



Marco conceptual
Asistencia jurídica en entornos humanitarios
Grupo Temático Mundial sobre Protección
Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas

Versión preliminar
Mayo de 2022

Agradecimientos

La investigación y redacción del presente documento han sido realizadas por Paola Barsanti en representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y en colaboración con el Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección. Martina Caterina, del ACNUR y Presidenta del citado Equipo de Tareas, ha facilitado aportaciones y observaciones durante el desarrollo del documento, así como apoyo en general para su finalización.

Agradecemos a los miembros del Equipo de Tareas sobre Asistencia Jurídica su revisión del documento y sus valiosos comentarios, en especial a Rebecca Gang y Marina Solecki, del Comité Internacional de Rescate (IRC); Kathrine Starup, Cecilia Vejby Andersen y Brennan Webert, del Consejo Danés para los Refugiados; Fernando Medina, del Consejo Noruego para los Refugiados; Agnes Hurvitz, del ACNUR; Anika Holterhof, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); Shiva Sharifzad, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Área de Responsabilidad de la Violencia de Género; Lara Deramaix, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y Emilia Cermak, Patrick Rooney y Said Almadhou, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

Asimismo, agradecemos los útiles comentarios de Eleonora Sceusa y Christina Nisha, de INTERSOS; Katie Grant, del IRC; Mark Cassayre y Silvia Doderó, de la Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (IDLO); Laura Cunial y Martin Clutterbuck, del Consejo Noruego para los Refugiados; Carolyn Graydon, de la Pacific Justice Sector Initiative; Francesco Michele, del Grupo Temático Mundial sobre Protección; Jenny Kotzbjerlestam, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); y Jim Robinson, del Consejo Noruego para los Refugiados y el Área de Responsabilidad de Vivienda, Tierras y Propiedad.

La primera fase de este proyecto ha sido posible gracias al generoso apoyo proporcionado por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores de Alemania y el ACNUR.

Índice

1. **Propósito y ámbito de aplicación**
2. **Definición de asistencia jurídica, acceso a la justicia, necesidades de asistencia jurídica, capacidad jurídica y agentes de la asistencia jurídica**
3. **Definición de la asistencia jurídica en entornos humanitarios**
4. **Conceptos básicos de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios**
5. **Flujo de prestación de servicios de asistencia jurídica**
6. **Prestación de servicios de asistencia jurídica directa en entornos humanitarios y definición de sus principales componentes**
7. **Servicios especializados y complementarios de asistencia jurídica**
8. **Descripción general de las intervenciones destinadas a potenciar un entorno favorable para la asistencia jurídica**
9. **Descripción general de los posibles ámbitos del derecho y enfoques temáticos de la asistencia jurídica en entornos humanitarios**
10. **Descripción general de los posibles grupos meta de la prestación de servicios de asistencia jurídica en entornos humanitarios**

1. Propósito y ámbito de aplicación

El *propósito* de este marco conceptual, desarrollado bajo la dirección del Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección, es consolidar la terminología estándar relacionada con la asistencia jurídica en entornos humanitarios. Uno de los principales objetivos del presente documento es entonces identificar el lenguaje común y crear un consenso entre los distintos agentes humanitarios, de desarrollo, de paz y de derechos humanos internacionales y nacionales en lo que se refiere a las intervenciones de asistencia jurídica y justicia, preservando y respetando la identidad, la riqueza, la especificidad, la pertinencia y los conocimientos especializados de cada una de las organizaciones.

El documento no pretende armonizar las definiciones adoptadas por los distintos organismos que trabajan en este sector. El marco conceptual no es exhaustivo ni prescriptivo, pero puede resultar útil a la hora de guiar y apoyar la planificación colectiva y las actividades de respuesta coordinada en esta materia.

Dicho marco de referencia conceptual incluye:

- las definiciones de asistencia jurídica, acceso a la justicia, necesidades de asistencia jurídica, capacidad jurídica y agentes de la asistencia jurídica;
- las definiciones de “prestación de servicios de asistencia jurídica directa” e “intervenciones destinadas a crear o potenciar un clima favorable para la asistencia jurídica” en entornos humanitarios;
- una descripción general del flujo de prestación de servicios de asistencia jurídica directa y sus principales componentes;
- una descripción general de las intervenciones destinadas a crear o reforzar un entorno que resulte favorable para la asistencia jurídica;
- una descripción general de los ámbitos del derecho y enfoques temáticos;
- una descripción general de los posibles grupos meta de las intervenciones de asistencia jurídica.

Esta publicación se basa en un examen documental de los conceptos, definiciones y marcos existentes relativos a la asistencia jurídica en entornos humanitarios, así como en una serie de entrevistas de informantes clave con coordinadores de organizaciones nacionales e internacionales del sector.

2. Definiciones de asistencia jurídica, acceso a la justicia, asuntos relativos a la asistencia jurídica, capacidad jurídica y agentes de la asistencia jurídica

Acceso a la justicia

El acceso a la justicia se define como la capacidad que tienen las personas para buscar y obtener vías de recursos a través de los sistemas de justicia (ya sean “oficiales o establecidos en la ley” o “tradicionales, consuetudinarios y religiosos”), y de conformidad con las normas de derechos humanos. Todo el mundo, en igualdad de condiciones, debería poder disfrutar de los derechos de igualdad ante la ley, de protección igualitaria de la ley, de resolución imparcial de las controversias, de participación significativa y de ser

escuchados. Los Estados deben garantizar un acceso a la justicia igualitario para todas las personas que residan en sus territorios¹.

El acceso a la justicia es un derecho fundamental en sí mismo, y un prerrequisito para la protección y promoción de todos los demás derechos humanos². Este concepto comprende el derecho a un juicio imparcial, lo que incluye la igualdad de acceso e igualdad ante los tribunales, y la búsqueda y obtención de recursos justos y oportunos para las violaciones de derechos. Garantizar el acceso a la justicia es indispensable para la gobernanza democrática, y asegurar que los sistemas de justicia sean humanos, justos y se fundamenten en el estado de derecho, así como para combatir la marginación social y económica.

El Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, se centra en la promoción pacífica e inclusiva de las sociedades, en el acceso a la justicia para todos y en la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles. Las metas del Objetivo 16, en particular la 16.3 y la 16.b, pretenden medir hasta qué

¹ El derecho de acceso a la justicia se ha desarrollado a lo largo del tiempo. La Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho a la igualdad ante la ley sin discriminación, a la igualdad de protección ante la ley, a un recurso efectivo en caso de violación de los derechos, a un juicio imparcial y público llevado por un tribunal independiente y objetivo, y a la presunción de inocencia. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce estos principios y derechos. Además, con el fin de asegurar el derecho a un juicio imparcial, establece varias garantías procesales para el desarrollo de los procedimientos judiciales, que se aplican a cualquier órgano judicial independientemente de su competencia jurídica. El Comité de Derechos Humanos ha determinado que los Estados han de garantizar que toda persona cuente con recursos accesibles y efectivos para hacer valer sus derechos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce asimismo que todas las personas tienen derecho a un recurso efectivo, ya sea judicial o administrativo. Su Comité ha determinado también que, en caso de que un recurso administrativo se considere apropiado, este debe ser de igual forma “accesible, asequible, oportuno y efectivo”. El Comité contra la Tortura ha interpretado las disposiciones de la Convención contra la Tortura relativas a la reparación en un sentido que engloba los conceptos de recurso y reparación efectivos, y subrayado la importancia de la participación de las víctimas para lograr el objetivo último de restablecer su dignidad. El Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer adoptó una recomendación general sobre el acceso a la justicia por parte de las mujeres. En ella, reconocía que el acceso efectivo a la justicia optimiza el potencial de emancipación y transformador del derecho; abarca la justiciabilidad, la disponibilidad, la accesibilidad, la buena calidad, la prestación de recursos y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. El Comité de los Derechos del Niño insta también a que los Estados partes presten especial atención a garantizar que los niños y sus representantes tengan a su disposición procedimientos eficaces y adaptados a sus necesidades para acceder a procedimientos de denuncia y tribunales independientes. Los mecanismos regionales de derechos humanos también consagran el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad es el primer instrumento internacional de derechos humanos que contempla el derecho explícito de acceso a la justicia. Expande además este derecho más allá de las nociones de un juicio imparcial y recursos efectivos. La Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional, A/RES/67/1, 2012, en el párrafo 14, hace referencia al derecho a la igualdad de acceso a la justicia para todos, incluidos los miembros de los grupos vulnerables, y a la importancia de la concienciación sobre los derechos jurídicos, así como de los compromisos para prestar servicios justos, transparentes, efectivos, no discriminatorios, responsables y que promuevan el acceso a la justicia para todos, entre ellos la asistencia jurídica.

² El acceso a la justicia también se define como la “capacidad de las personas para obtener una resolución justa de los ‘problemas justiciables’ y hacer valer sus derechos, de conformidad con las normas de derechos humanos, si es necesario, a través de instituciones y mecanismos de justicia estatales o tradicionales y con o sin el apoyo jurídico adecuado”; adaptación de Programming for Justice: Access for All – A Practitioner’s Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice, PNUD (2005). Definición del IRC: El acceso a la justicia se define como la capacidad de las personas o grupos (titulares de derechos) y de los agentes estatales, no estatales y comunitarios responsables de la protección de dichos personas o grupos (garantes de derechos) de comprender sus respectivos derechos y responsabilidades y de procurar y proporcionar recursos satisfactorios para las violaciones de derechos, a través de instituciones de justicia formales o informales, de conformidad con las normas de derechos humanos.

punto se promueven el estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia para todos, así como el grado de aplicación de leyes y políticas no discriminatorias³.

Algunos grupos de personas (por ejemplo, personas con discapacidad, pertenecientes a minorías o mujeres) se enfrentan a importantes obstáculos para acceder a la justicia, incluidos los procedimientos penales y la determinación de los derechos y obligaciones civiles. Estos obstáculos incluyen la negación de su capacidad legal y de las garantías procesales. Además, la legislación nacional contiene a menudo disposiciones que niegan la igualdad de trato a determinados grupos de personas ante los tribunales.

En 2019, Ministerios y representantes de alto nivel de varios países y organizaciones internacionales recordaron que la Agenda 2030 está basada en una visión de un “mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables”, reconociendo que los ODS representan el compromiso de no dejar a nadie atrás⁴.

Los procedimientos especiales de las Naciones Unidas han adoptado una serie de principios rectores para establecer normas internacionales sobre derechos humanos relacionadas con el acceso a la justicia de poblaciones específicas que han de ser especialmente protegidas, como los niños, las mujeres, las personas desplazadas internas, los migrantes y las personas con discapacidad.

Asistencia jurídica

El concepto de “asistencia jurídica” no se puede entender sin su inseparable función como medio esencial de acceso a la justicia. Tiene un papel vital en el apoyo a las personas en su recorrido por el sistema de justicia, para que tomen decisiones fundamentadas y puedan disponer de recursos de justicia. La asistencia jurídica establece un vínculo fundamental entre las poblaciones y los sistemas de justicia. La asistencia jurídica es “un derecho en sí mismo y una condición previa fundamental para el ejercicio y disfrute de una serie de derechos humanos, entre ellos el derecho a un juicio imparcial y a un recurso efectivo”, y su finalidad “es contribuir a la eliminación de obstáculos y barreras que entorpezcan o restrinjan el acceso a la justicia mediante la prestación de asistencia a las personas que de otro modo no podrían costearse un abogado ni acceder al sistema judicial”⁵.

Los tratados de derechos humanos existentes no ofrecen una definición de asistencia jurídica. La única definición acordada internacionalmente es la contenida en los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal, que definen el término como el asesoramiento jurídico y la asistencia y representación letrada de las víctimas y las personas detenidas, arrestadas o presas en el proceso de justicia penal, prestados en forma gratuita a quienes carecen de medios suficientes⁶. Diversos tratados internacionales y regionales sobre derechos humanos

³ Las Naciones Unidas han establecido 12 Metas y 23 Indicadores para el ODS 16. Las metas especifican los objetivos, y los indicadores representan los parámetros con los que el mundo pretende medir si se alcanzan estas metas. Para el presente estudio resultan especialmente interesantes la meta 16.3: “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”, y la meta 16.b: “Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible”.

⁴Declaración sobre la igualdad de acceso a la justicia para todos para 2030, 7 de febrero de 2019, La Haya.

⁵ Véase el Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, informe sobre asistencia jurídica (A/HRC/23/43).

⁶“Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal”, resolución 67/187 de la Asamblea General. Para la definición de prestación de servicios de asistencia jurídica directa, véase el siguiente apartado.

reconocen el acceso gratuito a asistencia letrada como un componente esencial del derecho a un juicio imparcial⁷.

El derecho al asesoramiento jurídico es parte del derecho a un juicio imparcial, e incluye el derecho a asistencia jurídica gratuita⁸. En algunos de los países en que teóricamente se han establecido unos servicios de asistencia jurídica, en la práctica no se cuenta con los recursos necesarios, no son independientes, no resultan accesibles para personas con discapacidad, o se carece de los conocimientos especializados suficientes sobre los derechos de los grupos vulnerables. La ausencia de asistencia jurídica gratuita es uno de los obstáculos más comunes en la consecución de la igualdad y el acceso igualitario a la justicia, en especial para las personas vulnerables y marginadas que afrontan difíciles desafíos para poder permitirse asesoramiento y representación jurídicos. Los Estados deberían promulgar leyes y asignar recursos para apoyar la prestación de asistencia jurídica gratuita para todos. Esta asistencia debería ser accesible, y los Estados han de garantizar la disponibilidad de servicios e información relativas a ellos.

Necesidades de asistencia jurídica⁹:

A efectos de este estudio, las necesidades de asistencia jurídica surgen cuando una persona, hogar, comunidad o grupo de población particular:

- precisa de apoyo por parte de agentes o entidades especializados para ocuparse de manera apropiada de un problema justiciable debido a la falta de capacidad, conocimientos o conciencia jurídicos para identificar, abordar y resolver un problema de justicia;
- se enfrenta a obstáculos legislativos, institucionales, prácticos, jurídicos, administrativos o de cualquier otro tipo en el acceso a la justicia;
- sufre, o se encuentra en riesgo de sufrir, una violación de los derechos humanos a pesar de su derecho a recibir reparaciones o recursos oportunos, adecuados, exhaustivos y eficaces.

⁷El artículo 14 3) d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye, entre las garantías procesales disponibles para las personas acusadas de un delito, el derecho a “defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo”. El artículo 18 3) d) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares utiliza una formulación casi idéntica a la mencionada en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que los niños privados de libertad y aquellos de quienes se alega que han infringido las leyes del derecho penal, o a quienes se acusa o reconoce que han infringido esas leyes, tienen derecho a acceder a “asistencia jurídica u otra asistencia apropiada” (artículos 37 d) y 40 2) b) ii) y iii)), pero no incluye ninguna referencia expresa a la asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño, en su observación general número 10, hace hincapié en que esta asistencia debería ser gratuita. Un gran número de instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas ha consagrado el derecho a una asistencia letrada gratuita, incluidas las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (“Reglas de la Habana”) y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”).

⁸ “Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal” y “Principios Básicos sobre la Función de los Abogados”.

⁹En el contexto del presente estudio, las necesidades de asistencia jurídica también pueden denominarse problemas jurídicos, problemas de justicia, problemas de asistencia jurídica o necesidades de justicia.

Los servicios de asistencia jurídica apropiados y de calidad permiten que las personas y comunidades accedan a soluciones basadas en los derechos para sus problemas de asistencia jurídica. De acuerdo con el derecho internacional de derechos humanos, los Estados tienen la responsabilidad primordial de adoptar todas las medidas legislativas, judiciales, administrativas, presupuestarias, educativas y de otro tipo que resulten apropiadas para la completa realización del derecho a asistencia jurídica para cualquier persona en su territorio y sujeto de su jurisdicción que no tenga medios financieros suficientes para costear su propia asistencia jurídica o que no pueda cubrir los costos asociados a los procedimientos judiciales¹⁰, así como de garantizar un acceso sin discriminación.

La necesidad de abordar la asistencia jurídica y los sistemas de justicia refleja la relación de las personas con sus familias y comunidades. La naturaleza, complejidad y gravedad de los problemas de asistencia jurídica en una determinada sociedad suelen estar determinados por i) la capacidad jurídica de las personas y comunidades; ii) las capacidades actuales de los agentes de la asistencia jurídica (sociedad civil, sector privado, mecanismos internacionales, etc.); iii) la capacidad y legitimidad política o social de las autoridades de justicia tradicionales y oficiales, así como su habilidad para garantizar unos servicios de asistencia jurídica basados en las necesidades y de calidad, accesibles para todos, sin discriminación.

Problemas de justicia más comunes en el mundo según el Grupo de Trabajo sobre Justicia¹¹

A pesar de las diferencias entre países y la diversidad de los sistemas jurídicos, las encuestas relativas a la asistencia jurídica ponen de manifiesto que en todo el mundo las personas experimentan muchos de los mismos tipos de problemas. A continuación se enumeran las seis áreas que representan la mayoría de los problemas jurídicos y judiciales:

- ❖ Aproximadamente, una de cada cinco personas tiene problemas relacionados con la violencia y el delito.
- ❖ Casi una cuarta parte de las personas están involucradas en controversias sobre viviendas, tierras o con sus vecinos.
- ❖ Casi un tercio de las personas tienen problemas legales relacionados con el dinero y las deudas, o como consumidores.
- ❖ Una de cada cinco personas tiene problemas relacionados con el acceso a los servicios públicos.
- ❖ Casi una de cada 11 personas está involucrada en controversias familiares.
- ❖ Una de cada 12 personas tiene necesidades jurídicas relacionadas con el empleo o con sus empresas.

