiente que quizás no tenga barreras de tipo lingüístico, pero si de estereotipos marcados.

## **1. PRINCIPALES RETOS PARA UN ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA**

Así pues, el primer paso y el más importante para corregir esta desigualdad es identificar todas las barreras y obstáculos existentes en un determinado grupo o colectivo, para luego proceder a diseñar las acciones y políticas públicas necesarias para eliminarlas, tomando en consideración todos los factores socioeconómicos, culturales y estructurales relevantes, adoptando un enfoque de derechos con carácter transversal, fundamentalmente respecto a las personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad.

Una vez identificadas estas condiciones, el trabajo por realizar debe estar orientado a los órganos públicos y a todos los servidores y operadores que prestan sus servicios en el sistema judicial y que intervienen de una u otra forma en su funcionamiento. En general los destinatarios deben ser los responsables del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas dentro del poder judicial; los jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores y demás servidores que laboren en el sistema de administración de justicia; los colegios de abogados y sus miembros; los Ombudsman; los policías y servidores penitenciarios; y, en general todos los operadores del sistema judicial.

Las dificultades en el acceso a la justicia por parte de sectores vulnerables no son tampoco exclusivas de la justicia ordinaria. Los desafíos que se plantean en dicho marco muy bien se aplican en la administración de los medios alternativos de solución de controversias los que, para presentarse efectivamente como una “solución alternativa” válida a la justicia ordinaria, deben poder ofrecer una accesibilidad acorde con las necesidades antes descritas, para evitar convertirse en un medio alternativo útil únicamente para un sector privilegiado de la sociedad.

Un elemento importante a ser trabajado de manera transversal es el acceso a la información pública como una herramienta a disposición de todo ciudadano para ejercer sus derechos democráticos. Sin un efectivo acceso a esta información, ni los medios económicos ni una adecuada educación, no será posible garantizar un pleno acceso a la justicia.

## **2. LA OEA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA**

Con base en los propósitos de promover la democracia, fortalecer los derechos humanos, fomentar el desarrollo económico, y erradicar la pobreza crítica, la OEA no puede quedar ajena a toda esta realidad y debe generar espacios de elaboración de políticas comunes para la promoción del derecho de acceso a la justicia con énfasis en las personas o grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad, sobre la base de esfuerzos ya emprendidos en otros foros, como por ejemplo, las Cumbres Judiciales Iberoamericanas.

En efecto, uno de los principales instrumentos regionales de referencia en la materia son las *“Cien Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad”*, adoptado en la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2008, instrumento que ha venido siendo utilizado con frecuencia por diversos actores a la hora de diseñar políticas o programas relacionados con la administración de justicia. Estas reglas son útiles para comprender las implicaciones que las diversas situaciones de vulnerabilidad suponen para los distintos grupos sociales. La OEA puede contribuir propiciando proyectos de cooperación regionales para la creación de conciencia y la generación de capacidades, impulsando la adopción de marcos normativos hemisféricos sobre las políticas públicas necesarias para equiparar las oportunidades y eliminar los obstáculos en el acceso a la justicia en su sentido más amplio.

Quizás el elemento más importante es que la OEA tiene también un rico acervo y una amplia experiencia en el trabajo con diversos sectores vulnerables en el Hemisferio, entendiendo las necesidades particulares de cada sector. Tiene además la capacidad de convocar a estos sectores para generar un diálogo político amplio y legítimo. Estas experiencias pueden ser utilizadas para poder identificar las necesidades específicas de cada uno de estos grupos.

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad cuenta con un amplio reconocimiento en los sistemas jurídicos de los países del Hemisferio. También ha sido incorporado como un derecho humano en los distintos tratados internacionales y ha sido reconocido en diversos compromisos políticos de los países. Así por ejemplo, en la III Cumbre de las Américas celebrada en 2011, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el derecho equitativo a una justicia independiente, oportuna, equitativa y universal como herramienta indispensable para ejercer todos los derechos humanos.

