

# **EMPODERAMIENTO JURÍDICO Y ABOGACÍA COMUNITARIA EN LATINOAMÉRICA**

**Experiencias de Acceso a la Justicia  
desde la Comunidad**



# EMPODERAMIENTO JURÍDICO Y ABOGACÍA COMUNITARIA EN LATINOAMÉRICA

---

## Experiencias de Acceso a la Justicia desde la Comunidad

### COMPILADORAS/ES

Natalia Echegoyemberry - ACIJ

Sebastián Pilo - ACIJ

Luciana Bercovich - NAMATI

Marta Almela - NAMATI

### REVISIÓN DE ESTILO

Fernanda Benitez

### FOTOGRAFÍAS

Pablo Vitale

### DISEÑO GRÁFICO

Nela Díaz

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

# ÍNDICE

06 **PRÓLOGO**

08 **INTRODUCCIÓN**

12 **PARTE I.  
HÁBITAT Y DERECHO  
A LA CIUDAD**

**14** Prácticas de empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en América Latina: Asentamientos y pobreza urbana

**CASOS DE ESTUDIO**

**50** La Villa 31 y 31 bis: La larga lucha por la reurbanización. Ciclos de movilización jurídica y política

**62** Favela Souza Ramos: Defendiendo el derecho de habitar la ciudad

**68** Proyecto habitacional Flor del Valle: La lucha contra la segregación

76 **PARTE II.  
DERECHO A LA SALUD**

**78** Empoderamiento legal y el Derecho a la Salud en América Latina

**CASO DE ESTUDIO**

**92** Paulina Culum Xajil: Criminalización en la fiscalización del Derecho a la Salud en Guatemala

98 **PARTE III.  
JUSTICIA AMBIENTAL**

**100** Empoderamiento jurídico para el acceso a la Justicia Ambiental en América del Sur

**116** Acceso a la Justicia Ambiental en Latinoamérica

**CASOS DE ESTUDIO**

**136** “Incide: Más derechos, más acción”. Programa de empoderamiento jurídico de las comunidades que habitan la cuenca del Salar de Atacama

**144** Capacitación y empoderamiento jurídico de defensores y defensoras comunitarios indígenas de la Península de Yucatán, México

**152** Empoderamiento de líderes afroecuatorianos e indígenas chachis en la provincia de Esmeraldas para la defensa del territorio

160 **PARTE IV.  
DERECHOS DE LA  
POBLACIÓN MIGRANTE**

**162** Migrantes demandantes y Estados garantes

**CASO DE ESTUDIO**

**176** El Empoderamiento Jurídico como herramienta de exigencia de Derechos y Reconocimiento de las Relaciones Laborales de Trabajadores Indígenas en las Fincas de Café en Costa Rica

180 **PARTE V.  
GÉNERO Y DIVERSIDAD**

**182** Los Derechos de las Mujeres son Derechos Humanos: Género y Empoderamiento Legal en América Latina

**CASOS DE ESTUDIO**

**202** Defensoras Comunitarias Organizadas por el Derecho a una vida libre de violencia

**210** PLP 2.0: La Cuestión de la Violencia Doméstica y la Red de Apoyo de las Promotoras Legales Populares en el Barrio Restinga

**218** El empoderamiento legal y las organizaciones legales estatales a la luz de las voces de las víctimas de violencia doméstica

**226** Capacitación y Acción Legal Comunitaria con Mujeres Indígenas

**234** Asesoras comunitarias: Capacitando a mujeres líderes para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas e incrementar el acceso a la justicia en la Guatemala rural

244 **DECLARACIÓN DE  
VILLA INFLAMABLE POR  
EL ACCESO A LA JUSTICIA  
PARA TODAS/OS Y EL  
EMPODERAMIENTO  
JURÍDICO**

250 **SOBRE LAS/OS AUTORES**

# PRÓLOGO



Fotografía: Pablo Vitale

Nuestra tesis es simple: empoderar a las personas, colectivos y comunidades para que conozcan, usen y (trans)formen el derecho les ayudará a ejercer sus derechos. Durante décadas, defensores y defensoras de justicia han avanzado en este sentido, trabajando junto con las comunidades para materializar buenas leyes, o desafiar y mejorar leyes disfuncionales y represivas.

Los resultados han sido prometedores. Un conjunto creciente de evidencia muestra que el empoderamiento jurídico juega un rol crítico en fomentar la paz, la prosperidad, la inclusión y la buena gobernanza. Lo que empezó como un modesto experimento se ha convertido en un vibrante campo de práctica.