¹⁰ La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados insistió en que “el acceso a la asistencia jurídica debe otorgarse a todas las personas, independientemente de su nacionalidad o de su condición de apátrida, como los demandantes de asilo, refugiados, trabajadores migratorios y otras personas que puedan encontrarse en el territorio o sujetas a la jurisdicción del Estado parte”; informe sobre asistencia jurídica (A/HRC/23/43).

¹¹ Informe final “Justicia para Todos: el Grupo de Trabajo sobre Justicia”, y sus “Puntos destacados y recomendaciones políticas”, abril de 2019, <https://www.justice.sdg16.plus/report>. El Grupo de Trabajo sobre Justicia, que está compuesto por distinguidos líderes y expertos del ámbito de la justicia, ha constatado además que al menos 253 millones de personas viven en condiciones extremas de injusticia, como en situación de esclavitud moderna, de apátridas o en contextos de conflicto; que un elevado número de personas en distintas regiones no puede resolver sus problemas de justicia y son o bien víctimas de delitos, o tienen problemas civiles o administrativos graves que no pueden resolver; y, por último, que un número incluso más elevado de personas se ven excluidas de las oportunidades que ofrece la legislación (en particular de una identidad o documentación jurídicas, lo que les impide el acceso a servicios y oportunidades económicas), o carecen de la protección de la ley.

Necesidades de asistencia jurídica en entornos humanitarios

Muy a menudo, las necesidades de asistencia jurídica en contextos de crisis se diferencian de aquellas en contextos de desarrollo.

- La situación única que provoca una crisis puede conllevar el surgimiento de *conjuntos específicos de necesidades de asistencia jurídica* que pueden suponer una carga adicional para los sistemas de justicia existentes.
- En contextos de crisis, los sistemas de justicia suelen ser *más frágiles*, y su función antes, durante y después del conflicto puede haber influido en su habilidad para resolver los problemas de justicia.
- Además, en situaciones de conflicto o de violencia generalizada, las autoridades judiciales (tanto las tradicionales como las oficiales) pueden haber *perdido la confianza* de la población afectada.
- El conflicto puede contribuir a mermar las *capacidades operacionales* de los sistemas de justicia, o el liderazgo y las dinámicas de poder de las autoridades tradicionales.
- En algunos contextos, la presencia de extranjeros (personas refugiadas, migrantes, apátridas o en riesgo de apatridia) puede suponer un lastre adicional para las autoridades de justicia en lo que se refiere a la complejidad de los problemas que esos casos plantean, los costos adicionales para cubrir las necesidades de asistencia jurídica de estas personas, y a las relaciones exteriores con los países de origen.
- Puede que las personas desplazadas internas, refugiadas y migrantes deban enfrentarse a obstáculos específicos para acceder a la justicia, como pueden ser la discriminación, procedimientos administrativos o jurídicos específicos, o la restricción de la libertad de circulación, entre otros.

La distinción entre un contexto humanitario y uno de desarrollo no siempre es clara. Por ejemplo, en algunos países que acogen refugiados, se puede haber desarrollado correctamente el sistema nacional de asistencia jurídica, pero una crisis humanitaria repentina y la presión adicional que esta supone al sistema de asistencia jurídica pueden deteriorarlo.

Partiendo de esta base, las intervenciones de asistencia jurídica en entornos humanitarios deberían tener como objetivo tender un puente para pasar de la fase de crisis a la de desarrollo, garantizando una división eficiente del trabajo con los agentes del estado de derecho y del acceso a la justicia.

Capacidad jurídica: el concepto de capacidad jurídica gira en torno al abanico de capacidades necesarias para tomar decisiones fundamentadas y llevarlas a la práctica en la resolución de problemas de asistencia jurídica. No existe un consenso sobre los componentes exactos de la capacidad jurídica, pero los postulados más recientes del concepto tienen posturas bastante homogéneas al respecto. Todas hacen referencia, en parte, a los siguientes elementos: la capacidad de reconocer los problemas jurídicos; el conocimiento de la ley, los servicios y los procesos; la capacidad de investigar la ley, los servicios y los procesos; la capacidad de enfrentarse a los problemas relacionados con la ley (lo que implica, por ejemplo, tener seguridad, capacidad de comunicación y resiliencia), y las posibilidades de asumir el costo del proceso de justicia (costos financieros, psicológicos y de otro tipo)¹².

La estructura de los modelos de asistencia jurídica difiere en gran medida según su alcance y financiación, el tipo de sistema de justicia al que pertenecen y el ámbito jurisdiccional en que ejercen su función. Algunos de los modelos más extendidos de prestación de asistencia jurídica incluyen abogados de oficio,

¹² Adaptado de Legal needs surveys and access to justice, OCDE y Open Society Foundations (OSF), 2019. La “personalidad jurídica” es también crucial. Una persona no puede acceder a la ley ni hacer uso de ella si esta no la reconoce como tal, como es el caso de las personas apátridas.

abogados particulares, abogados por contrato, programas de abogados *ad honorem*, colegios de abogados, organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales y asistentes jurídicos¹³. Los Estados tienen la obligación primordial de prestar servicios de asistencia jurídica, pero una amplia gama de partes interesadas puede contribuir a la prestación de dichos servicios para aquellos que no cuentan con los medios financieros necesarios.

Según el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados han de desarrollar e implementar un sistema de asistencia jurídica *eficaz y sostenible*¹⁴, libre de interferencia política o judicial indebidas e independiente¹⁵. La **asistencia jurídica financiada por el Estado** es aquella en la que el asesoramiento, la asistencia o la representación jurídicos, que se proporciona sin costo alguno para el beneficiario, corre por cuenta del Estado o este subvenciona el costo para el beneficiario (es decir, el beneficiario paga una contribución, y el resto queda a cargo del Estado).

Proveedor de asistencia jurídica: es un profesional con capacitación jurídica (letrado, asistente jurídico u otra persona con formación adecuada) que presta servicios de asistencia jurídica a tiempo completo o parcial. Tradicionalmente, los proveedores de asistencia jurídica han sido abogados. Sin embargo, en muchas jurisdicciones, se ha ampliado el concepto para incluir a personas que no tienen esta condición, pero que cuentan con la capacitación especializada o específica para proporcionar asistencia jurídica. Sobre todo en los países en desarrollo y de ingreso bajo, la figura del asistente jurídico ha impulsado considerablemente el acceso a la justicia.

Proveedor de servicios de asistencia jurídica: se refiere a la organización que presta servicios de asistencia jurídica o en cuyo nombre trabaja un proveedor de asistencia jurídica. Los Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal (en adelante, los “Principios y directrices de las Naciones Unidas”) establecen que los abogados son los principales proveedores de asistencia jurídica. Hay bastantes proveedores de asistencia jurídica que se centran en prestar sus servicios de acuerdo con el modelo adoptado por el Estado¹⁶. Los Estados deben involucrar a una amplia variedad de partes interesadas en la provisión de servicios de asistencia jurídica, entre otros: las ONG nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias, organizaciones benéficas, organismos o asociaciones profesionales, instituciones de abogados de oficio, abogados privados por mandato o con financiación del Estado, así como a instituciones educativas. Como destacan el PNUD y la UNODC en su “Global Study on Legal aid”¹⁷, un número cada vez mayor de agentes de la sociedad civil

¹³ Los asistentes jurídicos también se denominan en muchos contextos como personas con conocimientos jurídicos básicos. Véase la sección sobre los asistentes jurídicos comunitarios.

¹⁴ En el caso *Artico contra Italia*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos estableció que el derecho a asistencia jurídica gratuita, establecido en el artículo 6, párrafo 3 c), no se satisface simplemente con la asignación formal de un letrado, sino que se requiere que la asistencia jurídica sea eficaz. El Estado ha de adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar que se cumple en la práctica el derecho a la asistencia letrada gratuita del solicitante.

¹⁵ Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, informe sobre asistencia jurídica (A/HRC/23/43).

¹⁶ La UNODC proporciona un resumen de los modelos de prestación de asistencia jurídica en la “Ley modelo sobre asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal con comentarios”, 2016, páginas 81 a 86, y en el “Manual para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica en los procesos de justicia penal”, 2019, disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Handbook_on_Ensuring_Acces_to_Legal_Aid_-_ES.pdf.

¹⁷ UNODC y PNUD, “Global Study on Legal Aid, Global Report” (2016), disponible en: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf;

prestan servicios de asistencia jurídica en todo el mundo. Esto incluye a proveedores de la sociedad civil financiados por el Estado, o a instituciones no gubernamentales que prestan servicios de asistencia jurídica a tiempo completo y que se financian de forma privada mediante contribuciones individuales o a través de donantes nacionales e internacionales. De igual forma, se suelen prestar servicios de asistencia jurídica como actividades a título gratuito por parte de oficinas de abogados privadas, así como *ex officio* por parte de colegios de abogados.

Agentes de la asistencia jurídica: este concepto incluye tanto a los proveedores de asistencia jurídica como a los proveedores de servicios de asistencia jurídica. A efectos de este estudio, los agentes de la asistencia jurídica se clasifican en dos categorías:

- aquellos que pertenecen a la sociedad civil (como las organizaciones que prestan asistencia jurídica en sus distintos componentes), al sector privado (como redes privadas de juristas), organizaciones internacionales (como los organismos de las Naciones Unidas o las ONG internacionales dedicadas a la asistencia jurídica) o a colegios de abogados (por lo general, privados pero con una función pública relativa a la prestación de servicios de asistencia jurídica);
- aquellos que pertenecen a las autoridades (como los abogados financiados por el Estado para la prestación de servicios jurídicos).

Agentes de la justicia: a efectos de este estudio, los agentes de la justicia se clasifican en dos categorías:

- las autoridades judiciales oficiales o establecidas por la ley, las fuerzas del orden y otras instituciones estatales relevantes a la hora de garantizar el acceso a la justicia;
- aquellas autoridades de justicia tradicionales, consuetudinarias o religiosas reconocidas como tal¹⁸ (como los líderes comunitarios o los consejos locales que resuelven controversias).

3. Definición de la asistencia jurídica en entornos humanitarios

Los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios suelen prestar una combinación de servicios de asistencia jurídica directa y de intervenciones destinadas a crear o potenciar un clima favorable para la asistencia jurídica.

Entornos humanitarios

Los “entornos humanitarios” se definen con base en los criterios esbozados en las normas del Proyecto Esfera, que describen la acción humanitaria como aquella que ocurre en “una serie de situaciones que incluyen desastres naturales, situaciones de conflicto, sucesos de evolución lenta y rápida, entornos rurales y urbanos y emergencias políticas complejas en todos los países”¹⁹. Esto comprende a todos los países que han experimentado cualquier tipo de situación señalada en la definición anterior, así como los que se encuentran en cualquier fase del proceso de emergencia o recuperación²⁰.

los perfiles de los países están disponibles [aquí](#).

¹⁸Según el contexto, los sistemas y mecanismos de justicia “informales” pueden referirse a aquellos que son consuetudinarios, tradicionales, religiosos o basados en la familia. Si bien, más a menudo se trata de una combinación de ellos, lo que por tanto constituye un sistema híbrido (véase el apartado sobre autoridades de justicia oficiales y tradicionales más abajo).

¹⁹Proyecto Esfera, 2011, página 9.

²⁰El objeto principal de este estudio es la asistencia jurídica en entornos humanitarios que conllevan desplazamientos internos, de conformidad con el enfoque de los grupos temáticos en virtud de su mandato del Comité Permanente entre Organismos. Sin

Prestación de servicios de asistencia jurídica directa

A los efectos de este estudio, la prestación de servicios de asistencia jurídica directa comporta la información jurídica, la sensibilización jurídica, el asesoramiento general y jurídico, la asistencia y la representación jurídica a un costo mínimo o sin costo alguno para la persona con derecho a ella²¹. Abarca los servicios prestados por abogados y asistentes jurídicos en asuntos penales, civiles y administrativos a personas de escasos recursos, marginadas o afectadas por una crisis que necesitan un apoyo jurídico especial. La prestación de servicios de asistencia jurídica directa incluye la prestación de asesoramiento general; asesoramiento jurídico; representación en juicios o procedimientos ante otros tribunales estatales o instituciones consuetudinarias y religiosas, o en los procedimientos y mecanismos del derecho internacional de los derechos humanos; asistencia en la redacción de documentos y alegatos; servicios de mediación y solución de controversias por vías alternativas; asistencia en el manejo de las normas y procedimientos de los organismos administrativos y ejecutivos del Estado; derivación a otros proveedores de servicios, así como toda una serie de servicios adicionales. Además, la “asistencia jurídica” pretende incluir los conceptos de educación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios prestados mediante mecanismos alternativos de solución de controversias y procesos de justicia restaurativa. La provisión de servicios de asistencia jurídica directa abarca las actividades destinadas a capacitar a las personas o a los hogares con vistas a reforzar su capacidad para acceder a la justicia y ejercer sus derechos. La población meta de la prestación de servicios de asistencia jurídica directa puede incluir a aquellos que no pueden cubrir los costos de la asistencia jurídica, la población afectada por crisis (en particular, las personas desplazadas internas), las personas apátridas o en riesgo de apatridia, los solicitantes de asilo, los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida²².

Intervenciones destinadas a crear o potenciar un entorno favorable a la asistencia jurídica

A los efectos de este estudio, este tipo de intervenciones abarca a todas las actividades cuyo fin es crear, fortalecer o consolidar un entorno político, social, cultural, institucional, económico y jurídico que resulte favorable a la prestación de servicios de asistencia jurídica basados en las necesidades, de calidad y eficaces, para el acceso a la justicia sin discriminación y abordar los problemas de asistencia jurídica a nivel sistémico. Incluye los siguientes tipos de intervención:

i) la promoción, mediante la defensa y el diálogo sobre políticas, de la aplicación a nivel nacional del derecho internacional correspondiente, incluido el apoyo a la ratificación de los tratados pertinentes o el establecimiento de unos marcos y unos procedimientos jurídicos, normativos e institucionales adecuados;

embargo, todas las herramientas desarrolladas en el marco de este proyecto son aplicables a todos los entornos y fases de una crisis. Para comprender mejor el alcance del Grupo Temático Mundial sobre Protección, véase la “Agenda Transformativa”, https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/cluster_coordination_reference_module_2015_spa.pdf y el informe conjunto del ACNUR y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), “Note on Mixed Situations: Coordination in Practice”.

²¹ Esta definición se ajusta a la proporcionada en los Principios y directrices de las Naciones Unidas, en los que “el término ‘asistencia jurídica’ comprende el asesoramiento jurídico y la asistencia y representación letrada de las personas detenidas, arrestadas o presas, sospechosas o acusadas o inculpadas de un delito penal, y de las víctimas y los testigos en el proceso de justicia penal, prestados en forma gratuita a quienes carecen de medios suficientes o cuando el interés de la justicia así lo exige. Además, la ‘asistencia jurídica’ abarca los conceptos de capacitación jurídica, acceso a la información jurídica y otros servicios que se prestan a las personas mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias y los procesos de justicia restaurativa”. Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal (en adelante, los “Principios y directrices de las Naciones Unidas”), adoptados por la Asamblea General en diciembre de 2012, en su resolución 67/187.

²² Las personas detenidas por causas penales son otra población meta fundamental. Véase, en el apartado siguiente, un resumen y definiciones de los posibles grupos meta de la oferta de servicios de asistencia jurídica directa en entornos humanitarios.

- ii) el fortalecimiento sistémico a nivel nacional y local de los garantes de derechos;
- iii) el desarrollo o creación de capacidades de los agentes nacionales de la asistencia jurídica relevantes²³ con el fin de fomentar sus competencias en la prestación de servicios de asistencia jurídica de calidad y basados en las necesidades, así como para que participen en la coordinación efectiva, la promoción y el diálogo sobre políticas;
- iv) iniciativas de análisis e investigación, coordinación, seguimiento de las violaciones y de los desafíos relacionados con el acceso a la justicia, documentación de los casos jurídicos;
- v) análisis de la jurisprudencia y el litigio estratégico, con el fin de identificar y superar los problemas sistémicos relacionados con la asistencia jurídica en las crisis humanitarias.

Las intervenciones que favorecen la asistencia jurídica incluyen los servicios prestados por proveedores de servicios de asistencia jurídica, profesionales, abogados en ejercicio autorizados y asistentes jurídicos. Estas intervenciones se dirigen, entre otros, a instituciones del estado de derecho, autoridades locales y regionales, ministerios, autoridades tradicionales, tribunales, la policía y control de fronteras, fiscales, personal penitenciario, instituciones nacionales de derechos humanos, colegios de abogados²⁴, centros de asistencia jurídica, organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales o internacionales, abogados y asistentes jurídicos.

4. Conceptos básicos de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios

¿Quién? Proveedores de asistencia jurídica y proveedores de servicios de esa índole

Los programas de asistencia jurídica pueden ser ofrecidos por autoridades estatales, organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales o internacionales, centros de asistencia jurídica, organizaciones comunitarias, universidades y redes de juristas. Esto es así especialmente cuando la financiación gubernamental es escasa o cuando la asistencia jurídica financiada con fondos públicos se limita a la representación en procesos penales. La demanda de servicios de asistencia jurídica en entornos humanitarios es elevada, y suele superar la oferta de recursos existentes. En emergencias determinadas, los sistemas de asistencia jurídica estatales pueden ser frágiles, no contar con la confianza de los grupos de población afectados, o ser inexistentes. En estos casos, son las organizaciones de desarrollo internacional, humanitarias y de derechos humanos, habitualmente con el apoyo de los proveedores de servicios de asistencia jurídica nacionales, quienes tratan de suplir estas carencias.

¿Por qué? Objetivos de los programas de asistencia jurídica:

En general, los objetivos de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios son los siguientes:

²³ Las intervenciones también podrían incluir la creación de vínculos entre los sistemas de justicia oficiales y los tradicionales, para lograr soluciones de justicia holísticas, específicas para cada contexto y exhaustivas.