Por su lado, la Asamblea General de la OEA ha reiterado, a través de sus resoluciones anuales, el reconocimiento al acceso a la justicia como un medio que permite restablecer el ejercicio de aquellos derechos que han sido desconocidos o vulnerados. El mismo reconocimiento se ha

dado en las declaraciones resultantes de las Reuniones de Ministros de Justicia de las Américas, en los años 1997, 1999 y 2000, entre otros. Así pues, la base jurídica y el respaldo político para tomar acciones decididas y concretas en esta temática, ya han sido establecidas.

### **3. LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA JUSTICIA POR PARTE DE SECTORES VULNERABLES**

Las Reglas de Brasilia citadas anteriormente consideran como situaciones de vulnerabilidad en el acceso a la justicia la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de la libertad. La OEA ha venido trabajando desde diferentes perspectivas estos temas y ha logrado establecer estándares importantes con relación a la protección de los derechos de diversos sectores vulnerables, en especial, los pueblos indígenas, el colectivo afro-descendiente, el grupo LGBTI, las personas con discapacidad, las personas mayores, los solicitantes de asilo, los refugiados, los desplazados internos y los apátridas. La OEA podría seguir trabajando en cada uno de estos temas, fortaleciendo los estándares de protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a estos grupos, dando especial énfasis a la identificación de los principales desafíos que cada uno de ellos enfrenta con relación al acceso a la justicia, y proponiendo soluciones efectivas que se traduzcan, ya sea en la adopción de marcos normativos internos o de políticas públicas adecuadas.

#### ***LOS PUEBLOS INDÍGENAS***

Los índices actuales sobre la situación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en las prisiones reflejan los desafíos que impone el tema del acceso a la justicia para este sector de la población. En ciertos países la sobrerrepresentación de indígenas en las cárceles y las paupérrimas condiciones en que se hallan estas personas detenidas, viola incluso principios reconocidos internacionalmente. Un

estudio presentado por el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas en el año 2013 confirma dichos datos, señalando que en algunos países la población indígena en las cárceles es cinco veces mayor al porcentaje de detenidos de otros sectores de la ciudadanía. Para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, la excesiva presencia de indígenas en las cárceles encuentra su explicación, en muchos casos, en el uso de lenguas no indígenas durante el proceso judicial, sin la presencia de intérpretes o defensores indígenas de oficio o frente a funcionarios con prejuicios o estereotipos negativos contra ellos.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) instó a los Estados a tomar en cuenta las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en la aplicación de las leyes, al mismo tiempo que se otorgaba a los pueblos indígenas el derecho a conservar sus costumbres e instituciones siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales. Asimismo, este Convenio requiere que los Estados tomen las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas puedan comprender y hacerse comprender en los procedimientos legales, permitiendo la asistencia de intérpretes si fuera necesario.

En ese sentido hay que tener especial consideración a las situaciones en que las personas pertenecientes a pueblos indígenas ejercitan sus derechos ante el sistema de justicia estatal, y que este sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales, sin perjuicio de reconocer los sistemas de resolución de conflictos propios de los pueblos indígenas, propiciando su armonización con el sistema de administración de justicia estatal, con base en el principio del respeto mutuo y de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. No podemos negar que este reconocimiento de las especificidades de los pueblos indígenas y la implementación de normas que faciliten y reconozcan la justicia tradicional es un tema complejo. Pero ya países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han reconocido la justicia indígena, la experiencia de dichos países podría servir de ejemplo para otros miembros de la región. Por otro lado, el actual proceso de negociación de un proyecto de declaración sobre los

derechos de los pueblos indígenas en el marco de la Organización debería seguir contemplando como uno de los temas sustantivos, el acceso a la justicia por parte de los miembros de los pueblos indígenas.