La red global busca aprovechar el potencial del creciente movimiento de empoderamiento jurídico. Nuestros miembros representan alrededor de 2000 organizaciones de "justicia de base", provienen de 160 países, y hablan docenas de idiomas. Trabajamos en diversos sectores, en problemáticas relacionadas con la pobre-

za, el territorio y el medio ambiente, la salud, la igualdad de género, la justicia penal, la migración y muchas más. Mientras que nuestros métodos y ambiciones son diversas, estamos unidos/as por un compromiso conjunto: poner el poder del derecho en manos de las personas.

Nuestros miembros están llevando a cabo grandes avances junto a las comunidades con las que trabajan. Sin embargo, las injusticias a las que nos enfrentamos se multiplican y cambian con rapidez. En muchos aspectos, los problemas nos están sobrepasando. El autoritarismo está ganando terreno en varios países. Las libertades básicas y el espacio cívico están cada vez más bajo amenaza. Una pequeña élite continúa amasando poder y riqueza, exacerbando las desigualdades y fomentando la corrupción. Mientras tanto, los impactos del cambio climático y la destrucción ambiental están pasando factura, en particular, a los sectores más vulnerables.

En respuesta a la creciente complejidad de estos desafíos, nuestra red ha decidido enfocarse estratégicamente en fortalecer la colaboración, la innovación y el intercambio de conocimientos a nivel regional. Hemos descubierto que, cuando los miembros que comparten circunstancias geopolíticas se unen, emergen oportunidades fascinantes para la acción y el aprendizaje colectivos. Sin embargo, dada la naturaleza global de muchas de las injusticias que enfrentamos, los miembros de la red también coinciden en que la creación de espacios para el aprendizaje comparativo y la cooperación entre regiones es crítica. En los próximos años, aspiramos a encontrar un equilibrio entre estas dos prioridades.

Esta publicación es producto del esfuerzo de nuestra comunidad por adentrarse en aprendizajes e intercambios más profundos a nivel regional. Partiendo de las experiencias de los miembros de nuestra red, las siguientes páginas representan una rica exploración de las estrategias de empoderamiento jurídico desarrolladas en América Latina a través de cinco temas clave: hábitat y derecho a la ciudad, derecho a la salud, justicia ambiental, derechos de la población migrante, y género y diversidad. Esta ofrece conocimiento práctico sobre cómo abordar algunos

de los desafíos globales más urgentes y espinosos en materia de justicia. De este modo, sirve como una contribución inestimable al campo del empoderamiento jurídico.

A medida que avancen en la lectura de este libro, recomendamos prestar particular atención a los casos de estudio resaltados en cada sección, que son tanto instructivos como inspiradores. Encontrarán historias de habitantes de asentamientos informales y barrios marginales defendiendo su derecho a acceder a servicios básicos, así como mejores condiciones de vida; una defensora sobreponiéndose al hostigamiento recibido por ayudar a su comunidad a exigir responsabilidades a sus proveedores de salud; mujeres cuyas trayectorias en empoderamiento jurídico las llevan de ser víctimas de la violencia doméstica a ser agentes de cambio; comunidades indígenas usando mecanismos jurídicos para proteger ecosistemas frágiles en peligro ante proyectos de inversión, y mucho más.

Juntos, estos casos y reflexiones ofrecen una mirada hacia la experiencia humana colectiva que reside en el centro de nuestro trabajo. Nos dan esperanza de que nuestro objetivo final es alcanzable: a pesar de los obstáculos podemos hacer de la justicia una realidad para todas y todos. Esperamos que las historias de valentía e innovación en estas páginas allanen el camino para que muchas otras personas sigan sus pasos.

**Abigail Moy,**

*Directora, Red Global de Empoderamiento Jurídico*

**Vivek Maru,**

*Director Ejecutivo (CEO), Namati*

# INTRODUCCIÓN

**Luciana Bercovich  
y Marta Almela,**

*Red Global de  
Empoderamiento Jurídico  
en América Latina*

**María Natalia  
Echegoyemberry  
y Sebastián Pilo,**

*Asociación Civil por la  
Igualdad y la Justicia  
(ACIJ), Argentina*

El derecho es percibido como una amenaza por gran parte de la población en situación de vulnerabilidad y exclusión. En vez de protegerles, éste parece actuar para criminalizar, estigmatizar y excluir. El sistema de justicia no llega a unas 5.100 millones de personas en todo el mundo, es decir, dos tercios de la población mundial<sup>1</sup>, lo cual implica que pueden ser desalojadas de sus viviendas, expulsadas de sus tierras, sufrir la impunidad ante la vulneración de sus derechos y ser víctimas de ataques y amenazas.