²⁴ Los colegios de abogados pueden ser organizaciones de abogados que se encargan de regular la profesión jurídica en su jurisdicción (por ejemplo, mediante la promoción de la competencia profesional o la imposición de un código ético de conducta), organizaciones profesionales dedicadas a servir a sus miembros, o ambas. Los Principios y directrices de las Naciones Unidas reconocen la importancia de los colegios de abogados, y recomiendan entablar alianzas con ellos para garantizar una cobertura completa a nivel nacional de la asistencia jurídica (directrices 11 y 16); solicitar a los colegios que elaboren listas de abogados y asistentes jurídicos para los planes de asistencia jurídica de la policía, los tribunales y las prisiones (directrices 4, 5 y 6), y consultar con ellos sobre la acreditación de los asistentes jurídicos (directriz 14). Un colegio de abogados sólido es importante para garantizar la independencia de los abogados, lo que constituye un factor clave para garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica (capítulo 3, apartado A. 3).

- Aumentar la capacidad de las *poblaciones afectadas por crisis* (personas y comunidades), entre ellas, las más vulnerables y marginadas, sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, inclusión y participación, a fin de comprender sus derechos y obligaciones, tomar decisiones fundamentadas sobre las soluciones que desean, acceder a la justicia y estar legalmente capacitados para resolver sus problemas jurídicos e influir en las políticas y decisiones que afectan a sus vidas.
- Reforzar las capacidades y respuestas existentes de los *garantes de derechos (autoridades oficiales o establecidas por la ley y consuetudinarias, tradicionales o religiosas)* a fin de proporcionar una asistencia jurídica no discriminatoria y que proteja los derechos, garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos y de quienes residen en sus jurisdicciones, prevenir las violaciones de los derechos mediante el acceso a la justicia y responder a las mismas con recursos eficaces.
- Fortalecer la voluntad y las capacidades existentes de los *proveedores de asistencia jurídica y de los proveedores de servicios de asistencia jurídica* para prestar servicios de calidad, que protejan los derechos y sean eficaces, e influir positivamente en el marco jurídico y normativo a fin de crear un entorno favorable a la prestación de una asistencia jurídica y un acceso a la justicia basados en las necesidades, de calidad y efectivos.

¿Qué? Alcance de la respuesta

En entornos humanitarios, la decisión de iniciar un programa de asistencia jurídica y la definición de su alcance dependerán del resultado del análisis del contexto de la asistencia jurídica y la justicia del país o territorio afectado por la crisis, de los problemas de asistencia jurídica a los que se enfrenta la población afectada, de sus consecuencias y de las capacidades existentes de las personas, las comunidades, los agentes de la asistencia jurídica y los garantes de derechos para identificarlos, abordarlos y resolverlos²⁵. Los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios pueden ser independientes o integrarse en otras intervenciones sectoriales como la protección, el estado de derecho, el acceso a la justicia, el refugio o la educación. Otras intervenciones sectoriales también pueden abarcar uno o más componentes de los programas de asistencia jurídica.

Ejemplos: la asistencia jurídica y la educación

Las intervenciones de asistencia jurídica pueden respaldar la programación educativa de las siguientes formas²⁶:

- Maximizando los beneficios programáticos para los niños, adolescentes, cuidadores y docentes, al fomentar el aprendizaje de sus derechos educativos en la legislación internacional y nacional, y ponerlos en contacto con los servicios de acceso a la justicia cuando estos se vulneran.
- Sacando máximo provecho de los resultados educativos de los niños con discapacidad, al proporcionar información, asistencia y defensa jurídicas en relación con el alojamiento razonable, los planes de aprendizaje especializados y los derechos conexos.
- Trabajando con las autoridades de justicia, los agentes de seguridad y otros grupos locales para aumentar la sensibilización sobre la obligación de proteger las instalaciones educativas de los ataques contra el derecho internacional y abogando por una mayor protección en virtud del derecho internacional humanitario.

²⁵ Véase también el Marco de Análisis de la Asistencia Jurídica elaborado en el contexto del proyecto “Asistencia jurídica en entornos humanitarios” del Equipo de Tareas sobre Legislación y Políticas del Grupo Temático Mundial sobre Protección, 2022.

²⁶ IRC, “Protection and Rule of Law, Access to Justice Guidance”, octubre de 2019.

- Trabajando con las escuelas para regular y publicar las tasas a fin de reducir las oportunidades de explotación, y para crear vías jurídicas de acceso continuado a la educación en virtud de la legislación nacional e internacional para aquellos que no pueden pagar las tasas ordinarias.
- Incluyendo mensajes acerca de los beneficios de la divulgación educativa y de cómo acceder a ella dentro de la divulgación de información jurídica.
- Impartiendo sesiones de información jurídica adaptadas a los niños, padres, docentes y cuidadores en las escuelas y espacios de aprendizaje para mejorar la protección de los derechos de todos ellos.
- Fomentando un cambio en la política sobre los requisitos de documentación para el acceso a la educación, así como la flexibilidad en los plazos de inscripción para los niños afectados por desplazamientos.
- Identificando las necesidades educativas de los niños detenidos mediante la supervisión de la detención.

¿Para quién? Grupo meta de los programas de asistencia jurídica

La población meta principal de la prestación de asistencia jurídica directa en contextos humanitarios suele ser la afectada por crisis, incluidas las personas desplazadas internas y refugiadas. Los programas de asistencia jurídica pueden ofrecerse a toda la población afectada por crisis o a grupos de población especialmente marginados (supervivientes de violencia de género; niños en conflicto con la ley; víctimas de violaciones del derecho a la vivienda, a las tierras y a la propiedad; grupos minoritarios, etc.). Los programas de asistencia jurídica deben dar prioridad a los grupos vulnerables y marginados, garantizando que nadie se quede atrás. Los grupos meta secundarios han de incluir a los miembros de las comunidades que acogen a la población afectada por la crisis y garantizar el acceso de todos a la justicia²⁷. Las intervenciones para crear un entorno favorable a la asistencia jurídica se dirigen a los proveedores de servicios de asistencia jurídica, tanto a los que representan a la sociedad civil o al sector privado como a las autoridades judiciales y de asistencia jurídica.

¿Dónde? Ámbito geográfico

Las intervenciones de asistencia jurídica pueden realizarse en todo el territorio o país afectado por la crisis, o centrarse únicamente en una zona geográfica concreta. Algunos programas de asistencia jurídica se centran en las zonas urbanas, mientras que otros procuran atender a la población que reside en las zonas rurales²⁸. La asistencia jurídica puede prestarse en los campamentos o en las comunidades de acogida. También pueden tener un carácter transfronterizo e incluir servicios de asistencia jurídica virtual prestados a través del teléfono, aplicaciones y plataformas en línea.

¿Cuándo? Entorno de crisis

En los entornos humanitarios, el principio fundamental que subyace a la prestación de asistencia jurídica, y en particular a la asistencia y representación jurídicas, es que los servicios prestados no deben sustituir a un sistema de asistencia jurídica debidamente financiado y que funcione; por el contrario, deben apoyar el establecimiento o fortalecimiento de la estructura existente, cuando esta exista y funcione de acuerdo con las normas de derechos humanos. El análisis del contexto es clave, ya que los sistemas de asistencia

²⁷ Los profesionales ajenos al ámbito de la justicia, como los médicos y los ordenadores territoriales, también son clave.

²⁸ El "Global Study on Legal aid" del PNUD y la UNODC sobre la asistencia jurídica puso de relieve que casi la mitad de los Estados miembros encuestados indicaron que la gran escasez de abogados fuera de las zonas urbanas es uno de los mayores impedimentos para la prestación de servicios de asistencia jurídica.

jurídica y de justicia existentes antes de la crisis podrían haber contribuido a mantener o profundizar las prácticas discriminatorias existentes o las violaciones de los derechos humanos.

A efectos de este estudio, se identifican tres modelos de fases de una crisis, a saber:

Fase de la crisis	Tipo de respuesta	Transición en las respuestas a los desplazamientos
Emergencia grave	Respuesta humanitaria coordinada con la respuesta de desarrollo, paz y derechos humanos y, cuando sea pertinente y posible, con las autoridades nacionales y locales	Sistemas paralelos: sistemas con apoyo internacional y, cuando sea pertinente y posible, paralelos a los nacionales
Crisis prolongada	Nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz: respuesta integrada dirigida, cuando sea pertinente y viable, por las autoridades nacionales y locales	Adecuación (respuesta internacional con características compatibles con los sistemas nacionales) y armonización (características y procedimientos comunes entre el sistema internacional y el humanitario; los agentes internacionales brindan apoyo financiero)
Soluciones: transición (incluida la prevención y la preparación) ²⁹	Las definiciones y soluciones a las crisis que son de apropiación nacional se llevan a cabo con el apoyo de los agentes internacionales	Inclusión (la población afectada por crisis, incluidas las personas desplazadas, está cubierta por los sistemas nacionales y financiada con cargo al presupuesto gubernamental)

Las tres fases de una crisis y las respuestas correspondientes que se han esbozado deben considerarse desde una perspectiva dinámica (aunque no necesariamente lineal), que ilustra la secuencia de acontecimientos desde la fase de emergencia, en la que el apoyo a las poblaciones afectadas es facilitado por la comunidad internacional y se proporciona en paralelo a los sistemas nacionales, hasta la adopción

²⁹ El ACNUR desarrolla el concepto de transición, desde la asistencia humanitaria proporcionada externamente hasta la inclusión de las poblaciones desplazadas en los sistemas nacionales, en el documento “Transitioning from Humanitarian Assistance to National Systems Supported by Development Actors: Concept Note. Division of Resilience and Solutions”, 2019. La transición de los sistemas internacionales a los nacionales, un movimiento que va de los sistemas paralelos a la inclusión, refleja la creciente importancia de los sistemas nacionales. En el ámbito del estado de derecho, también es relevante el documento “Local governance and rule of law contributions to prevent, address and solve forced displacement and statelessness situations UNHCR-UNDP Programmatic Framework, 2020-2023”, donde las fases de respuesta se definen como sigue: preparación para la llegada de personas desplazadas; satisfacción de las necesidades y apoyo a las comunidades de desplazados, apátridas y de acogida; prevención y soluciones para el desplazamiento forzado y la apatridia. Véase también: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/typology_of_response_scenarios_in_protracted_settings_-_hdpn_diagramme_0.pdf

de un conjunto de intervenciones humanitarias y de desarrollo integradas, pasando por soluciones en las que los sistemas internacionales y nacionales se alinean y posteriormente se armonizan y se apropian. Hay que tener en cuenta que no existe una correlación consistente entre el paso del tiempo y las fases de respuesta, y que pueden coexistir diferentes fases simultáneamente, ya que las situaciones nacionales y locales son únicas y varían con el tiempo.

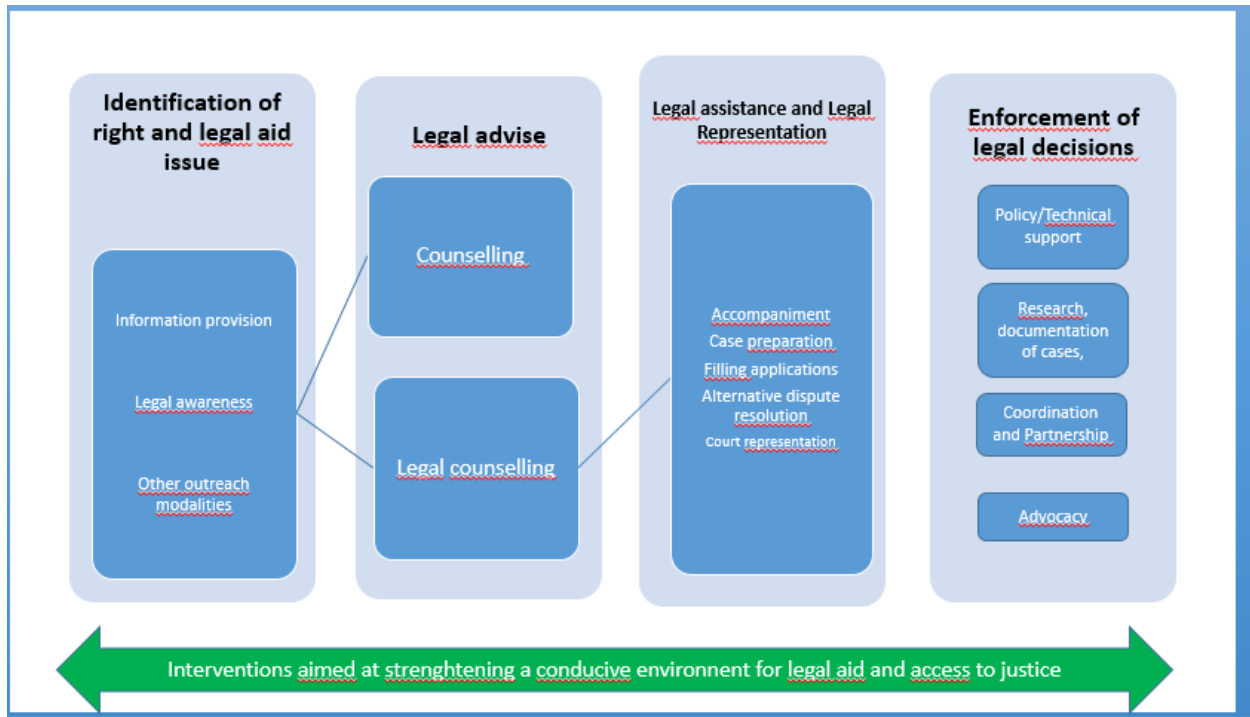
5. Flujo de prestación de servicios de asistencia jurídica directa

La siguiente tabla ayuda a identificar los distintos componentes de la prestación de servicios de asistencia jurídica directa en forma de flujo por tipo de intervención³⁰. El objetivo de representar los componentes de la prestación de servicios de asistencia jurídica directa en forma de flujo pretende:

- proporcionar una perspectiva general de las posibles vías jurídicas que una persona o comunidad puede elegir para resolver un problema de asistencia jurídica, reconociendo a la persona, el hogar, la comunidad o el grupo como un agente de cambio, empoderado por la intervención de asistencia jurídica y no solo como un simple receptor;
- definir los objetivos de los diferentes componentes de un programa de asistencia jurídica en un contexto determinado, teniendo en cuenta los objetivos generales de los programas de asistencia jurídica antes mencionados;
- conceptualizar las intervenciones de asistencia jurídica en torno a la solución de las cuestiones de asistencia jurídica y los problemas de justicia, teniendo en cuenta el propio recorrido de la justicia;
- adoptar un enfoque basado en el derecho internacional de los derechos humanos para el acceso a la justicia, identificando en consecuencia el motivo por el que se solicita un recurso o una reparación³¹.

³⁰ El flujo de prestación de servicios de asistencia jurídica directa no es el mismo que el de la gestión de casos de asistencia jurídica. La OCDE y la OSF han definido el flujo como un modelo continuo de servicios de asistencia jurídica; véase: OCDE y OSF, “Leveraging the SDGs for inclusive growth: Delivering access to justice for all, Issues Brief”, 2016, página 17.

³¹ PNUD, “Access to Justice, Practice Note”, 2004.



Las intervenciones descritas anteriormente pueden aplicarse a una persona, un hogar, una comunidad o un grupo concreto, según el contexto y las necesidades. En consecuencia, la elección y la secuencia de las intervenciones dependerán de una serie de factores, como la naturaleza de las necesidades jurídicas; su volumen, complejidad y gravedad; la gama de criterios jurídicos y de vulnerabilidad de otro tipo existentes para acceder a la asistencia jurídica; las capacidades existentes de los proveedores de asistencia jurídica para identificar, abordar y resolver los problemas de asistencia jurídica, etc., y la capacidad de la persona, el hogar o la comunidad en cuestión para acceder a la justicia.

El “recorrido de la asistencia jurídica y la justicia”³² suele comenzar con la identificación de un derecho o de un problema de asistencia jurídica, o bien de una necesidad o una controversia por parte del titular del derecho. Los proveedores de asistencia jurídica suelen utilizar la facilitación de información en grupo, las sesiones de sensibilización jurídica y otras modalidades de divulgación para que las personas y las comunidades reconozcan sus derechos y aumenten sus conocimientos sobre los procedimientos y requisitos para defenderlos³³. Cuando hablamos de asuntos penales, el inicio del proceso será la fase de contacto o de denuncia y la de investigación.

³² Algunas organizaciones utilizan el concepto de recorrido de la justicia; véase The Hague Institute for Innovation of Law, entre otros.

³³ En algunos contextos, las consideraciones culturales y de otro tipo pueden afectar a la comprensión por parte de los titulares de los derechos de lo que es un derecho o un problema jurídico, y a su voluntad de denunciarlo o de que se trate. Los proveedores de asistencia jurídica deben estar atentos a estas construcciones culturales y de otro tipo, y proporcionar apoyo cuando sea necesario.

Una vez que una persona ha identificado el problema jurídico que ha de resolverse, elegirá la secuencia más adecuada de pasos para solucionarlo, que no necesariamente es lineal. La voluntad de acceder a la justicia y de utilizar los servicios de asistencia jurídica se basará en una serie de factores, entre ellos:

- la comprensión y la caracterización del problema jurídico;
- el conocimiento o el nivel de familiarización con la legislación, los servicios y los procesos (es decir, conocimiento de la vía jurídica que hay que seguir para ejercer el derecho en cuestión);
- las percepciones sobre la calidad del proceso para resolver el problema jurídico;
- la percepción sobre la posible calidad de los resultados del proceso;
- la capacidad de pagar los costos de acceso a la justicia (financieros, pero también en tiempo y emocionales)³⁴;
- nivel de confianza en las instituciones, los mecanismos de la justicia y el estado de derecho (“confianza jurídica”, a veces denominada “empoderamiento jurídico subjetivo”), así como
- la disponibilidad de servicios jurídicos, los obstáculos para acceder a la justicia y la capacidad del sistema de justicia para resolver el problema jurídico. Entre los obstáculos que se mencionan con frecuencia para acceder a los servicios jurídicos se encuentran la falta de documentación legal y civil, el idioma, las convenciones sociales y la etiqueta, el género, el estatus social, las expectativas, y los obstáculos físicos o financieros que dificultan el acceso (más allá de los geográficos), como los horarios de apertura, los tiempos de espera, las tasas y expectativas de soborno, etc.