### ***LOS AFRO-DESCENDIENTES***

Los afro-descendientes han sido durante siglos víctimas de la esclavización, la discriminación racial y la denegación de sus derechos fundamentales, entre ellos, el pleno acceso a la justicia. Según el estudio “Sistema Judicial y Racismo contra Afro-descendientes: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana”, realizado por el CEJA en marzo de 2004, la persecución penal en nuestro continente es más alta sobre las personas afro-descendientes que sobre las personas de otras razas. Estadísticamente se han registrado muchos casos de afro-descendientes que han sido condenados injustamente. Esta situación se agrava cuando estamos ante jóvenes y mujeres afro-descendientes. Esto se debe a una estigmatización histórica en su condición de acusadas o culpables de actos delictivos por el solo hecho de pertenecer a este colectivo. Otro tema de no menor importancia es el número ínfimo de afro-descendientes que son funcionarios en los poderes judiciales de las Américas, sobre todo en América Latina. En efecto, los mayores resultados de las políticas de inclusión de los afro-descendientes en el aparataje público se han producido en especial a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo, siendo muy incipiente en el poder judicial.

Según el estudio del CEJA, hoy en día no existe una discusión pública sobre la discriminación hacia los afro-descendientes con relación al acceso a la justicia en la mayoría de nuestros países, a pesar de que muchos de ellos son parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, que trata del tema del acceso a la justicia en sus artículos 5 y 6.

Debemos recordar que en la Declaración de Santiago aprobada en 2000 durante la Conferencia Regional de las Américas preparatoria de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, los Estados de las Américas



se comprometieron a tomar medidas concretas para asegurar a los afro-descendientes el acceso pleno y efectivo a la administración de justicia y a la vez, poner fin a la impunidad de todos los autores de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los afro-descendientes. Más recientemente, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, adoptadas ambas en 2013, establecieron el deber de aquellos Estados que llegaran a ser parte en dichos instrumentos de asegurar a las víctimas de discriminación e intolerancia un trato equitativo y no discriminatorio, la igualdad de acceso al sistema de justicia, procesos ágiles y eficaces y una justa reparación en el ámbito civil o penal, según corresponda. Asimismo, el Decenio Internacional de los Afro-descendientes, recientemente declarado por la ONU y cuyo tema es “Reconocimiento, Justicia y Desarrollo” puede servir de un marco adecuado para promover, entre otros, una mayor igualdad de condiciones en el acceso a la justicia por parte de este sector importante de la población en muchos de nuestros países.

El reto que tenemos por delante es realizar un esfuerzo por seguir identificando las principales causas que generan una desigualdad en el acceso a la justicia por parte de los afro-descendientes, más allá de las condiciones de pobreza o falta de educación en que se puedan encontrar, lo que permitirá avanzar en reformas estructurales en las políticas de nuestros países.

### ***EL COLECTIVO LGBTI***

El colectivo LGBTI ha estado sometido históricamente no solamente a la discriminación y la intolerancia, sino también al abuso, la violencia y la persecución tanto por entes privados como por autoridades públicas. El tema de preocupación más importante hoy en día es el crimen de odio hacia las personas de este colectivo en distintos países de la región. Recientemente los medios de comunicación pusieron en

evidencia la muerte de jóvenes que fueron brutalmente golpeados debido a su orientación sexual y fallecieron días después debido a la gravedad de sus lesiones. Si bien los responsables por la muerte de estas personas se encuentran en manos de la justicia, esto en algunos países es aún excepcional. Estudios demuestran que cuando una persona LGBTI pretende ejercer su derecho ante la justicia ordinaria, ésta no le brinda el mismo nivel de protección o reparación que a otras personas. Los defensores de derechos de las personas LGBTI denuncian frecuentemente que el acceso a la justicia es precario, debido a estereotipos y prejuicios entre los operadores de justicia, lo cual trae consigo una situación de impunidad que propicia la repetición de los actos de discriminación y violencia.