En Latinoamérica, la pobreza extrema se ha incrementado en los últimos años<sup>2</sup> y, según datos de 2012, las ciudades de la región eran consideradas las más inequitativas del planeta<sup>3</sup>. Asimismo, América Latina es la región más peligrosa del mundo para defender los derechos humanos<sup>4</sup>: más de la mitad de los 164 defensores y defensoras ambientales y del territorio asesinados en 2018 fueron en América Latina<sup>5</sup>. Por otro lado, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en lo que va del 2019, en América fallecieron un 33% más de personas que en el 2018 intentando migrar a otros países<sup>6</sup>. Asimismo, la región presenta algunas de las tasas de violencia

1 Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. (2019). *Justicia Para Todos. El Grupo de Trabajo sobre Justicia. Informe Final*, p. 18. Recuperado de [https://docs.wixstatic.com/ugd/90b-3d6\\_1656bf93a96a4f35a3625f7c0e5a2f9d.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/90b-3d6_1656bf93a96a4f35a3625f7c0e5a2f9d.pdf)

2 CEPAL. (2019). *La pobreza en América Latina se mantuvo estable en 2017, pero aumentó la pobreza extrema, alcanzando su nivel más alto desde 2008, mientras que la desigualdad se ha reducido apreciablemente desde 2000*. Comunicado de prensa. 15 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-america-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema>

3 ONU-Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, Kenia, p. 12. Recuperado de [https://flacso.edu.ec/cite/ONU-habitat\\_2012\\_estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-rumbo-a-una-nueva-transicion-urbana/](https://flacso.edu.ec/cite/ONU-habitat_2012_estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-rumbo-a-una-nueva-transicion-urbana/)

4 EFE. (2019). *América Latina es la región más peligrosa del mundo para defender los derechos humanos. 26 de junio de 2019*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/america-latina-es-la-region-mas-peligrosa-del-mundo-para-defender-los-derechos-humanos/20000013-4010046>

5 Global Witness. (2019). *Enemies of the State? How governments and business silence land and environmental defenders*, p. 9. Recuperado de <https://www.globalwitness.org/es/campaigns/environmental-activists/enemies-state/>

6 EFE. (2019). *Las muertes de migrantes en América suben un 33%, con gran alza de venezolanos. 16 de agosto de 2019*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/las-muertes-de-migrantes-en-america-suben-un-33-con-gran-alza-venezolanos/20000013-4044237>

contra las mujeres más altas del mundo<sup>7</sup>.

En este contexto de extrema desigualdad y graves injusticias, el derecho puede convertirse en un aliado para generar las transformaciones sociales, legales, políticas y económicas necesarias. Cuando las personas se apropian del derecho, éste se puede transformar en una valiosa arma de defensa y exigibilidad para demandar tanto el cumplimiento de la normativa vigente como el cambio o la generación de marcos legales y políticas públicas que garanticen los derechos de la población en situación de vulnerabilidad.

Cambiar nuestra relación con el derecho es una de las claves para fomentar y garantizar el acceso a la justicia para todos y todas. Si bien las legislaciones y normativas nacionales, regionales e internacionales han ido incorporando elementos para garantizar la protección de los derechos de las personas, sigue existiendo una gran desconexión entre la legislación existente y la implementación de la misma. El primer paso para cambiar esta distancia entre las obligaciones de los Estados y la vida de las personas es que el derecho esté en manos de la gente, que deje de ser un conocimiento reservado para el ámbito de jueces y abogados, y que se transforme en el lenguaje vivo, utilizado por la sociedad para relacionarse en la vida pública.

En nuestra región y en el mundo, existen miles de personas y organizaciones que se dedican a ayudar a las personas a conocer, usar y (trans)formar el derecho, trabajando junto a las comunidades para avanzar en el acceso a la justicia. La Red Global de Empoderamiento Jurídico (en adelante, la Red) reúne alrededor de 7000 personas y 2000 organizaciones comprometidas con el acceso a la justicia y el empoderamiento jurídico alrededor del mundo. Se trata de una comunidad de práctica conformada por activistas de derechos humanos y organizaciones de base, abogados/as, asistentes legales comunitarios/as, educadores, investigadores/as, líderes(as) comunitarios/as, periodistas y funcionarios/as públicos/as.