Un recorrido de la asistencia jurídica puede incluir tanto a las autoridades oficiales o estatutarias como a los mecanismos tradicionales, consuetudinarios o religiosos de resolución de controversias. Las personas que se enfrentan a problemas justiciables recorren muchos caminos diferentes hacia la justicia, que a menudo implican poca o ninguna referencia al derecho. Una conclusión recurrente de las encuestas sobre necesidades jurídicas ha sido que “el sistema de justicia oficial es marginal respecto a la experiencia de la justicia”. En los países en desarrollo y en algunas jurisdicciones de ingreso medio, los procesos tradicionales de solución de controversias son más comunes que los procesos judiciales³⁵. Es importante aplicar el principio de no causar perjuicios al definir el alcance y la escala de los programas de asistencia jurídica que interactúan con los mecanismos tradicionales, consuetudinarios y religiosos que pueden perpetuar las violaciones de los derechos humanos existentes o profundizar las desigualdades.

El final esperado de un recorrido de la asistencia jurídica es la solución del problema jurídico. Esto se podría clasificar en ocho categorías principales, que a veces se subdividen o fusionan. Son las siguientes:³⁶

³⁴ Normalmente, en momentos de crisis, las organizaciones humanitarias prestan servicios de asistencia jurídica sin costo alguno. Sin embargo, el costo debe considerarse en su definición más amplia: los costos privados de la justicia que asume el usuario en su intento por resolver el problema jurídico. El instrumento mide los siguientes costos utilizados en el camino hacia la justicia (no solo el proceso específico de solución de controversias): gastos directos o monetarios; tiempo personal, estrés en el camino hacia la justicia y emociones negativas causadas en ese recorrido. Se miden tres tipos de emociones negativas habituales: frustración, ira y humillación.

³⁵ Si bien el uso del proceso formal puede ser difícil de identificar, y los informes son inconsistentes, sólo un número minoritario de encuestas ha determinado que los juzgados o tribunales resolvieron más del 10% de los problemas justiciables, y algunos sugieren una tasa del 5% o inferior. OCDE y OSF, *Legal needs surveys and access to justice*, 2019.

³⁶ OCDE y OSF, *Legal needs surveys and access to justice*, 2019.

- la decisión de un tercero (que a menudo se divide entre los distintos juzgados o tribunales y otras terceras partes);
- la mediación, la conciliación y el arbitraje (a menudo definidos como “independientes”);
- la intervención de un tercero;
- un acuerdo entre las partes (que a menudo se divide entre acuerdos alcanzados “directa” o “personalmente” y acuerdos a través de abogados u otros representantes);
- la acción unilateral de la otra parte;
- la acción unilateral del demandado (a menudo dividida entre la acción para resolver el problema y la acción para evitar el problema, como por ejemplo, mudarse);
- la solución del problema por sí mismo.

Según otras clasificaciones, es posible identificar cuatro dimensiones en la solución de un problema jurídico:

- Distribución justa (justicia distributiva).
- Restauración del daño (justicia restaurativa).
- Explicación del resultado (motivación del resultado).
- Resolución del problema (aplicación del resultado)³⁷.

Los resultados de la justicia son cambios positivos en el bienestar de las personas, derivados de medidas o intervenciones específicas en el proceso de resolución del problema. Por ejemplo, pueden ser resultados de la justicia una disculpa o la recepción de derechos económicos (problema familiar), una titularidad justa de la tierra (controversia sobre tierras), una compensación económica (controversia laboral), la seguridad de los niños (problemas relacionados con la niñez), una reparación en forma de restitución o compensación (por una violación sufrida en el contexto de un conflicto) o incluso la no resolución del problema. El recorrido de la asistencia jurídica también podría terminar sin la solución del problema jurídico. El nivel de satisfacción respecto a la resolución de un problema jurídico puede variar en función de las expectativas cambiantes del receptor de asistencia jurídica, lo cual se ve influenciado por el contexto o por la realidad social o jurídica en que se plantea el problema. Los resultados de la justicia no siempre son justos, pero es importante que los programas de asistencia jurídica apoyen los mejores resultados posibles y aprovechen todas las oportunidades para crear un entorno de protección.

Es fundamental tener en cuenta la última fase del recorrido de la asistencia jurídica: si la ley, la sentencia o la decisión pueden aplicarse o no. Los agentes de la acción humanitaria suelen pasar por alto esta fase debido al carácter cortoplacista de sus intervenciones. Cuando partimos de los problemas jurídicos, es fundamental diseñar un mejor recorrido desde ese problema hasta su resolución. Son importantes tanto el destino (¿consigue el solicitante de justicia una resolución satisfactoria y ejecutable?) como el recorrido en sí mismo (¿recibe el solicitante de justicia un trato justo en el proceso?; ¿se gestionan bien las

³⁷ The Hague Institute for Innovation of Law, entre otros. El perdón combinado con medidas de reparación simbólica (individuales o colectivas) se utiliza a menudo en contextos de justicia transicional.

expectativas de los solicitantes para no causarles perjuicios?; ¿se les mantiene informados a lo largo del recorrido?)³⁸.

En general, las intervenciones de prestación de asistencia jurídica directa tendrán como objetivo:

- El empoderamiento de las personas y comunidades
- El fortalecimiento del acceso a los sistemas de justicia centrados en las personas
- La contribución a unos resultados de justicia justos y que protejan los derechos



Gráfico. Objetivos de las intervenciones de asistencia jurídica ³⁹

Cuestiones estructurales de la asistencia jurídica en relación con las personas, los hogares y las comunidades

Pese a que es importante empezar por las personas y sus experiencias, está claro que, especialmente en los entornos humanitarios, muchos de los problemas de asistencia jurídica son tanto colectivos como individuales. Los elevados números de mujeres y niños víctimas de la violencia dejan patente un fracaso más amplio del Estado en la protección de sus derechos. Si las familias no pueden obtener el registro de nacimiento de sus hijos como personas desplazadas internas o refugiadas, esto puede afectar al posible retorno y a las soluciones duraderas. Una comunidad que no puede proteger sus tierras, una persona a la que se le deniega el derecho a la ciudadanía o que los miembros más pobres de una sociedad puedan ser desalojados de sus hogares sin un recurso jurídico son reflejo de un fracaso más amplio del sistema de justicia y político para responder a los desequilibrios de poder. La injusticia y la desigualdad suelen ir de la mano y pueden dar lugar a problemas de asistencia jurídica para determinados grupos de población. Las intervenciones de asistencia jurídica directa suelen tener como objetivo combinar las necesidades individuales y de la comunidad, y diseñar y aplicar medidas inmediatas, a medio y largo plazo para abordar también los problemas estructurales y sistémicos de la asistencia jurídica.

³⁸ Grupo de Trabajo sobre Justicia, “Justicia para Todos”, informe de la iniciativa de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2019.

³⁹ Adaptación del informe “Justicia para Todos” del Grupo de Trabajo sobre Justicia, 2019.

6. Prestación de servicios de asistencia jurídica directa en entornos humanitarios y definición de sus principales componentes

La sección siguiente tiene por objeto proporcionar definiciones básicas de los componentes de la prestación de servicios de asistencia jurídica directa.

Presentación y difusión de información

La información puede proporcionarse a una persona o a un grupo. El contenido es genérico y no está pensado para resolver un problema o una necesidad jurídica específicos de una persona o grupo. La información proporcionada no debe constituir un consejo sobre cuál es la mejor solución a un problema específico⁴⁰. El objetivo de la presentación y difusión de información es sensibilizar sobre los derechos y obligaciones, y facilitar la identificación del problema jurídico por parte de los propios titulares de derechos. Las personas o grupos deben recibir información precisa, fiable, oportuna y actualizada sobre sus derechos y recursos, y sobre cómo reclamarlos y ejercerlos. La transmisión de información jurídica ayuda a las personas a tomar decisiones fundamentadas⁴¹. Puede ayudar también a facilitar la comunicación entre las comunidades afectadas por crisis para superar los obstáculos jurídicos, cuando se combina con el seguimiento y el análisis de las cuestiones jurídicas que afectan a la población. Ayuda asimismo a los proveedores de asistencia jurídica a i) identificar a las personas con mayores necesidades de asistencia letrada o de servicios especializados de asistencia jurídica⁴²; ii) comprender las necesidades jurídicas de determinados grupos de personas; y iii) obtener una visión general de los obstáculos a los que se enfrentan los titulares de derechos para acceder a la justicia. La presentación y difusión de información puede considerarse una modalidad de la asistencia jurídica, ya que lo más habitual es que los participantes de las sesiones informativas deseen saber cómo se aplica esa información a sus circunstancias particulares y, por lo tanto, busquen asesoramiento individualizado, incluyendo el jurídico.

Esta información puede ser facilitada por un asistente jurídico o un letrado, y puede abarcar cuestiones jurídicas o no jurídicas. Asimismo, puede venir de la mano de asistentes jurídicos comunitarios (véase el recuadro siguiente sobre asistentes jurídicos comunitarios). La facilitación de información puede estar dirigida a poblaciones específicas de interés, como pueden ser las mujeres, las personas con discapacidad o los hombres y los niños, y abarcar una serie de cuestiones jurídicas relevantes para su situación. Puede lograrse también integrando la educación en derechos en los planes de estudio escolares y otros programas educativos existentes.

Sesiones de sensibilización jurídica:

Las sesiones de sensibilización jurídica se ofrecen normalmente a grupos de personas. Están organizadas y estructuradas, ya que se imparten grupos previamente identificados de personas que necesitan información sobre un problema jurídico concreto⁴³. Su objetivo es sensibilizar y proporcionar información sobre cuestiones jurídicas clave a las que se enfrenta la comunidad a la que van dirigidas, y normalmente versan sobre este tipo de cuestiones. Las puede impartir tanto por un abogado como un asistente jurídico.

⁴⁰ Consejo Noruego para los Refugiados, "ICLA Handbook", 2015.

⁴¹ Paquete de recursos de asistencia jurídica del Consejo Danés para los Refugiados, actualizado en 2021.

⁴² Véase, en el apartado siguiente, la definición de servicios especializados y complementarios de asistencia jurídica.

⁴³ La definición que se ofrece aquí es la adoptada por la mayoría de las organizaciones internacionales de asistencia jurídica que han participado en este estudio. Según los contextos, algunas organizaciones no distinguen entre sesiones de información y sesiones de sensibilización jurídica.

Estas sesiones i) son la respuesta de la asistencia jurídica a un problema jurídico previamente identificado; ii) facilitan la identificación del problema jurídico por parte de la propia persona o grupo; y iii) ayudan a los proveedores de la asistencia jurídica a detectar a las personas que necesitan servicios especializados de asistencia jurídica.

Las situaciones de desplazamiento contribuyen a menudo a que haya carencias en la información suministrada a las personas o grupos sobre sus derechos y los servicios a su alcance, los documentos personales que necesitan para acceder a ellos, el apoyo disponible cuando se violan sus derechos y cómo buscar ese apoyo. Las personas desplazadas suelen tener una sensación de temor o alienación con respecto a los servicios de justicia del Estado. Estos sentimientos suelen agravarse por la falta de conocimiento de los recursos que realmente tienen a su disposición y cómo acceder a ellos⁴⁴. En entornos humanitarios, se pueden impartir sesiones de sensibilización jurídica con los siguientes fines:

- Familiarizar a las poblaciones afectadas por crisis, incluidas las personas desplazadas internas, con los sistemas de justicia existentes (reglamentos, legislación y costumbres que regulan los asuntos civiles y administrativos, penales y de derechos humanos), especialmente en lo que se refiere a su situación de desplazamiento⁴⁵.
- Actualizar a las poblaciones afectadas por crisis, incluidas las personas desplazadas internas, sobre cualquier cambio en la normativa o políticas que afecte a su estatus jurídico y a su acceso a los derechos.
- Recopilar y distribuir información jurídica sobre casos que hayan sentado precedentes, nuevos procedimientos, programas estatales que beneficien específicamente a las personas desplazadas internas, etc.

El contenido de la información que necesitan las poblaciones afectadas por crisis puede variar según el contexto y con el tiempo⁴⁶. Los programas de información jurídica deben ofrecer una explicación a los siguientes aspectos⁴⁷:

❖ ¿QUÉ derechos y prestaciones existen?

Por ejemplo, disponibilidad para conseguir el registro de nacimiento o permisos de trabajo; protección contra la violencia sexual y otras formas de violencia de género; derechos relevantes en el desplazamiento para las personas desplazadas internas, refugiadas y solicitantes de asilo; y otros derechos y prestaciones disponibles para grupos de población específicos.

❖ ¿POR QUÉ los derechos son tan importantes?

Por ejemplo, el registro de los nacimientos evita la apatridia, los documentos civiles garantizan el acceso a los servicios básicos, la libertad de circulación permite a las personas buscar empleo o socializar más fácilmente.

❖ ¿CÓMO acceder a los derechos y recursos?

Por ejemplo, qué se necesita y dónde acudir para solicitar documentos de identidad, cómo presentar una reclamación, qué esperar en cuanto a solicitudes de tasas o tiempos de espera, o dónde y cómo acceder a servicios humanitarios.

⁴⁴ IRC, "Protection and Rule of Law, Access to Justice Guidance", octubre de 2019.

⁴⁵ Grupo Temático Mundial sobre Protección, "Manual para la protección de los desplazados internos", 2006.

⁴⁶ Véase el apartado siguiente sobre el enfoque temático de los servicios de asistencia jurídica.

⁴⁷ Adaptación del documento del IRC, "Protection and Rule of Law, Access to Justice Guidance", octubre de 2019.

❖ ¿QUIÉN es el responsable del cumplimiento de los derechos?

Por ejemplo, qué institución se encarga de indemnizar por perjuicios de vivienda como consecuencia de un conflicto.

Es posible que determinados grupos de población requieran ⁴⁸contenidos *informativos* especializados en función de su situación, sexo, edad, etc., así como *métodos de difusión* adaptados a su situación específica.

Modalidades de presentación de información y de sesiones de sensibilización jurídica

En los casos en los que se dispone de servicios de información y sensibilización jurídicas presencial, pero que están fuera del alcance de las personas afectadas por crisis debido a la distancia física u otros obstáculos, se puede utilizar una amplia gama de modalidades alternas, mediante las que se buscará multiplicar los efectos positivos de la facilitación de información.

Entre los posibles métodos cabe destacar, entre otros:

- Fuentes públicas: campañas de información masiva (radio, televisión, anuncios, carteles); campañas comunitarias, por grupos o coordinadores; difusión de materiales impresos de información, educación y comunicación, como folletos, volantes, etc.
- Servicios de asesoramiento telefónico: las líneas directas y líneas de emergencia pueden ser una vía para que las personas reciban información a distancia. Pueden establecerse centros de asesoramiento telefónico en horarios programados utilizando los teléfonos de los centros comunitarios u otras instalaciones similares cuando estén disponibles.
- Centros de asesoramiento y divulgación, plataformas de información y servicios de asistencia (móviles o fijos): en los casos en que las comunidades no disponen de servicios jurídicos debido a su distancia de las zonas urbanas, los centros de asesoramiento pueden proporcionar el contacto con profesionales del derecho y asistentes jurídicos que puedan ofrecer un nivel básico de asesoramiento. Pueden ser facilitados por profesionales del derecho privados, consultorios jurídicos de universidades, ONG o proveedores gubernamentales, e incluyen el traslado de asesores a la comunidad durante un período programado para ofrecer breves sesiones de asesoramiento a los clientes sobre una serie de cuestiones.
- Guías de autoayuda: una sencilla técnica de empoderamiento para brindar a las comunidades unos conocimientos jurídicos básicos, y sobre derechos y obligaciones, es la elaboración de guías de autoayuda y fichas informativas sobre diversos temas. Pueden incluir detalles sobre procesos jurídicos específicos (por ejemplo, la forma de fungir como testigo en un caso penal) o sobre áreas sustantivas del derecho (como las implicaciones de la disolución de un matrimonio en lo relativo a la propiedad). Pueden elaborarse en las lenguas locales, o utilizando dibujos animados y diagramas para las personas analfabetas, y difundirse en instalaciones existentes (como en los centros comunitarios de campamentos) o en el contexto de los centros de asesoramiento jurídico.
- Implicación de líderes comunitarios o religiosos para transmitir mensajes clave (por ejemplo, la promoción de los derechos jurídicos de las mujeres en eventos religiosos o culturales).
- Las artes y el teatro como medios (gira de grupos de teatro).

⁴⁸ Véase la definición de servicios especializados de asistencia jurídica.

- Utilización de servicios de información habilitados digitalmente⁴⁹ o redes sociales que proporcionen información orientada a la acción. Este servicio podría adoptar la forma de un árbol de decisión simplificado en el que los clientes respondieran a una serie de preguntas estándar para reducir los costos y descartar los casos sencillos (SMS). Otros modelos, más interactivos, contarán con moderadores en línea que ayuden a los clientes a navegar hasta la información jurídica pertinente y les ayuden a entender cómo aplicarla a su caso o a buscar un apoyo jurídico más específico (Signpost).

Asesoramiento

El asesoramiento es la prestación de un consejo escrito o verbal adaptado a las necesidades individuales del titular de derechos⁵⁰. Va un paso más allá de la presentación de información, ya que implica un grado de análisis de los problemas a los que se enfrenta el titular de derechos y guía sobre cuál es el mejor curso de acción para resolver un problema concreto. Los servicios de asesoramiento pueden prestarlos asistentes jurídicos (incluidos los comunitarios) o abogados, y pueden abarcar cuestiones jurídicas o no jurídicas. Se pueden proporcionar a un grupo de beneficiarios que comparten un problema específico de asistencia jurídica, o también de forma individual. Asimismo, se puede ofrecer a través de diversas modalidades (presencial o a través de correo electrónico, teléfono, WhatsApp, Signpost o similares). El asesoramiento puede requerir más de una interacción con el beneficiario, pero no alcanza el nivel de la asistencia jurídica directa. Además, puede dar lugar a una derivación a otros proveedores de servicios (véase el recuadro siguiente sobre derivaciones).