Ya desde hace algunos años, la Asamblea General de la OEA ha venido aprobando resoluciones condenando los actos de violencia y las violaciones de los derechos humanos de las personas LGBTI, instando a los Estados a prevenirlos e investigarlos, asegurando a las víctimas la debida protección judicial en condiciones de igualdad y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia. Al igual que en los temas anteriores, es importante determinar las principales causas de esta eventual discriminación para poder elaborar las políticas públicas más adecuadas.

### ***PERSONAS CON DISCAPACIDAD***

Un acceso efectivo a la justicia por parte de las personas con discapacidad supone la creación de un entorno que les permita reclamar y ejercer sus derechos en igualdad de condiciones frente al resto de la sociedad. A fin de garantizar estos derechos es esencial la concientización de los operadores de justicia sobre las barreras que obstaculizan la participación de este grupo de la sociedad en los procedimientos judiciales las cuales normalmente son socio-culturales (prejuicios y estereotipos negativos), lingüísticas y arquitectónicas. Para remover estas barreras los Estados deben promover legislación y políticas públicas que proteja

estos derechos, garantizar que todas las sedes judiciales sean accesibles y que toda la información relevante que se brinde a las personas con discapacidad esté disponible en formatos comunicacionales alternativos como braille o lenguaje de señas, además de garantizar su seguridad, comodidad, y privacidad en la comunicación.

El acceso a la justicia de las personas con discapacidad es un tema del cual ya se ha ocupado la Organización. En noviembre de 2013 el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS) adoptó un formato por el cual los Estados Miembros de la OEA reportarán a la Asamblea General sus avances en la construcción de sociedades inclusivas, al cual se ha incorporado una sección específica sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

De forma adicional, desde el año 2012 el CEDDIS trabaja en una iniciativa pionera consistente en un diagnóstico regional sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad y los mecanismos existentes para el ejercicio de su capacidad jurídica, que ha tomado como base la información provista por funcionarios de gobierno de las ramas del Poder Judicial y Legislativo, así como de los ministerios, consejos o secretarías de inclusión o desarrollo social, infraestructura, u oficinas que coordinan la agenda nacional de discapacidad pertenecientes a 14 Estados Miembros de la OEA participantes en dicha iniciativa.

El diagnóstico regional del CEDDIS analiza los marcos jurídicos existentes sobre el acceso a la justicia de las personas con discapacidad; los programas de capacitación y sensibilización de los funcionarios del poder judicial; la accesibilidad arquitectónica de las instalaciones de los tribunales; la disponibilidad de herramientas para facilitar la comunicación en los juzgados y la existencia de procedimientos adecuados cuando una de las partes y/o testigos de un proceso judicial sea una persona con discapacidad, entre otras cuestiones. Este estudio evidenció que la adecuación de las instalaciones judiciales a los principios de accesibilidad universal que garanticen la movilidad plena de las personas con discapacidad es uno de los principales desafíos para la región. En

contrapartida, la mayoría de los Estados encuestados reportaron una tendencia emergente a facilitar la intervención de intérpretes de lengua de señas y uso de herramientas de lectura accesible para personas con discapacidad visual en el marco de los procedimientos judiciales, aunque aún falta mucho por hacer en esta área.

### ***LAS PERSONAS MAYORES***

El Hemisferio americano, como el resto del mundo, es testigo de un fenómeno de envejecimiento poblacional sin precedentes que impactará en los sistemas económicos y sociales de los países, en aspectos que van desde la sostenibilidad de los sistemas de pensiones hasta el goce de los derechos humanos por parte de las personas mayores. El envejecimiento los coloca de hecho en una situación de vulnerabilidad.