ASISTENTES JURÍDICOS COMUNITARIOS⁵¹

Los asistentes jurídicos no ostentan el título de abogado, pero están formados en cuestiones jurídicas y autorizados a realizar tareas específicas que requieren un cierto conocimiento de la ley y de los procedimientos legales adecuados según las necesidades de la comunidad. A diferencia de los asistentes administrativos de los abogados, los asistentes jurídicos pueden, en determinadas circunstancias y en algunos Estados, realizar ciertas tareas de forma independiente. Pueden ser voluntarios que han recibido una breve formación sobre cuestiones jurídicas relevantes, pero en algunos Estados sus cualificaciones pueden ser similares a las de los abogados. A menudo, los asistentes jurídicos también son estudiantes de Derecho que prestan asesoramiento jurídico básico a través de los consultorios jurídicos universitarios.

Los asistentes jurídicos suelen ser miembros de la comunidad. A los que trabajan a nivel de la comunidad también se les conoce como “defensores jurídicos de base” o “abogados descalzos” y tienden un puente entre la ley y la vida real. Están formados en derecho básico y en habilidades como la mediación, la organización, la educación y la promoción. Representan una primera línea dinámica y

⁴⁹ Como por ejemplo, el uso de Signpost29, mensajería SMS o aplicaciones.

⁵⁰ Véanse el “ICLA Handbook” del Consejo Noruego para los Refugiados y el Paquete de recursos de asistencia jurídica del Consejo Danés para los Refugiados. Un ejemplo de asesoramiento es el que se ofrece sobre el retorno, la reintegración o el reasentamiento, en función del contexto.

⁵¹ Adaptación de Namati.

creativa que puede intervenir tanto en las instituciones estatales como en las tradicionales. Se diferencian de los asistentes jurídicos convencionales en que su función principal no es asistir a los abogados, sino trabajar directamente con las comunidades a las que atienden.

En los casos en los que no se dispone de servicios jurídicos exhaustivos u otras formas de asistencia letrada en una comunidad concreta, los asistentes jurídicos pueden llenar este vacío y proporcionar un nivel básico de información y asesoramiento jurídico. Los asistentes jurídicos pueden recibir capacitación para prestar una serie de servicios legales básicos dirigidos a los titulares de derechos, lo que hace que el modelo sea adaptable y responda a una serie de problemas jurídicos y contextos de desplazamiento diferentes.

Los asistentes jurídicos comunitarios deben tener una conexión con los abogados, así como tener la posibilidad de litigar o defender a alto nivel si los métodos de primera línea fallan. Los programas que los acogen son diversos. Algunos adoptan un enfoque holístico, ocupándose de una serie de necesidades de justicia; otros se centran en abordar una cuestión específica, como la violencia contra las mujeres o la protección de los derechos consuetudinarios sobre la tierra. Algunos asistentes jurídicos prestan servicio en una jurisdicción muy limitada (una aldea o un barrio) como voluntarios; otros son personal remunerado que cubre una zona mucho más amplia (una jefatura o un distrito). Los asistentes jurídicos comunitarios utilizan varias estrategias para promover la justicia. Entre ellas, cabe citar:

- La educación pública para aumentar el conocimiento de la ley.
- El asesoramiento a los clientes sobre el proceso jurídico y las opciones de recurso.
- La asistencia a los clientes en la comprensión de las distintas autoridades e instituciones.
- La mediación de conflictos.
- La organización de acciones colectivas.
- La promoción.
- La constatación de hechos, investigaciones y seguimiento.

En situaciones excepcionalmente complicadas o graves, un asistente jurídico puede buscar la asistencia de un abogado que, por su parte, podrá recurrir a un litigio y ofrecer una defensa de mayor nivel. A menudo, la amenaza creíble de un litigio puede llevar a las partes más poderosas a participar en la mediación o la negociación.

En el mejor de los casos, los asistentes jurídicos comunitarios pueden:

- ✓ promover el empoderamiento fomentando la sensibilización jurídica y la capacidad de acción de los clientes;
- ✓ proporcionar soluciones personalizadas a los problemas jurídicos mediante el uso de estrategias creativas, diversas habilidades y herramientas, y un profundo conocimiento del contexto local;
- ✓ ser más rentables y accesibles que la mayoría de los abogados;
- ✓ encontrar soluciones no solo para personas en concreto, sino también para comunidades enteras;
- ✓ conseguir la participación de una amplia gama de instituciones, incluidos los organismos administrativos y las autoridades consuetudinarias⁵²;

⁵² Para ello, los asistentes jurídicos desempeñan un papel fundamental de enlace entre los sistemas de justicia formal y tradicional, cada uno de los cuales tiene funciones diversas pero complementarias en la extensión de la justicia a las comunidades afectadas por crisis y a las de acogida.

- ✓ dar prioridad a una resolución justa en lugar de tomar partido por una de las partes del conflicto.

Derivaciones

Garantizar que las personas tengan acceso a servicios especializados es un aspecto fundamental del trabajo de los agentes de la asistencia jurídica. Dada su experiencia y conocimiento de las necesidades de la población a la que atienden, los agentes de la asistencia jurídica son especialmente apropiados para garantizar que las personas tengan acceso a los servicios más adecuados y de calidad. Los sistemas de derivación eficaces pueden ser medios esenciales para la protección de los derechos, especialmente en entornos humanitarios.

Las personas pueden ser derivadas a organizaciones o entidades internacionales o nacionales que proporcionan:

- servicios especializados de asistencia jurídica para un grupo de población concreto (niños, mujeres, supervivientes de la violencia de género, personas refugiadas, etc.);
- servicios especializados de asistencia jurídica en un ámbito particular del derecho (derecho penal);
- servicios complementarios de asistencia jurídica (apoyo psicológico u opciones de alojamiento para supervivientes de violencia de género);
- otros servicios (sanidad, educación, asistencia en efectivo).

Asesoramiento jurídico⁵³

El asesoramiento jurídico consiste en la prestación de una asesoría jurídica personalizada por parte de un abogado cualificado⁵⁴. Se presta para ayudar al titular de derechos con un problema jurídico concreto y brindarle herramientas para resolverlo. La información jurídica que resulte compleja se debe transmitir en función de la situación y el trasfondo de la persona.

En los contextos humanitarios, el asesoramiento jurídico trata de aconsejar a las poblaciones afectadas por crisis, incluidas las personas desplazadas internas, sobre sus opciones jurídicas para hacer frente a una violación de derechos específica o para reclamar un derecho legal. Las principales funciones de un asesor jurídico son las siguientes:

- prestar asesoramiento individual atendiendo a la situación, explicando la situación en términos jurídicos y tratando los posibles mecanismos jurídicos para abordar el problema;
- explicar los posibles beneficios y riesgos asociados a las distintas opciones, y orientar sobre el mejor método para abordar los problemas;
- aclarar la información incorrecta que pueda estar circulando en la comunidad.⁵⁵

⁵³ La definición que se ofrece aquí es la adoptada por la mayoría de las organizaciones internacionales de asistencia jurídica que han participado en este estudio. Según los contextos, algunas organizaciones no distinguen entre asesoramiento y asesoramiento jurídico. Algunas organizaciones utilizan el término “consultas jurídicas”.

⁵⁴ Consejo Noruego para los Refugiados, “ICLA Handbook”, 2015; IRC, “Protection and Rule of Law, Access to Justice Guidance”, 2019.

⁵⁵ Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Manual para la protección de los desplazados internos”, 2006.

Empoderamiento jurídico

El empoderamiento jurídico se ha diseñado con el fin de dar a las personas el poder de conocer y utilizar la ley para resolver sus problemas y hacer valer sus derechos, y es uno de los métodos más efectivos y receptivos para garantizar el acceso a la justicia. Con el empoderamiento jurídico, incluso las personas pobres y marginadas son capaces de utilizar la ley a su favor, y lograr así soluciones significativas para injusticias específicas. Hace hincapié en un enfoque de justicia centrado en las personas, destacando las prioridades de las personas y las comunidades en el uso de la ley para promover y proteger sus intereses. A menudo, esto implica una combinación de abogados y asistentes jurídicos; sistemas de justicia conforme a la ley u oficiales y tradicionales, consuetudinarios o religiosos; el intercambio de información, y la participación impulsada por la comunidad. Está concebido para que las personas conozcan y utilicen la ley, y es uno de los métodos más eficaces y receptivos para permitir el acceso a la justicia.⁵⁶

Asistencia letrada:

La asistencia letrada implica la prestación de apoyo jurídico a una persona en relación con procedimientos administrativos o jurídicos, sin necesidad de un poder de representación legal⁵⁷ y con o sin la presencia del beneficiario. Sólo un letrado puede prestar asistencia letrada⁵⁸. Este tipo de asistencia implica cierto grado de representación entre el abogado y el beneficiario de la intervención. El beneficiario confía al abogado, de manera más o menos formal, la asistencia en la resolución de un problema o problemas jurídicos concretos. La diferencia entre la asistencia letrada y la representación legal es que esta última requiere de un poder de representación legal.

A continuación figura una lista de intervenciones que pueden clasificarse como asistencia letrada:

1. *Preparación del caso:* los abogados prestarán su apoyo en la preparación de la documentación necesaria para que los titulares de derechos puedan acceder a la justicia y reclamar sus derechos.
2. *Revisión o cumplimiento de solicitudes:* los abogados pueden dirigirse a los órganos judiciales en nombre del titular de derechos para preguntar sobre un expediente o sobre información específica necesaria para poder proceder con el caso.
3. *Acompañamiento:* los abogados pueden acompañar al titular de derechos a las oficinas estatales pertinentes (por ejemplo, al Registro Civil para un registro de nacimiento) o a los órganos judiciales (estatales y tradicionales) para ayudarlo a superar las barreras surgidas en los procedimientos administrativos o jurídicos especialmente complejos y burocráticos.
4. *Representación propia:* los titulares de derechos podrán emprender acciones para ayudar a resolver sus necesidades de asistencia jurídica. En este caso, el servicio jurídico orientará a los beneficiarios sobre los pasos que deben seguir. Si la persona no puede seguirlos por sí sola por motivos de vulnerabilidad o falta de recursos personales, el personal jurídico podrá actuar con su

⁵⁶ OCDE y OSF, “Leveraging the SDGs for inclusive growth: Delivering access to justice for all, Issues Brief”, 2016.

⁵⁷ Un poder de representación legal es un contrato o autorización por escrito para representar o actuar en nombre de otra persona en asuntos privados, negocios o algún otro asunto jurídico. La persona que otorga la autorización es el poderdante u otorgante, y la persona autorizada a actuar es el representante, abogado o, en algunas jurisdicciones de derecho común, el apoderado.

⁵⁸ Algunas organizaciones pueden exigir un poder de representación legal para todas las formas de asistencia jurídica. En ciertos contextos, algunas organizaciones prestan asistencia letrada a través de asesores jurídicos (profesionales del derecho pero no abogados titulados) o de asistentes jurídicos.

consentimiento.

5. *Solución de controversias* a través de servicios de mediación, negociación y arbitraje: si se firma un poder entre el abogado y el titular del derecho, estos servicios se calificarán como representación legal (véase el recuadro sobre solución de controversias por vías alternativas más abajo⁵⁹).

Representación legal

La representación legal consiste en una asistencia personalizada prestada por un abogado titulado y en ejercicio⁶⁰, que actúa en nombre de una persona mediante un poder ante un órgano administrativo o judicial (incluidos los tribunales religiosos y los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos, o los consejos locales de derechos humanos) en el marco de procedimientos civiles, penales y administrativos. Suele ser el último recurso, cuando los demás servicios jurídicos son insuficientes para lograr la solución del problema jurídico. La representación legal puede proporcionarse a través de los órganos de justicia estatales (tribunales oficiales u oficinas administrativas), así como en la justicia no estatal, comunitaria, tradicional o religiosa, o en los mecanismos de solución de controversias por vías alternativas⁶¹.

Solución de controversias

Solución de controversias por vías alternativas⁶²: es un conjunto de mecanismos que utiliza una sociedad para resolver controversias sin recurrir a costosos litigios contenciosos⁶³. Los mecanismos alternativos de solución de controversias se promueven a menudo como un sustituto preliminar del sistema de justicia estatal y como una vía para resolver un conflicto entre las partes antes de que se inicie el procedimiento. El sistema de justicia estatal puede ofrecer servicios de solución de controversias por vías alternativas. De hecho, cada vez se incluyen más en los procedimientos judiciales. Estos mecanismos se diferencian de los ordinarios en que, cuando se aplican, el problema jurídico se resuelve fuera de los tribunales y, por lo tanto, no se sigue un procedimiento contencioso. La solución o justicia suele consistir en la búsqueda de un compromiso y un acuerdo en lugar de la victoria de una parte sobre la otra.

La solución de controversias por vías alternativas comprende la mediación comunitaria, el arbitraje, la conciliación o las negociaciones previas al juicio como medio para establecer un consenso entre las partes. En contextos tradicionales y de desplazamiento, las medidas de solución de controversias por vías alternativas a nivel de la comunidad suelen ser el primer recurso de las partes agraviadas. Muchos sistemas judiciales también exigen que las partes recurran a estos mecanismos antes de iniciar un procedimiento civil ante los tribunales. Al ser menos formales y, por lo general, más rentables que los procedimientos judiciales (por cuanto no requieren la representación de un abogado), estos mecanismos pueden constituir una herramienta eficaz para promover el acceso a la justicia.

⁵⁹ En los asuntos penales, esto incluye la justicia restaurativa o la mediación penal.

⁶⁰ A los efectos de este estudio, se entiende por abogado titulado y en ejercicio cualquier persona cualificada y facultada por la legislación nacional para prestar asesoramiento, asistencia y representación jurídicos.

⁶¹ Véase el recuadro sobre solución de controversias.

⁶² El Consejo Noruego para los Refugiados ha elaborado un documento provechoso sobre el desarrollo de capacidades en materia de resolución colaborativa de controversias.

⁶³ PNUD y UNODC, "Global Study on Legal aid", 2016.

En contextos humanitarios, se puede proporcionar asistencia y representación legales para ayudar a las poblaciones afectadas por las crisis, incluidas las personas desplazadas internas, a superar los obstáculos jurídicos, tener acceso a sus derechos, obtener reparación por las violaciones de dichos derechos y resolver las controversias a través de los medios apropiados. Cuando se proporciona asistencia letrada, un abogado con poder de representación, puede:

- actuar como asesor legal de la/s persona/s desplazada/s en los procedimientos administrativos pertinentes. Por lo general, estos procedimientos administrativos se utilizan para tratar casos relacionados con los derechos humanos, la restitución de la propiedad o los derechos de tenencia de la tierra, la documentación requerida para la obtención de la ciudadanía o de la identidad, o prestaciones sociales, como los derechos de empleo o de pensión;
- presentar demandas ante los tribunales y proporcionar representación judicial a través de personal o de abogados externos. La representación legal puede ser especialmente útil en casos de negligencia, obstrucción deliberada de la justicia o acciones ilegales como el arresto o la detención arbitrarios;
- acompañar al cliente o clientes a recoger documentos en las oficinas públicas o centros de documentación en el lugar de desplazamiento o en el de origen en el caso de las personas desplazadas internas;
- preparar y presentar “causas instrumentales” en los tribunales nacionales, regionales e internacionales y ante los órganos de derechos humanos en nombre de los clientes desplazados internos;
- asistir a los clientes en la presentación de casos, la representación y la mediación en los mecanismos de justicia tradicionales o tribales, religiosos o consuetudinarios⁶⁴.

La asistencia y la representación legales en los procedimientos son proporcionadas por letrados a personas sin capacidad para costear los servicios de abogados privados, que normalmente están sujetos a un sistema de criterios de elegibilidad basados en la vulnerabilidad, jurídicos y de comprobación de recursos. Deben establecerse criterios de vulnerabilidad jurídica y de otro tipo para ⁶⁵determinar la prioridad de los casos de asistencia letrada y representación legal⁶⁶. Estos criterios pueden ser, por ejemplo, si se trata de un caso de interés público, y otros litigios estratégicos (véase la sección sobre litigios estratégicos).

Criterios de elegibilidad para la asistencia letrada y representación legal

En entornos humanitarios, los servicios de información, sensibilización jurídica, asesoramiento y asesoramiento jurídico suelen prestarse a todos los que lo solicitan y presentan un problema jurídico que se enmarca dentro del ámbito de competencia o los conocimientos del proveedor de asistencia jurídica. No obstante, ante la abrumadora demanda, resulta inevitable asumir un enfoque de priorización de los servicios de asistencia y representación legales, sobre todo teniendo en cuenta el tiempo y los costos asociados a este tipo de actividades. Establecer un orden de prioridades en cuanto a quién o qué tipo de casos deben recibir los servicios de asistencia jurídica en primer lugar no

⁶⁴ Adaptación del “Manual para la protección de los desplazados internos”, Grupo Temático Mundial sobre Protección, 2006.

⁶⁵ Los titulares de derechos deben tener acceso a la información sobre los criterios de elegibilidad.

⁶⁶ Véase el recuadro que figura más abajo sobre los criterios de elegibilidad.

es una tarea fácil. A menudo, los criterios de elegibilidad para la asistencia letrada y representación legal incluyen cuanto sigue⁶⁷:

- Comprobación de méritos “en cualquier caso en el que los intereses de la justicia así lo requieran”. Esto incluye categorías de casos jurídicos cuya precedencia puede suponer un cambio positivo para una población más amplia, incluso si el beneficiario de la ayuda no cumple los criterios habituales para serlo. El impacto de la sentencia va más allá del caso individual.
- Comprobación de recursos para verificar que “la persona no cuenta con medios suficientes para costearlo”, es decir, un análisis de la situación socioeconómica del beneficiario de los servicios.
- Vulnerabilidad del solicitante de asistencia jurídica (basada en la discriminación, la exclusión, etc.). Las categorías de personas que se consideran especialmente vulnerables o marginadas son los refugiados, los desplazados internos, los migrantes, las personas mayores, los hogares encabezados por mujeres, las víctimas de violencia doméstica, los niños en conflicto con la ley, las personas en riesgo de apatridia, los beneficiarios de amnistías de duración limitada o de programas específicos de reparación, protección social o redes de seguridad financiados por el Estado, etc.
- Gravedad del problema justiciable y capacidades para superarlo de la persona o la comunidad.
- Probabilidades mayores de lograr el resultado de justicia deseado.

En entornos humanitarios, los proveedores de asistencia jurídica deben evaluar la necesidad de representación legal en todos los tipos de casos, y comprobar aquellos en los que es factible que los titulares de derechos (y los grupos marginados y vulnerables) se puedan desenvolver en el sistema de justicia únicamente con información o asesoramiento jurídico. Asimismo, se debe evitar ofrecer servicios de asistencia jurídica que no puedan continuar prestándose de forma sostenible después de la crisis. Se recomienda:

- Debatir y acordar los criterios de elegibilidad y priorización entre todos los agentes que prestan asistencia jurídica (organizaciones internacionales humanitarias, sociedad civil local, colegio de abogados, agentes del desarrollo, etc.) y desarrollar una red de acuerdos de cooperación basados en un claro reparto del trabajo.
- Establecer claramente los criterios de elegibilidad y priorización en un manual de asistencia jurídica, en unas directrices del programa u otro documento normativo a disposición de todo el personal de asistencia jurídica para garantizar la claridad, tanto dentro como fuera del programa.
- Comunicar los criterios de elegibilidad y prioridad a la población meta.
- Garantizar la complementariedad y la coordinación entre todos los agentes de la asistencia jurídica.

La representación legal suele estar integrada en los marcos nacionales de asistencia jurídica. En los entornos humanitarios, la representación legal puede ser prestada por abogados de oficio, organizaciones nacionales de la sociedad civil de ayuda legal, ONG nacionales e internacionales, abogados por contrato

⁶⁷ Esta lista no es exhaustiva. También pueden tenerse en cuenta consideraciones relativas al contexto específico.

o abogados que trabajen a título gratuito. La decisión de proporcionar o no representación legal en contextos de crisis, en cuanto a su escala y alcance, estará sujeta a una evaluación minuciosa y tendrá en cuenta las capacidades y respuestas existentes⁶⁸. Cuando se han agotado los recursos internos o estos no son efectivos, se puede proporcionar asistencia o representación legales para los litigios internacionales y los mecanismos no contenciosos.

Diferencia entre la asistencia jurídica primaria y la secundaria

En algunos sistemas, la asistencia jurídica primaria incluye la facilitación de información, mediación y educación jurídicas; asistencia letrada en la preparación de casos a nivel local, nacional o internacional; apoyo psicológico y asistencia especializada, y defensa jurídica. Algunos sistemas definen la asistencia jurídica secundaria como el asesoramiento, la asistencia y la representación legales⁶⁹.

Gestión de casos de la asistencia jurídica

La gestión de casos jurídicos es una forma de organizar y llevar a cabo actividades de asistencia jurídica para abordar las necesidades jurídicas de una persona o grupo, de manera adecuada, sistemática y oportuna, mediante el apoyo directo o derivaciones de calidad, y observando las mejores prácticas y las normas internacionales de protección. Una gestión eficaz de casos contribuye a la respuesta a los riesgos de protección relacionados con cuestiones y problemas jurídicos, tanto en lo inmediato como a largo plazo, y ayuda a prevenirlos. Implica una relación continua con la persona o el hogar del cliente, que forma un hilo conductor a lo largo de la prestación de servicios por parte de múltiples proveedores de servicios especializados⁷⁰.

Ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales⁷¹

Como se menciona anteriormente, el final esperado de un recorrido de la asistencia jurídica es la solución del problema jurídico. Por lo tanto, es importante tener en cuenta la fase de ejecución del recorrido de la asistencia jurídica y de la justicia. Cuando los procedimientos administrativos, civiles y penales llegan a su fin, la autoridad pertinente que ha llevado el caso emitirá una sentencia o resolución definitivos. Las formas que pueden tomar estas sentencias o resoluciones difieren considerablemente entre los distintos ámbitos del derecho y varían en función de los diferentes sistemas jurídicos. Todos los países cuentan con

⁶⁸ Entre otras cosas, este diagnóstico puede valorar la capacidad de la organización para prestar asistencia jurídica en el país de acuerdo con la legislación nacional. Además, para todos los ámbitos del derecho y para todas las tipologías de casos, se debe comprobar que la organización figura registrada como proveedor de servicios jurídicos y que cumple el requisito para realizar actividades de representación a través de asociados o abogados nacionales por contrato (IRC, "Access to justice", 2019).

⁶⁹ PNUD y UNODC, "Global Study on Legal Aid: Country Profiles", noviembre de 2016, página 24; recuadro 3 de la página 25, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democraticgovernance/access_to_justiceandruleoflaw/global-study-on-legal-aid.html. Véase también "Legal Aid in Donetsk and Luhansk oblasts: Assessment of accessibility of the free legal aid provision system in Donetsk and Luhansk oblasts", 2020, del PNUD en cooperación con ONU-Mujeres, el UNFPA y la FAO.

⁷⁰ Véase también IRC y ACNUR, "Your Guide to Protection Case Management".

⁷¹ Según el ámbito del derecho y el sistema jurídico del país, las sentencias pueden denominarse también veredictos, resoluciones o fallos.

procedimientos de ejecución para exigir a las partes el acatamiento de la sentencia o resolución. Algunas de las intervenciones de asistencia jurídica llevadas a cabo durante esta fase del recorrido se incluirán en las “intervenciones para crear un entorno favorable para la asistencia jurídica”. Otras, en cambio, estarán vinculadas al caso concreto de asistencia jurídica y, por lo tanto, se considerarán parte del flujo de prestación de servicios de este tipo de asistencia. El apoyo al cumplimiento de lo dispuesto puede definirse como “intervenciones destinadas a apoyar las capacidades de las autoridades y sistemas estatales y tradicionales para implementar o llevar a la práctica decisiones judiciales, sentencias y acuerdos”. Por tanto, resulta fundamental apoyar las capacidades para hacer cumplir las resoluciones de los tribunales civiles e instaurar procedimientos de recurso razonables contra las acciones o resoluciones arbitrarias⁷².

La fase de cumplimiento del recorrido de la asistencia jurídica puede desglosarse en cuatro componentes:

- Participación de los titulares de derechos⁷³
Situación a las personas y sus necesidades jurídicas en el eje central de los sistemas de justicia. Comprender las necesidades y los deseos de las personas cuando buscan justicia, qué obstáculos encuentran y qué tipo de justicia reciben.
- Supervisión parlamentaria y de la sociedad civil en aras de la observación de las normas de derechos humanos
Las organizaciones de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos y otros defensores de la justicia de la sociedad civil pueden ejercer presión para obtener resultados justos cuando las resoluciones no se ajustan a las normas internacionales en materia de derechos. Las actividades de fomento de las capacidades de vigilancia y control de la sociedad civil reforzarán la rendición de cuentas global del sistema de justicia.
- Concesión de una reparación adecuada
De acuerdo con las normas internacionales⁷⁴, las sentencias deben asegurar el derecho a una reparación exhaustiva y garantías de no repetición, reconociendo el daño causado a las víctimas y contribuyendo así a la cohesión social. Los equipos de asistencia jurídica pueden apoyar la reinserción en la comunidad de los infractores que han cumplido sus condenas, para hacer frente a estas tensiones y establecer un marco de convivencia pacífica.
- Recolección y difusión de datos sobre los resultados
Para crear los incentivos adecuados para que los sistemas de justicia ofrezcan resultados justos, se deben recopilar datos sobre la efectividad judicial y ponerlos a disposición del público. Algunas de las pruebas de que la imparcialidad está aumentando podrían ser el descenso de la reincidencia (ya que el resentimiento por el trato injusto puede ser un importante motor para la delincuencia), la reducción de la incidencia de las necesidades jurídicas insatisfechas o la disminución de los niveles de estrés y la mejora de la salud mental de los demandantes y demandados. Los datos sobre la opinión pública también son importantes para evaluar si un sistema de justicia está proporcionando resultados justos. El análisis de la relación costo-beneficio, por su parte, puede

⁷² PNUD, “Access to Justice, Practice Note”, 2004.

⁷³ Optar por un enfoque orientado a los supervivientes es clave, especialmente en casos de violencia de género.

⁷⁴ Véase, entre otros, el Informe de la Relatora Especial sobre la verdad, la justicia y la reparación, de agosto de 2017, que aborda la cuestión de la justicia transicional en contextos de posconflicto poco institucionalizados.

ayudar a determinar si las sociedades en su conjunto están consiguiendo resultados justos de sus inversiones en la justicia.

- Establecimiento de mecanismos eficaces para la presentación de reclamaciones

Una persona puede quedar satisfecha con el resultado de un proceso y considerarlo justo, incluso si ha perdido. Los criterios principales para determinar su satisfacción son la imparcialidad que percibe en las instituciones de justicia y la medida en que sus casos se toman en serio. Los proveedores de servicios de asistencia jurídica y de justicia deben establecer y cumplir normas básicas relacionadas con la calidad del proceso, basadas en las opiniones de los damnificados. Además de los procedimientos de apelación de las resoluciones judiciales, se necesitan mecanismos efectivos e independientes de presentación de reclamaciones para tramitar las quejas. Mejorar la transparencia de las resoluciones facilitará los procesos de reclamación.

7. Servicios especializados y complementarios de asistencia jurídica

Servicios especializados de asistencia jurídica

El derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, enunciado en el párrafo 1 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tiene por objeto garantizar la igualdad de acceso a la administración de justicia. Esta disposición no sólo exige a los Estados que prohíban toda distinción en el acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en la ley y no pueda justificarse por motivos objetivos y razonables, sino que también les exige que adopten medidas concretas para garantizar que nadie se vea privado de su derecho a la justicia. Con el fin de garantizar el acceso en igualdad de condiciones y efectivo de todas las personas a la asistencia jurídica, se deben formular y adoptar medidas especiales para asegurar un acceso en la práctica a la asistencia jurídica para las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales. Estos últimos incluyen, entre otros, a las personas mayores; minorías; personas con discapacidad; personas con problemas de salud mental; personas que viven con el VIH y otras enfermedades contagiosas graves; consumidores de drogas; indígenas y aborígenes; personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTIQ+); apátridas; solicitantes de asilo; ciudadanos extranjeros; migrantes y trabajadores migrantes; personas refugiadas y desplazadas internas. Tales medidas deben abordar las necesidades especiales de estos grupos, lo que implica que han de tener en cuenta las cuestiones de género y ser adecuadas a cada edad.

La creación de servicios especializados de asistencia jurídica tiene dos objetivos generales. En primer lugar, garantizan la calidad de los servicios de asistencia jurídica mediante la especialización de los proveedores y la creación de un marco para el seguimiento de la calidad de los servicios y su mejora continua. En segundo lugar, garantizan el reconocimiento, el respeto y la satisfacción de las necesidades y los derechos específicos de los colectivos (reconocidos en la legislación internacional o nacional).

A fin de garantizar la calidad de los servicios de asistencia jurídica para los grupos marginados o con necesidades especiales, se pueden utilizar distintos métodos. Entre ellos, la especificación de las funciones de los proveedores y las autoridades de la asistencia jurídica en relación con cada grupo; paneles multidisciplinarios especiales para tratar con grupos con necesidades especiales específicas; sesiones de desarrollo de capacidades sobre las necesidades especiales de estos grupos (legislación, políticas, necesidades y sus responsabilidades hacia cada uno); informes específicos sobre la asistencia jurídica

prestada a cada grupo especial, detalles de los casos, desafíos a los que se enfrentan y cuestiones no resueltas (estos informes pueden ser importantes no sólo para documentar los servicios jurídicos prestados a grupos concretos, sino también para dar forma a cambios políticos o para impulsar la aplicación de las leyes existentes); módulos de formación normalizados sobre técnicas y métodos para un aprendizaje efectivo en cada grupo; guías con normas y jurisprudencia para cada colectivo (normas mínimas básicas para unos servicios de asistencia jurídica de calidad); supervisión periódica por parte de las autoridades de los servicios jurídicos⁷⁵.

En situaciones de crisis, es importante tener en cuenta que la vulnerabilidad específica de un grupo meta suele exigir unos conocimientos especializados. Los agentes de la asistencia jurídica que carecen de este tipo de conocimientos deben derivar a las personas a los organismos especializados, aplicando siempre los principios de protección que deben guiar toda la acción humanitaria⁷⁶:

- Fomentar la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas y evitar su exposición a daños ulteriores como resultado de sus acciones.
- Garantizar el acceso de las personas a una asistencia imparcial, proporcional a sus necesidades y sin discriminación.
- Ayudar a las personas a recuperarse de los efectos físicos y psicológicos de las amenazas o la violencia real, la coacción o la privación deliberada.
- Ayudar a las personas a reclamar sus derechos, acceder a los recursos disponibles y recuperarse de las consecuencias de los abusos.

Servicios complementarios a la prestación de asistencia jurídica

Existe un conjunto de servicios complementarios que los proveedores de asistencia jurídica deberían prestar; si no lo hacen, lo ideal es que puedan derivar a los beneficiarios a otros proveedores que sí lo hagan. Entre otros, estos servicios pueden incluir:

- la participación de investigadores o expertos en la solución de la necesidad de asistencia jurídica;
- la intervención de mediadores especializados para resolver determinados litigios;
- la prestación de apoyo psicosocial a las víctimas o supervivientes de una violación de los derechos humanos;
- la concesión de un alojamiento temporal a las víctimas de violencia, o a los beneficiarios de la asistencia jurídica que corren el riesgo de serlo.

Las buenas prácticas en las intervenciones de asistencia jurídica en entornos humanitarios comportan el uso de centros de atención integral, en los que las personas que necesitan asistencia jurídica tienen acceso a distintos servicios proporcionados por diversas autoridades y organizaciones. La coordinación y el funcionamiento de las vías de derivación son fundamentales.

8. Descripción general de las intervenciones destinadas a potenciar un entorno favorable para la asistencia jurídica

⁷⁵ Principio 10 de los Principios y directrices de las Naciones Unidas. Para conocer las vulnerabilidades jurídicas específicas de los niños, las mujeres, los adultos mayores, las personas desplazadas internas, refugiadas y migrantes, véase también CICR, “Enhancing Protection: for civilians in armed conflict and other situations of violence”, 2001; Grupo de Trabajo sobre Justicia, “Justicia para Todos”, informe de la iniciativa de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2019.

⁷⁶ Esfera, El Manual Esfera. Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria, edición de 2018.

Como ya se ha mencionado, a efectos de este estudio, las intervenciones destinadas a crear o potenciar un entorno favorable para la asistencia jurídica incluyen todas las actividades cuyo fin es crear o consolidar un entorno político, social, cultural, institucional, económico y jurídico favorable a la prestación de servicios de asistencia jurídica basados en las necesidades y de calidad, y para un acceso a la justicia sin discriminación⁷⁷. El apartado siguiente ofrece una descripción general de los distintos tipos de intervención incluidos en esta categoría. En general, estas intervenciones tendrán como objetivo prestar apoyo a los sistemas de justicia (oficiales y tradicionales) para reforzar su independencia, imparcialidad y rendición de cuentas; también, para fortalecer la eficacia del sistema de asistencia jurídica, en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos⁷⁸.

□ **Promoción y diálogo sobre políticas**

La promoción y el diálogo sobre políticas suelen complementar la prestación de servicios de asistencia jurídica directa como forma de abordar los obstáculos sistémicos o las carencias del marco jurídico, de políticas e institucional nacional existente, o de su implementación práctica. La promoción puede tener como finalidad fomentar la firma y la ratificación de tratados correspondientes o la implementación a nivel nacional del derecho internacional pertinente. Las actividades variarán según el contexto particular y normalmente implicarán:

- i) el diálogo directo sobre políticas con los garantes de derechos y los representantes de las instituciones pertinentes para garantizar el acceso a la justicia y los servicios de asistencia jurídica;
- ii) la comunicación de solicitudes a comisiones parlamentarias y a investigaciones públicas;
- iii) la presentación de informes a los mecanismos y procedimientos internacionales de derechos humanos⁷⁹;
- iv) campañas e iniciativas de sensibilización.

Los destinatarios de las iniciativas de promoción pueden ser también la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas, la población afectada por conflictos, incluidas las personas desplazadas internas, los organismos de representación, etc. Es importante comprometerse con las autoridades nacionales y la sociedad civil en un enfoque de asociación que mejore la comprensión de los principales obstáculos a los que se enfrentan las personas afectadas por crisis, incluidas las personas desplazadas, a la hora de acceder a sus derechos, y que sirva de guía e información para los procesos normativos que eliminan dichos obstáculos.

⁷⁷ El Paquete de recursos de asistencia jurídica del Consejo Danés para los Refugiados establece que el objetivo de las “actividades de creación de un entorno de asistencia jurídica” es “sensibilizar y abordar las brechas y obstáculos en el disfrute de los derechos. Estas actividades incluyen la participación de la legislación y las políticas, la promoción, el litigio estratégico, el desarrollo de capacidades de las autoridades y otras partes interesadas, y el seguimiento y la presentación de informes”. El IRC define este tipo de actividades como el “apoyo a los sistemas de justicia”, es decir, el “apoyo a los proveedores de servicios de justicia (formales e informales) para que sean receptivos y competentes, y para que protejan los derechos de las personas”. En el “ICLA Handbook” del Consejo Noruego para los Refugiados se definen la promoción y el seguimiento como “métodos” utilizados por los programas de asistencia jurídica.