Temas fundamentales en el derecho de acceso a la justicia y a las garantías judiciales de los personas mayores están referidos a la necesidad de prevenir y evitar situaciones de internación involuntaria y las garantías de establecer plazos razonables en la tramitación de cualquier causa administrativa o judicial en la que sea parte una persona mayor. También es importante la capacitación del personal de la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario, sobre la protección de los derechos de la persona mayor. Un tema especialmente delicado es el del “igual reconocimiento como persona ante la ley” de las personas mayores, reafirmando su derecho al pleno reconocimiento de su personalidad jurídica y el pleno ejercicio de dicha capacidad en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida, desde ser propietarias y heredar bienes, o controlar sus propios asuntos económicos, hasta tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero.

Desde el 2009 la OEA viene trabajando en la elaboración de un borrador de convención interamericana sobre derechos humanos de las personas mayores. Todas las regiones del mundo están dando pasos para mejorar la tutela de los derechos de este grupo social, pero es la región

americana la primera que está negociando en términos concretos una convención específica sobre el tema, y entre los elementos clave que se han incorporado en el borrador de convención se ha dedicado un capítulo específico a las particularidades del acceso a la justicia respecto a este grupo de la sociedad.

### ***LOS SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS, Y DESPLAZADOS INTERNOS***

El desplazamiento es una causa de vulnerabilidad, especialmente en los supuestos de trabajadores migratorios y sus familias, aunque los solicitantes de asilo, los refugiados y los desplazados internos enfrentan igualmente muchos desafíos, sobre todo en cuanto al acceso a la justicia.

La característica común a todas estas personas es el desplazamiento de su lugar de origen o residencia, debido a determinadas causas o circunstancias. En el caso de los solicitantes de asilo o los refugiados, estos tienen que huir de sus países para salvar sus vidas o libertad debido ya sea a una falta de protección debida por parte del Estado en que residen o incluso, debido a la persecución misma a que están sometidos por parte de dicho Estado. Si el país que los recibe no les brinda tampoco un adecuado acceso a la justicia con las garantías propias a su situación particular, o si no hace expedita la regularización de su situación, estas personas pueden estar condenadas a un trato desigual permanente, con un limitado acceso al ejercicio de otros derechos como el trabajo, la vivienda, la salud, entre otros.

Los desplazados internos por su parte, están entre los sectores más vulnerables del mundo, pues muchas veces han tenido que huir de su lugar de residencia a causa de un conflicto armado, la violencia generalizada o las propias violaciones a sus derechos humanos, es decir, no se les ha garantizado un adecuado acceso a la justicia para defender su vida o sus bienes y la de sus familiares, continuando bajo la jurisdicción del mismo Estado.

## ***LOS APÁTRIDAS***

Los apátridas, al no ser reconocidos por ningún país como ciudadanos, se encuentran en un limbo legal, disfrutando solamente de un acceso mínimo a los beneficios de la sociedad y pudiendo ejercitar limitadamente o en ningún caso sus derechos a la nacionalidad, la identidad, el acceso a la justicia, la salud, la educación y el trabajo.

Al igual que en el caso de los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, si bien existe un amplio marco jurídico internacional y regional con respecto a los apátridas, éste es poco conocido por los operadores de justicia, y a nivel interno existen pocas normas aplicables.

En este caso, se debe pues propiciar una mayor difusión de los derechos y las garantías jurídicas que tienen estos sectores para aliviar en algo la desigualdad de hecho que conlleva el tener que vivir fuera de su comunidad de origen o no tener una nacionalidad específica.

## **4. EL PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES**

Diversos foros han puesto de relieve que existe una gran demanda por el acceso a la justicia. Existe una gran proporción de ciudadanos que necesítandolo no acceden al sistema judicial, lo que se traduce en un mayor nivel de conflictividad y de impunidad. Esto resulta especialmente pertinente en el caso de sectores vulnerables tales como las mujeres víctimas de la violencia, los pobladores de zonas rurales y los pueblos indígenas.