⁷⁸ Independientemente de la “estructura o consideración formal del programa de asistencia jurídica, es de la máxima importancia que los sistemas de asistencia jurídica sean autónomos e independientes, con el fin de garantizar que sirvan a los intereses de quienes necesitan apoyo económico para poder acceder a la justicia en pie de igualdad”, informe sobre asistencia jurídica de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados.

⁷⁹ También se puede considerar la posibilidad de presentar informes a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en consulta con la guía del ACNUR, “Using UN Human Rights Mechanisms in Protection Activities: A Good Practice Guide” (2014).

□ Litigio estratégico

El litigio estratégico consiste en emprender causas nacionales, y en ocasiones internacionales, normalmente en nombre de un colectivo de afectados. Su objetivo es modificar la legislación o la jurisprudencia, y promover un cambio concreto en el marco legal o en materia de políticas, o en la práctica judicial para resolver una amplia variedad de casos, buscar una solución colectiva o erradicar una práctica perjudicial para una comunidad concreta. Los litigios estratégicos, que en ocasiones se reciben el nombre de “causas instrumentales”, pueden ser una valiosa herramienta de defensa, especialmente cuando la causa afecta a una amplia categoría de personas. El litigio estratégico sobre cuestiones jurídicas complejas y a menudo delicadas puede influir en la forma en que los tribunales examinan y resuelven los casos pendientes. Esas decisiones se convertirán en herramientas vitales a través de las cuales los agentes de la sociedad civil pueden abogar por el cambio y la adhesión al estado de derecho en consonancia con las normas internacionales. El litigio estratégico puede apoyar el desarrollo de recursos o fortalecer la capacidad de los tribunales para utilizar las normas nacionales o internacionales de derechos humanos para influenciar el cambio social. Los casos exitosos también pueden contribuir a cambiar la legislación o las políticas, aumentar la sensibilización del público e inspirar a los titulares de derechos y a la sociedad civil para que defiendan sus derechos.

□ Coordinación

La coordinación es un medio para lograr los siguientes objetivos:

- ✓ Complementariedad: los mecanismos de coordinación son eficaces cuando son capaces de crear sinergias entre los agentes en función de su valor añadido.
- ✓ Colaboración: los mecanismos de coordinación funcionan cuando pueden elaborar un marco de acción conjunto o coaliciones (por ejemplo, una matriz de promoción conjunta, un marco de análisis conjunto, etc.).
- ✓ División del trabajo: los mecanismos de coordinación pueden facilitar la asignación de responsabilidades de acuerdo con el mandato, el alcance y las fortalezas de las organizaciones, y evitar la duplicación de esfuerzos.

La coordinación en materia de asistencia jurídica y acceso a la justicia puede producirse a nivel internacional (por ejemplo, los esfuerzos relacionados con el Plan de Acción Conjunto de La Haya de 2019)⁸⁰, a nivel regional (incluyendo a diferentes países de la misma región, por ejemplo, afectados por un conjunto único de desafíos derivados de un conflicto) a nivel nacional o a nivel local (por región o municipio). Los agentes de la asistencia jurídica pueden formar parte de plataformas internacionales de coordinación en las que se trata la asistencia jurídica (por ejemplo, el Grupo Temático sobre Protección), o de plataformas nacionales o subnacionales dirigidas por las autoridades estatales o por agentes de la sociedad civil en materia de asistencia jurídica. Las autoridades nacionales o locales pueden formar parte de estas plataformas.

IMPORTANTE:

⁸⁰Declaración sobre la igualdad de acceso a la justicia para todos para 2030, 7 de febrero de 2019, La Haya.

El hecho de que los procesos de formulación de leyes y políticas puedan durar años no resta importancia al compromiso jurídico y normativo, a la coordinación y al litigio estratégico. De hecho, más bien subraya la necesidad de que los agentes de la asistencia jurídica que operan en entornos humanitarios establezcan alianzas y refuercen la cooperación con las organizaciones de desarrollo y de derechos humanos y, sobre todo, con los agentes nacionales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de las poblaciones afectadas por crisis.

□ **Asesoramiento político y asistencia técnica**

Además de la promoción tradicional, las intervenciones pueden proporcionar asesoramiento en materia de políticas y asistencia técnica a los garantes de derechos y a los agentes de asistencia jurídica⁸¹. Esto puede incluir las siguientes iniciativas:

- i) Asistencia en la elaboración de estrategias nacionales de acceso a la justicia, así como en la incorporación del acceso a la justicia en las estrategias nacionales de desarrollo o del sector de la justicia ya existentes.
- ii) Redacción, modificación y formulación de comentarios sobre proyectos de ley, reglamentos y políticas específicos relacionados con la asistencia jurídica.
- iii) Presentación de solicitudes formales en investigaciones públicas y otros procesos de reforma relacionados con poblaciones de interés.
- iv) Análisis de un conjunto concreto de leyes y políticas relacionadas con la asistencia jurídica y el acceso a la justicia, con vistas a institucionalizar las principales normas de derechos humanos⁸².
- v) Asistencia a las instituciones de justicia en la prestación de servicios de asistencia jurídica que respondan a las necesidades jurídicas identificadas y se centren en las personas⁸³.

La asistencia técnica dirigida a los agentes de la sociedad civil que prestan asistencia jurídica puede suponer una mayor calidad de la gestión de los casos de asistencia jurídica, la consolidación de sus sistemas de bases de datos, la garantía de la existencia de un sistema sólido de procedimientos operativos estándar para los distintos tipos de casos, etc.

□ **Intervenciones para el fortalecimiento de las instituciones o los sistemas**

⁸¹En el Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados puso énfasis en la “importancia que reviste la cooperación técnica para la creación y aplicación de un sistema de asistencia jurídica sostenible y efectivo. En muchos países, los servicios de asistencia jurídica dependen únicamente de las contribuciones financieras de donantes, por lo que pueden suspenderse en todo momento Para garantizar la sostenibilidad de los servicios de asistencia jurídica,

los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas, los Estados, los donantes y las ONG pertinentes deben proporcionar un apoyo técnico que responda a las necesidades y prioridades identificadas por los Estados solicitantes en el marco de una colaboración bilateral o multilateral, con miras a crear y optimizar los sistemas nacionales de asistencia jurídica”, informe sobre la asistencia jurídica (A/HRC/23/43).

⁸² Los documentos “UNHCR Guidelines for Reviewing and Commenting on National Legislation” e “International standards relating to refugee law - Checklist to review draft legislation”, ambos contenidos en el Manual de Protección del ACNUR, ofrecen información importante sobre cómo participar en los procesos legislativos locales.

⁸³ Lo anterior puede englobar la aceleración y simplificación de los procesos, el apoyo a las vías alternativas a la justicia, la prestación de servicios de atención integral, o la adaptación de los servicios a las necesidades de justicia. Grupo de Trabajo sobre Justicia, “Justicia para Todos”, informe de la iniciativa de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2019.

Estas intervenciones tienen como objetivo aumentar los conocimientos y las competencias de los garantes de derechos nacionales sobre su obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos de sus ciudadanos, incluida la población afectada por crisis y las personas desplazadas internas, de manera coherente con el derecho internacional⁸⁴. Las actividades de desarrollo de capacidades pueden incluir la transferencia de conocimientos y competencias (incluido el envío de personal en comisión de servicio), el apoyo a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en la ejecución rápida y de calidad de las resoluciones y sentencias (gestión y tramitación de los casos), el fortalecimiento de la responsabilidad social y la transparencia de los proveedores de servicios jurídicos, o la prestación de apoyo financiero para emprender procedimientos jurídicos y administrativos (es decir, servicios jurídicos, tasas administrativas, gastos o “incentivos” que pueden ser necesarios para ampliar los programas de asistencia jurídica a la población afectada por el conflicto). Otras modalidades de consolidación del sistema pueden ser la creación o el refuerzo de tribunales o centros de asistencia jurídica móviles para superar la distancia física entre las personas y los tribunales, y proporcionar a la comunidad un acceso inmediato a la asistencia jurídica. Las organizaciones de asistencia jurídica pueden capacitar a los funcionarios pertinentes sobre diversas cuestiones, como los derechos humanos internacionales y el derecho internacional humanitario, los derechos de las personas desplazadas internas y la justicia transicional⁸⁵. También pueden estudiar la posibilidad de proporcionar asistencia material básica (como material de oficina, material de investigación jurídica, creación de sistemas de gestión de casos, digitalización de algunos de los servicios prestados por el Estado) con el fin de ayudar a los juzgados y tribunales a mejorar su servicio para la población afectada por crisis.

□ **Desarrollo de capacidades de los agentes de la asistencia jurídica**

Los agentes de la asistencia jurídica internacional pueden considerar la posibilidad de llevar a cabo intervenciones de desarrollo de capacidades para los proveedores nacionales de asistencia jurídica, con el fin de mejorar su capacidad de proporcionar una asistencia jurídica de calidad basada en las necesidades o de participar en una coordinación eficiente, en la promoción y el diálogo sobre políticas y en las intervenciones de fortalecimiento del sistema. Los agentes de la asistencia jurídica internacional pueden fortalecer las capacidades de los proveedores nacionales de esta modalidad de asistencia para crear coaliciones y asociaciones. La creación o facilitación de plataformas de diálogo de múltiples partes interesadas en torno a la asistencia jurídica prestada a nivel nacional o local también puede formar parte de un programa de asistencia jurídica. Al dotar a las organizaciones de la sociedad civil de capacidades de promoción más eficaces, los agentes de la asistencia jurídica internacional pueden contribuir a la creación de un cuadro de defensores de los derechos humanos que, a su vez, difundirán conocimientos sobre los derechos y las responsabilidades de las personas afectadas por los conflictos. Los líderes comunitarios, los asistentes jurídicos comunitarios y los defensores de los derechos humanos pueden recibir capacitación sobre la legislación local aplicable, las normas internacionales de derechos humanos, los procedimientos administrativos correctos, etc., con el objetivo de mejorar su capacidad para resolver conflictos y defender los derechos dentro de sus comunidades. Las intervenciones de desarrollo de capacidades también pueden tener el objetivo de mejorar las capacidades técnicas y de gestión de las organizaciones de asistencia jurídica, en particular el aumento de la eficiencia y la capacidad de planificación a largo plazo.

⁸⁴ Grupo Temático Mundial sobre Protección, “Manual para la protección de los desplazados internos”, 2006.

⁸⁵ Para obtener información más pormenorizada sobre la importancia de la justicia transicional en los desplazamientos, véase la guía del Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Brookings-LSE, “Transitional Justice and Displacement Challenges and Recommendations”.

□ **Investigación, análisis jurídico, seguimiento, documentación y elaboración de perfiles**

Es importante que la promoción, el diálogo sobre políticas, la asistencia técnica y las intervenciones de coordinación tengan una base empírica: muy a menudo, los responsables de la formulación de políticas no tienen acceso directo a las personas o comunidades y a las necesidades de asistencia jurídica. Por lo tanto, el papel de los proveedores de asistencia jurídica es clave para llamar la atención de los responsables de la toma de decisiones y para informar sobre las políticas y la legislación pertinentes. Estos son algunos ejemplos:

- i) la supervisión y la elaboración de informes sobre el cumplimiento por parte de los proveedores de asistencia jurídica de las normas relativas a los derechos humanos y al proceso jurídico;
- ii) el seguimiento de los derechos humanos y la protección,⁸⁶ documentando los casos de asistencia jurídica, identificando las tendencias, comprendiendo la gravedad y la agrupación de los problemas justiciables y las soluciones;
- iii) la institucionalización y el fomento de la elaboración de perfiles y otros ejercicios exhaustivos de recopilación de datos;
- iv) el análisis jurídico de una legislación o política concreta y su aplicación.

Todas estas actividades pueden ser herramientas para mejorar la comprensión de las necesidades de asistencia jurídica de la población afectada por conflictos, así como los obstáculos a los que se enfrentan.

□ **Evaluación de la calidad de las intervenciones e identificación de la evolución de las necesidades de asistencia jurídica**

Como parte del compromiso de medir la implementación de la meta 16.3 de los ODS, resulta esencial evaluar y medir la calidad de la asistencia jurídica. Los datos sobre las necesidades de asistencia jurídica, los resultados de la justicia, los procesos judiciales y la percepción de la justicia deben servir de fundamento para las estrategias e intervenciones de asistencia jurídica. Es por tal motivo que se deben fortalecer los sistemas nacionales de recopilación, análisis y difusión de datos y tendencias inclusivos y centrados en las personas.

□ **Actividades de asociación y desarrollo mutuo de capacidades con los agentes de la asistencia jurídica**

El compromiso con los agentes nacionales de asistencia jurídica existentes es crucial desde el primer momento. Muy a menudo, los agentes de la asistencia jurídica han prestado sus servicios antes de producirse una crisis, y probablemente seguirán haciéndolo después de que esta se haya resuelto. Por tanto, conviene determinar las capacidades existentes de esos agentes y comprender la naturaleza, el alcance, la cobertura y la calidad de sus servicios de asistencia jurídica. El diálogo con los agentes nacionales de la asistencia jurídica permitirá diseñar unas estrategias pertinentes, que complementen las capacidades existentes y sean sostenibles.

9. Descripción general de los ámbitos del derecho y enfoques temáticos de la asistencia jurídica en entornos humanitarios

⁸⁶ El Consejo Danés para los Refugiados define el seguimiento de la protección como “la recopilación, verificación y análisis sistemáticos y periódicos de información durante un período prolongado para identificar las violaciones de los derechos y los riesgos de protección de las poblaciones de interés con el fin de informar sobre las respuestas efectivas”.

Autoridades y sistemas de justicia oficiales o establecidos por la ley

A efectos de este estudio, el sistema de justicia oficial comprende las autoridades de justicia civil, administrativa y penal, e incluye a las instituciones y procedimientos de justicia estatales, como la policía, la fiscalía, los tribunales (religiosos y laicos) y las medidas privativas de libertad⁸⁷. Las instituciones estatales están codificadas, por ejemplo, mediante leyes y reglamentos. Además, suelen contar con mecanismos internacionales de sanción para hacerlas efectivas, que se derivan de las obligaciones internacionales del Estado⁸⁸. Los sistemas y autoridades de justicia del Estado se denominan “oficiales” o “estatutarios”.

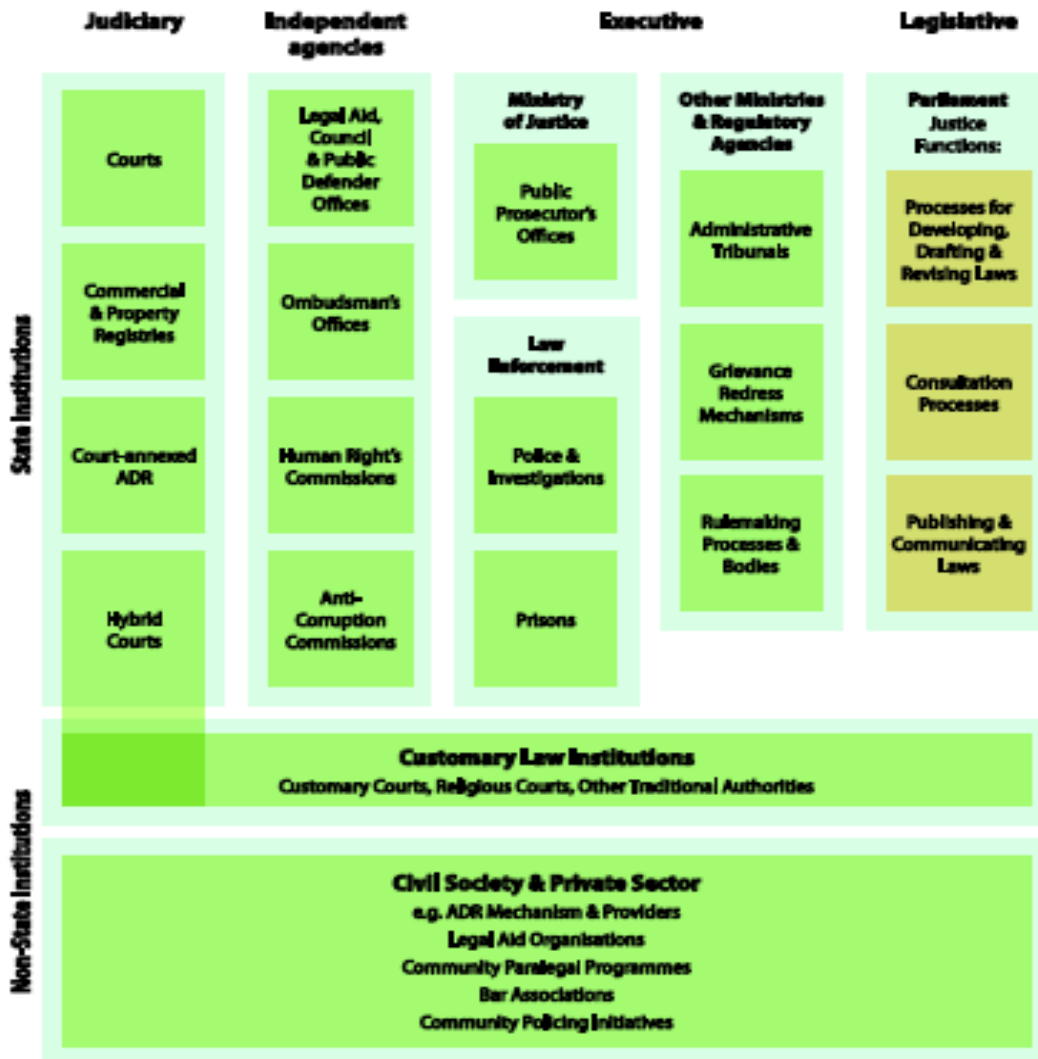
Autoridades y sistemas de justicia tradicionales, religiosos o consuetudinarios

Estos sistemas se conocen como sistemas de justicia “informales”, “tradicionales”, “indígenas”, “consuetudinarios” o “no estatales”. Dichos sistemas implican la resolución de conflictos y la regulación de la conducta por medio de la adjudicación o la asistencia de un tercero neutral que no forma parte del poder judicial establecido por la legislación o cuyo fundamento sustantivo, procesal o estructural no se basa principalmente en el derecho estatutario.

⁸⁷ PNUD y Centro de Oslo para la Gobernanza, “Doing Justice: How informal justice systems can contribute”, 2006.

⁸⁸ PNUD, “Guidance Note on Assessing the rule of law using institutional and context analysis”, 2014.

Figure 1. Components of justice system



Source: Adapted from World Bank (2012).

Complementariedad entre ambos sistemas

Como se destaca en la Declaración sobre la igualdad de acceso a la justicia para todos de aquí a 2030 y en su plan de acción conjunto⁸⁹, ambos sistemas “pueden complementarse y garantizar que nadie se quede atrás”. Los dos sistemas están interrelacionados, y lo habitual es que haya una continuidad entre ellos, ya que ambos son producto del sistema social de una sociedad determinada en una época determinada. Así pues, las intervenciones de asistencia jurídica deben apoyar ambos sistemas con el objetivo de i) permitir la consecución de los mejores resultados de justicia en términos de protección de derechos, y de ii) apoyar

⁸⁹ “Declaration and Joint Action Plan on Equal Access to Justice for All by 2030”, 7 de febrero de 2019, La Haya.

a las personas en su recorrido por los complejos sistemas de justicia hacia los mejores resultados. Todas las intervenciones de asistencia jurídica deben basarse en las estructuras y sistemas existentes, en lugar de crear otros *ad hoc*.

En la mayoría de los países en los que funcionan programas de asistencia jurídica, los sistemas de justicia tradicionales están muy extendidos.

Una conclusión recurrente de las encuestas sobre necesidades jurídicas ha sido que “el sistema de justicia formal es marginal con respecto a la experiencia general de la justicia”⁹⁰. Estos sistemas suelen ser más apropiados desde el punto de vista cultural, se perciben como más legítimos que los sistemas formales, suelen ser más familiares y accesibles (en términos de costos, geografía, idioma, etc.), más rápidos y económicos, se centran en la armonía social y, por tanto, pueden mitigar los conflictos.

Por otra parte, la interacción con los sistemas tradicionales exige que los programas de asistencia jurídica actúen con cautela, ya que, con frecuencia, pueden tomarse decisiones o seguirse normativas incompatibles con las normas de derechos humanos, especialmente en lo que respecta a los derechos de las mujeres, los niños y los grupos minoritarios. La justicia procesal y la capacidad de ejecución pueden ser totalmente inexistentes y, si las decisiones no se reconocen en el marco jurídico nacional, las resoluciones alcanzadas en los sistemas informales pueden no ser sostenibles. Los sistemas de justicia informales, especialmente en contextos de crisis, también pueden ser susceptibles de ser dominados por la élite local y de no rendir cuentas. Además, en muchos casos, la división entre formal e informal, estatal o no estatal, no refleja las situaciones en las que el Estado reconoce las instituciones consuetudinarias y religiosas, y el derecho religioso y consuetudinario se reconoce como parte del marco legal. El **pluralismo jurídico** es inherente a los países con sistemas informales fuertes. Se entiende por pluralismo jurídico la existencia de múltiples sistemas jurídicos dentro de un mismo ámbito geográfico. Abordar las cuestiones de justicia a través de sistemas informales en los contextos de pluralismo jurídico suele levantar polémicas. Existe la preocupación de que los sistemas informales no se ajusten plenamente a las normas internacionales de derechos humanos, en particular en lo que respecta a las garantías procesales y los derechos de la mujer. Otro motivo de preocupación es la validez y la durabilidad de las decisiones adoptadas por los órganos informales, especialmente en situaciones en las que la legislación y las normas pueden entrar en conflicto y las resoluciones se pueden ver sustituidas posteriormente por instituciones de nueva creación, lo que crea tensiones entre personas y comunidades. El apoyo a los sistemas de justicia debe proporcionarse de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, garantizando que dichos sistemas no mantengan o agraven las desigualdades, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos ya existentes.

Ámbitos del derecho

La asistencia jurídica puede prestarse en diferentes ámbitos del derecho: laboral, derecho de familia, derecho de la propiedad, derecho penal, entre otros. La asistencia jurídica en los procedimientos penales es un derecho humano fundamental y, en la mayoría de los países, las autoridades gubernamentales

⁹⁰ OCDE y OSF, *Legal needs surveys and access to justice*, 2019. “Si bien el uso del proceso formal puede ser difícil de identificar, y los informes son inconsistentes, sólo un número minoritario de encuestas ha determinado que los juzgados o tribunales resolvieron más del 10% de los problemas justiciables, y algunos sugieren una tasa del 5% o inferior. Cuando se utiliza el proceso formal, por lo general se utiliza para determinados tipos de problemas, como los relativos a la desintegración familiar. En los países en desarrollo y en algunas jurisdicciones de ingreso medio, los procesos tradicionales de solución de controversias son más comunes que los procesos judiciales”.

suelen ponerla a disposición de sus propios ciudadanos⁹¹. Sin embargo, no siempre se proporciona en todos los asuntos civiles y de familia, y es ahí donde los agentes de la asistencia jurídica suelen centrar sus intervenciones. En los países o territorios afectados por crisis, en los que el sistema de justicia oficial y consuetudinario se colapsa, a menudo no se dispone de asistencia jurídica en derecho penal, por lo que los programas de asistencia jurídica pueden abarcar este ámbito del derecho.

Enfoque temático de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios

Como se ha explicado anteriormente, el enfoque temático de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios debe depender de una evaluación exhaustiva de la asistencia jurídica y la justicia. La realidad es que las personas se encuentran con más de un problema jurídico al mismo tiempo, especialmente en momentos de crisis⁹². Es por ello que, a la hora de desarrollar los programas de asistencia jurídica, es de suma importancia identificar los problemas jurídicos con los que más se suele encontrar la población afectada por una crisis, y establecer su gravedad, volumen y otras variables. Además, se debe estudiar la capacidad de los titulares de derechos y de los sistemas y agentes existentes de la asistencia jurídica para identificar, abordar y resolver estos problemas⁹³.

Las organizaciones que prestan servicios de asistencia jurídica directa pueden decidir ofrecer todos los componentes de asistencia jurídica sobre todos los ámbitos del derecho o temas, o centrarse en un “problema justiciable” o “asunto jurídico justiciable” concreto, teniendo también en cuenta su propia experiencia y capacidad. Si los titulares de derechos plantean un problema que el proveedor de asistencia jurídica no puede resolver, normalmente se les “deriva” a las autoridades estatales que prestan asistencia jurídica o a otras organizaciones nacionales o internacionales, para garantizar reciben el apoyo pertinente de forma efectiva y segura (véase el recuadro sobre derivaciones).

A continuación se presenta una categorización de los posibles temas que pueden abarcar los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios:

Categoría del problema	Subcategoría principal	Subcategoría secundaria
Identidad jurídica y documentación civil	Documentación de identidad legal	Pasaportes
		Tarjetas de identidad

⁹¹ El “Global Study on Legal aid” de la UNODC y el PNUD señaló que en la mayoría de las jurisdicciones se ha concedido asistencia jurídica en materia penal, a través de la constitución u otras leyes nacionales (véase el cuadro de legislación de la publicación “Global Study on Legal Aid: Country Profiles”). Fuente: UNODC y PNUD, “Global Study on Legal aid”, 2016.

⁹² Por ejemplo, la falta de documentación o una documentación incompleta puede afectar directamente a los procesos de retorno, al complicar o impedir la expedición de documentos de viaje, la salida del país de acogida y la reingreso en el país de origen. Las personas con poca o ninguna documentación pueden verse obligadas a separarse de sus familias y enfrentarse a problemas de identidad y nacionalidad a largo plazo. Los riesgos de protección pueden surgir cuando las personas se sienten obligadas a recurrir a medios informales o ilegales para subsanar sus carencias de documentación, como la adquisición de documentos fraudulentos, la adopción de identidades falsas y el pago de sobornos. ACNUR y Consejo Noruego para los Refugiados, “Legal Safety for Return Preparedness. Legal and civil documentation challenges for Syrian refugees in Jordan in view of return”, marzo de 2020.

⁹³ También se denomina fenómeno de concentración de problemas, que es la cada vez mayor tendencia de que determinados problemas justiciables coexistan, cuando se experimenta más de un tipo de problema.

	Documentos civiles	Certificado de nacimiento
		Certificado de matrimonio
		Certificado de defunción
		Certificado de divorcio
		Certificado extraviado
		Matrimonio infantil
		Linaje familiar
		Permiso de conducción
		Testamento
Residencia	Documentos de residencia	Tarjetas de personas desplazadas internas
		Tarjetas de residencia
Derechos del niño	Documentos	Pensión alimenticia
		Custodia
		Adopción
		Tutela
	Violencia doméstica	
	Niños en conflicto con la ley	
Vivienda, tierras y propiedad	Vivienda	Contrato de arrendamiento
		Desalojo
		Titularidad
		Condiciones de vivienda
		Controversias por arrendamiento
		Herencia
		Pago de facturas de servicios públicos
		Permiso de construcción
	Tierras	Despojo de tierras
		Ocupación secundaria
		Escrituración
		Restitución o compensación
		Despojo de tierras
		Permiso de construcción
		Uso
		Herencia
	Propiedad	Transferencia
		Uso
		Restitución o compensación
		Escrituras
Derechos de género	Violencia	Violencia de género
	Discriminación	

Libertad de circulación	Restricciones al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales	Derecho a la salud, al trabajo y a los medios de subsistencia, a la educación, a la reagrupación familiar, a las libertades religiosas, etc.
	Condiciones y requisitos	Cruzar la línea de fuego o la frontera, restricciones de cuarentena, cruzar las fronteras nacionales o internacionales
Justicia penal	Juicio imparcial y debido proceso	
	Trata de personas	
	Tortura	
	Detención	Prisión preventiva prolongada y prisión preventiva arbitraria
		Confesiones bajo coacción
	Deportación	
	Violencia	Violencia de género
	Niños y delitos	
	Desaparecidos	
	Matrimonio infantil	
	Rendición de cuentas por violaciones	
Acceso a servicios	Educación	Primaria, secundaria, superior, formación profesional, etc.
	Salud	Tarjeta sanitaria
	Pensión	Herencia, renovación...
	Prestaciones sociales	
	Agua y saneamiento	
	Subsidio por discapacidad	
Empleo	Permiso de trabajo	
	Reconocimiento	
	Terminación	Despido improcedente Redundancia
	Explotación	
	Condiciones y derechos en el trabajo	
	Procedimientos disciplinarios	
	Pensión	
	Creación y acceso a los negocios	

Soluciones	Retorno a las zonas de origen	
	Integración local	
	Reasentamiento	
	Vías complementarias	
Espacio humanitario y cívico	Libertad de asociación para operar Defensores de los derechos humanos, activistas de la comunidad, etc.	

10. Descripción general de los posibles grupos meta de los programas de asistencia jurídica en entornos humanitarios

Las personas o los hogares suelen ser la población meta de las intervenciones de asistencia jurídica directa.

Beneficiario de asistencia jurídica: a efectos del presente estudio, un beneficiario de asistencia jurídica se refiere a cualquier persona (incluidos los extranjeros) que ha recibido asistencia jurídica tras cumplir con los criterios pertinentes para recibirla de conformidad con la legislación nacional (para la asistencia jurídica financiada por el Estado) o con los criterios de la organización, cuando corresponda. Se pueden llamar beneficiarios, clientes o usuarios de la asistencia jurídica. Las personas y los hogares son aquellos que han experimentado problemas justiciables o jurídicos y que por tanto necesitan esta asistencia para acceder a la justicia y ejercer sus derechos.

El siguiente cuadro explica algunas de las subcategorías de personas que reciben servicios de asistencia jurídica en entornos humanitarios, con su correspondiente definición.

Posibles subcategorías de personas a las que se presta una asistencia jurídica directa	Definiciones
Poblaciones afectadas por crisis	Personas, grupos y comunidades que se ven directa o indirectamente afectados por crisis humanitarias.
Personas desplazadas internas	Personas o grupos que se han visto obligados a huir o abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia, especialmente como resultado de determinadas situaciones o para evitar sus consecuencias (conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de derechos humanos o desastres naturales o causados por el hombre), y que no han cruzado ninguna frontera estatal internacionalmente reconocida ⁹⁴ .
Refugiado/a	Persona que no desea o no tiene posibilidad de volver a su país de origen debido al temor razonable a la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto u opinión política.
Retornados/as	Se debe distinguir entre personas “refugiadas retornadas” y “desplazadas internas retornadas”. En el caso de estos últimos, un retornado es

⁹⁴ Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2, 1998.

	un desplazado interno que ha tomado la decisión voluntaria y fundamentada de regresar, con seguridad y dignidad, a su antiguo lugar de residencia habitual. Las personas que fueron refugiados o migrantes, que no pueden regresar a sus antiguos hogares por alguna de las razones establecidas en los Principios Rectores, y que no se pueden integrar de forma sostenible en ningún otro lugar, son considerados desplazados internos. Del mismo modo, también lo son los refugiados o migrantes que, tras regresar, se ven obligados a abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia por alguno de los motivos establecidos en los mismos Principios Rectores ⁹⁵ .
Comunidades de acogida	En el contexto del desplazamiento, las comunidades de acogida son aquellas donde viven las personas desplazadas internas o refugiadas.
Víctimas de delitos	Aquellas personas que, de forma individual o colectiva, han sufrido daños, ya sean perjuicios físicos o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o financieras, o que han visto menoscabados sus derechos fundamentales de manera significativa a través de acciones u omisiones que violan leyes penales ⁹⁶ .
Supervivientes de la violencia de género	Son las víctimas de la violencia de género, definida como “cualquier acto [...] que resulta, o es probable que resulte, en daños o sufrimiento físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas de dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como en la privada”. ⁹⁷ El término violencia de género es más inclusivo que el término “violencia contra la mujer”. El primero incluye violencia hacia los hombres, siempre que la violencia se origine con motivo de su identidad o presentación de género.
Personas con discapacidad	El término incluye a toda persona que tenga discapacidades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, aunadas a otros factores, pueden dificultar su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones que los demás ⁹⁸ .
LGBTIQ+	Se trata del acrónimo para referirse a personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y <i>queer</i> . El signo de suma tras el acrónimo representa a personas con orientaciones sexuales, identidades de género, expresiones de género o características sexuales diversas (SOGIESC, por sus siglas en inglés) ⁹⁹ que se identifican utilizando otros términos. En ciertos contextos, los acrónimos LGB, LGBT o LGBTI se utilizan para referirse a poblaciones específicas. Se pueden añadir otras letras, como la “A” para

⁹⁵ Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), “A decade of displacement, in the Middle East and North Africa”, 2020.

⁹⁶ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, resolución 40/34 de la Asamblea General, 1985.

⁹⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

⁹⁸ Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006; artículo 1.

⁹⁹ SOGIESC es un acrónimo que significa “orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales”. Cuando hablamos de “personas con SOGIESC diversas”, nos referimos a todos los individuos cuya orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales les sitúan fuera de las categorías culturalmente convencionales.

	identificar a las personas asexuales, u otros géneros o aliados, “2S” para las personas “con dos espíritus”, o la “P” para referirse a las personas pansexuales. Según la zona, puede variar el orden en que se posicionan las letras, por ejemplo, LGBTQI+ o GBLTQI+. Los acrónimos relacionados a la SOGIESC no son estáticos y continúan evolucionando en el tiempo. Para garantizar la inclusividad y la exactitud, se deben utilizar con consideración y cautela para referirse a las personas o poblaciones a las que referencian ¹⁰⁰ .
Niños	Los niños son personas que no superan los 18 años, salvo que la mayoría de edad se adquiera a una edad más temprana según la legislación aplicable al individuo en cuestión ¹⁰¹ .
Personas apátridas	Una persona apátrida es aquella que no es considerada como nacional de ningún Estado según la legislación de estos ¹⁰² .

Meta de las intervenciones destinadas a crear o potenciar un entorno favorable a la asistencia jurídica pueden incluir:

- Garantes de derechos: instituciones del estado de derecho, autoridades locales y regionales, ministerios (habitualmente el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia), autoridades y tribunales informales, policía y control de fronteras, fiscales, tribunales, personal penitenciario y de centros de detención preventiva, las fuerzas del orden, los miembros del poder judicial del gobierno y las instituciones nacionales de derechos humanos.
- Agentes de la sociedad civil: organizaciones comunitarias, organizaciones de asistencia jurídica, colegios de abogados, centros de asistencia jurídica, facultades de derecho de las universidades, organizaciones de la sociedad civil, las Naciones Unidas y ONG nacionales o internacionales, el sector privado, redes privadas de juristas, líderes locales (como líderes de comunidades de personas refugiadas, jefes tribales, líderes religiosos, activistas políticos, ONG locales y representantes de organizaciones comunitarias), y asistentes jurídicos.

¹⁰⁰ Glosario de la OIM sobre personas con SOGIESC diversas. Disponible en línea en: https://static1.squarespace.com/static/5367af22e4b0915380a1eb0a/t/5fcfc9c6a3f9e430eb9406d4/1607453160297/IOM_SO_GIESC_Full_Glossary_2020.pdf.

¹⁰¹ Convención sobre los Derechos del Niño, 1989; artículo 1.

¹⁰² Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 1954; artículo 1, 1).