A mediano plazo, las carencias en este campo pueden afectar aún más la cohesión social, produciendo como consecuencia la aparición de situaciones de justicia tomada por propia mano. Hoy en día en el Hemisferio, las normas para administrar justicia están siendo modificadas, favoreciendo la aplicación del principio de oportunidad. Asimismo, hay una mayor apertura a considerar formas alternativas y restaurativas de solución de conflictos y un mayor consenso para compatibilizar el modelo de justicia indígena con el derecho positivo. Todo ello creó las bases

favorables para instaurar hace pocos años atrás un servicio de facilitadores judiciales promovido por la Secretaría General de la OEA.

La Secretaría General de la OEA empezó desarrollando el Programa de Facilitadores Judiciales en Nicaragua, con base en la colaboración entre la Corte Suprema de Justicia, la sociedad civil, y la cooperación internacional. Una característica distintiva de esta experiencia ha sido precisamente el involucramiento del Poder Judicial el cual ha absorbido a los facilitadores como parte de su estructura y los ha acogido como una forma de administrar justicia. Este servicio le ha permitido a Nicaragua reducir las tasas de delitos y de la conflictividad local en las zonas rurales, producto de la labor preventiva de los facilitadores.

El objetivo general del Programa es contribuir a la gobernabilidad democrática, mejorando los niveles de acceso a la justicia y reducción de la pobreza en zonas rurales a través de un mecanismo de participación para ejercer la ciudadanía sustantiva en materia de acceso a la justicia. Los facilitadores son líderes imparciales que viven en sus propias comunidades y que no ejercen cargos políticos o religiosos ni forman parte del cuerpo policial. Son electos por su comunidad o barrio, posteriormente nombrados por un juez local o un juez de paz y capacitados para ejercer las labores descritas. Muchas veces atienden en sus casas, fuera de las horas laborales; están subordinados al Poder Judicial y se encargan de efectuar los trámites que les encarga la autoridad, remitiendo a esta los casos que le competan. Asimismo realizan tareas de divulgación de las normas jurídicas, ejecutan diversas acciones de prevención y orientan y acompañan a la población en gestiones diversas. También realizan mediaciones extrajudiciales o previas en aquellos casos que las normas nacionales lo permiten.

El éxito que tuvo el Programa en Nicaragua generó el interés y la solicitud de apoyo por parte de otros países, como fue el caso de Paraguay, Panamá, Guatemala, Ecuador, Argentina y muy recientemente El Salvador. Actualmente, cerca de 4,500 facilitadores brindan servicios a medio millón de personas en estos países.

Este Programa ha posibilitado el acceso a la justicia a una de cada cinco personas pobres que habitan las zonas rurales (20% de la población rural), reduciendo uno de los efectos más perversos de la pobreza. Miles de ciudadanos han visto reducidos sus gastos al no tener ya que trasladarse a los juzgados en las ciudades y centros metropolitanos, pudiendo resolver muchas de estas situaciones en su propia comunidad. Como consecuencia de la reducción de la conflictividad, en estas zonas se han mejorado las condiciones para el desarrollo de la economía y la inversión. Incluso muchas alcaldías están aportando fondos de sus presupuestos para apoyar al Poder Judicial con el Programa de Facilitadores ya que les garantiza gobernabilidad local y a la larga, una mayor recaudación de impuestos.

El tema de género no ha sido ajeno a este Programa. Hay un porcentaje muy alto de facilitadoras mujeres con relación al porcentaje de mujeres electas en otros cargos. En buena cuenta, dos terceras partes del servicio involucran a mujeres lo que conduce a una mayor confianza en el sistema pues muchos de los casos envuelven situaciones de violencia doméstica.

El Programa de Facilitadores Judiciales ha demostrado que la participación ciudadana en la administración de justicia no sólo es posible sino también exitosa, a la vez que puede ser eficiente y sostenible.

## **CONCLUSIONES**

### **Un Programa de Acción de la OEA para el acceso a la justicia en condiciones de igualdad de los sectores vulnerables**

Existen numerosos estudios realizados por foros internacionales, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil tanto nacionales como internacionales, que presentan propuestas específicas para ampliar y fortalecer el acceso a la justicia por parte de los sectores más vulnerables de nuestras sociedades. Dichas propuestas sugieren una serie de alternativas como la creación de mecanismos de asistencia letrada para dichos sectores, es decir, consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras



de abogados, entre otros; la promoción de la asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada, garantizando en lo posible su gratuidad; el derecho al uso de intérpretes en el caso de extranjeros que no conozcan la lengua oficial del país en que se encuentre, o en el caso de personas pertenecientes a pueblos indígenas; la adopción de medidas para la simplificación y divulgación de los requisitos exigidos por el ordenamiento para la práctica de determinados actos; la promoción de la oralidad en el procedimiento; la adopción de medidas para que la propia forma de organización del sistema de justicia facilite el acceso a la justicia de las personas en condiciones de vulnerabilidad, tales como la agilidad en la tramitación y en la ejecución de lo resuelto, la especialización de los operadores del sistema judicial para la atención de las personas en condiciones de vulnerabilidad o la especialización del órgano de que se trate, la actuación de equipos multidisciplinarios y la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia para aquellos que se encuentran en lugares geográficamente lejanos, entre otros.

También se ha propuesto la creación y promoción de medios alternativos de solución de conflictos, tales como la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros medios que no impliquen la resolución del conflicto por un tribunal y que puedan contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, descongestionando así el funcionamiento de los servicios formales de justicia.

Si bien es cierto todas estas medidas son válidas, la OEA tiene que buscar el espacio en el cual pueda brindar un valor agregado evitando duplicar lo que ya se viene haciendo con relativo éxito.

Como señalamos anteriormente, la OEA en su condición de foro de diálogo político hemisférico, puede crear los espacios para el intercambio de experiencias y buenas prácticas en los diferentes países que la componen, generando así consensos para la consagración de estándares o marcos normativos mínimos que sirvan de guía para la implementación de legislación interna en los Estados miembros. Uno de estos espacios importantes lo constituye las Reuniones de Ministros de Justicia u otros

Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), en cuyo marco ya se ha reafirmado la importancia del acceso a la justicia para el cumplimiento efectivo de los derechos reconocidos a las personas. En la más reciente reunión de la REMJA se resaltó la necesidad de desarrollar acciones para facilitar, de manera especial, el acceso a la justicia de las personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad, por razones geográficas, económicas, sociales, de edad, de género, de estado físico o mental, étnico-lingüísticas, estatus migratorio, o de cualquier otra índole que implique que una circunstancia particular impida o haga más difícil dicho acceso.

Otra herramienta con la que cuenta la Organización es el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), cuya misión es colaborar en los procesos de reforma de justicia por medio de la capacitación y la investigación. El CEJA podría contribuir con la elaboración de estudios de diagnóstico y estadísticas desagregadas por cada uno de los sectores vulnerables a los que hemos hecho referencia en líneas anteriores, información sobre la cual se puede iniciar la elaboración de políticas públicas más concretas y adecuadas.

También se deben fortalecer y ampliar aquellos programas que vienen implementándose con éxito, tal como el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales, a través del cual se colabora ya con las autoridades de ocho países en la región, y tiene como objetivo establecer y mantener servicios de administración de justicia a nivel de zonas rurales y superando así las brechas de la exclusión social. En 2013, medio millón de personas fueron beneficiadas por los servicios de los facilitadores judiciales y más de 200,000 personas recibieron orientación sobre dicho Programa. Asimismo, durante dicho período se alcanzó la cifra de 4,000 operadores de justicia formados a través de esta iniciativa. Un efecto inmediato de este Programa es que en las comunidades donde existen los facilitadores judiciales el porcentaje de la población que acude a resolver sus conflictos se duplica con relación a las comunidades donde estos no operan y en donde estos conflictos tienen un impacto negativo en las relaciones familiares y al interior de la comunidad.

Un elemento que consideramos importante en una eventual estrategia de acción es el apoyo de la Organización a los trabajos que desarrollan los defensores públicos. Las funciones de estos defensores deben ser ampliadas, para que actúen no sólo en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales. Los Estados deben evitar que el acceso a la justicia se convierta en un privilegio solamente a favor de aquellos que cuentan con los medios económicos adecuados. En ese sentido, los esfuerzos por crear y fortalecer la institucionalidad de las defensorías públicas gratuitas como instrumentos fundamentales para asegurar la universalización del derecho de acceso a la justicia deben ser fortalecidos.

Los Estados miembros de la OEA, a través de la Asamblea General, han reconocido que, para garantizar el derecho de acceso a la justicia, no pueden limitarse a cumplir con la responsabilidad de no impedir este acceso, sino que es necesario impulsar de manera proactiva mecanismos que faciliten a todas las personas un acceso real al ejercicio y goce pleno de sus derechos humanos. A nivel interamericano, el valor que los Estados miembros le han dado a la asistencia letrada gratuita condujo a que tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos de Humanos impulsaran reformas en sus reglamentos creando la figura del defensor público interamericano que se origina en la relevancia de facilitar el acceso a una representación legal gratuita de quienes deseen hacer valer sus derechos en el marco del sistema interamericano de protección de derechos humanos. En los últimos años, un número importante de países del continente han redoblado esfuerzos en la creación y consolidación de las defensorías públicas que brindan asesoramiento jurídico gratuito, representación y defensa principalmente en las áreas penales, civiles, de familia y laborales. Estas instituciones han sido creadas con distintas estructuras, niveles de autonomía funcional, financiera, presupuestaria y administrativa. Sin olvidar estos importantes avances, hay que reconocer que aún existe un amplio espacio para fortalecer los pilares que amparan las defensorías públicas, siendo necesario reflexionar cómo estos mecanismos pueden ser fortalecidos y mejorados. Uno de los retos más urgentes se refiere al bajo número de defensores públicos por habitante.

En datos recientemente publicados por la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF) se puede observar que el promedio de defensores públicos en los países de la región es de 3.8 por cada 100,000 habitantes. Si a esos datos agregamos los niveles de pobreza que tiene la región y el alto número de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, la necesidad de fortalecer y crear un mayor número de defensores públicos se evidencia como una tarea pendiente. En los últimos años la OEA ha venido estableciendo relaciones de cooperación tanto con AIDEF como con las defensorías públicas en diversos Estados miembros con el objetivo de brindar capacitación y entrenamiento a los defensores públicos con relación a los estándares hemisféricos de protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad.

Creemos que estos serían algunos de los esfuerzos concretos que la Organización puede ofrecer como valor agregado al fortalecimiento del acceso a la justicia. La pobreza en América Latina es aún un problema por enfrentar. La pobreza limita el acceso a la justicia que por lo general requiere algún sacrificio pecuniario por parte del usuario. Sin embargo, el no acceder a los sistemas de justicia provoca que en muchos casos, los derechos a los que son titulares los ciudadanos queden en desamparo, cerrando el círculo pernicioso de pobreza - falta de acceso a la justicia - no ejercicio de los derechos - mayor pobreza - mayor desigualdad. Cuando esta situación se eleva del plano individual al plano nacional, entendemos mejor por qué una de las causas del atraso y falta de crecimiento y desarrollo en nuestros países es la ausencia de garantías de un acceso a la justicia más equitativo y en condiciones de igualdad para todos los miembros de una sociedad, independientemente de sus características y situación particular fáctica. Pero son precisamente estas características propias de los diversos sectores vulnerables en donde encontraremos la clave para asegurar que la administración y el acceso a la justicia se realice de forma tal que satisfaga las necesidades de todos.

\*Director del Departamento de Derecho Internacional  
Secretaría de Asuntos Jurídicos