7 PNUD; ONU Mujeres. (2017). *Del Compromiso a la Acción: Políticas para Erradicar la Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional*, p. 6. Recuperado de [http://www.latinamerica.undp.org/content/rbiac/es/home/library/womens\\_empowerment/del-compromiso-a-la-accion-politicas-para-erradicar-la-violencia.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rbiac/es/home/library/womens_empowerment/del-compromiso-a-la-accion-politicas-para-erradicar-la-violencia.html)

La Red tiene por objetivos contribuir a mejorar las prácticas y generar conocimiento en torno al empoderamiento jurídico, e incidir ante las instituciones locales, nacionales, regionales, multilaterales e internacionales para mejorar el acceso a la justicia para todos y todas. Entre las actividades que la Red realiza, podemos mencionar los encuentros de intercambio de experiencias y aprendizajes, el compartir oportunidades y la generación de espacios de discusión online. También cuenta con una biblioteca de recursos donde compartimos materiales y herramientas de interés, un directorio de miembros donde podemos buscar organizaciones afines en nuestra región u organizaciones trabajando en problemáticas similares en otras partes del mundo, webinarios y actividades online tanto de capacitación como de coordinación, campañas y actividades de incidencia política, entre otros.

En Latinoamérica, las primeras discusiones colectivas sobre las prácticas y experiencias de empoderamiento jurídico se dieron en el año 2012. En ese momento, la Red estaba dando sus primeros pasos, realizando encuentros en diversas regiones para identificar cómo una comunidad de prácticas global podría contribuir a fortalecer las experiencias existentes, promover que más organizaciones e instituciones públicas tengan en cuenta esta perspectiva, e incidir para mejorar las políticas de acceso a la justicia con un enfoque “desde abajo”, que tenga en cuenta las percepciones, intereses y prioridades de los sectores marginados. En este primer encuentro participaron 28 personas, quienes durante 3 días discutieron las particularidades del empoderamiento jurídico en la región y los elementos que las diversas experiencias tienen en común.

Uno de los principales hallazgos fue identificar que organizaciones con agendas temáticas muy diversas, trabajando en contextos políticos, económicos y sociales disímiles, compartían en gran medida las metodologías utilizadas y el modo de abordar el trabajo con la comunidad. La mayoría de las organizaciones presentes en el encuentro utilizan herramientas como el litigio estratégico, la rendición de cuentas, las capacitaciones en derecho, la investigación, entre otras, pero lo que las une no son las herramientas que usan, sino el

cómo lo hacen y los objetivos que se persiguen.

En el año 2017, se desarrolló el segundo encuentro regional<sup>8</sup>, en el cual durante seis días, 30 participantes de 15 países discutieron y aprendieron colectivamente sobre cómo abordar desafíos comunes y mejorar las metodologías de trabajo teniendo en cuenta las particularidades de la región. Asimismo, se acordaron los siguientes pasos para fortalecer el movimiento de empoderamiento jurídico en la región y se firmó la **“Declaración de Villa Inflamable por el Acceso a la Justicia para todas/os y el Empoderamiento Jurídico”**, un documento en el cual se establecen los principios y compromisos que guiarán el grupo en el futuro, como así también 26 exhortaciones a los poderes públicos, privados, y organismos internacionales para garantizar el acceso a la justicia para todos y todas, finalizando con los compromisos que asumen las organizaciones participantes y aquellas que se sumen a la declaración en el futuro. (Al final de la publicación se encuentra el texto completo de la declaración).

Luego del encuentro, las organizaciones han realizado una serie de seminarios virtuales (webinarios) tendientes a capacitarse y discutir sobre temas comunes y han participado en instancias de incidencia política a nivel nacional e internacional.

Esta publicación<sup>10</sup> es parte de ese proceso colectivo y tiene por objetivo generar información de primera mano sobre cómo las experiencias de empoderamiento jurídico de la región contribuyen a mejorar la vida de las personas. Se exponen las diversas metodologías utilizadas y se plantean los desafíos y retos que las organizaciones enfrentan.

Las experiencias y reflexiones aquí plan-

teadas se estructuran en torno a cinco grandes temáticas definidas como prioritarias por los miembros de la red en la región: hábitat y derecho a la ciudad, derecho a la salud, justicia ambiental, derechos de la población migrante, y género y diversidad. Seis organizaciones líderes en estos ejes han elaborado artículos en los cuales mapean experiencias y plantean cuáles pueden ser los siguientes pasos para profundizar en debates y generación de conocimiento sobre el impacto que el empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria tienen en la vida de las personas. Cada uno de estos artículos es seguido de casos de estudios elaborados por los propios actores de los mismos en los cuales se reflejan experiencias muy concretas que esperamos sirvan de inspiración y nutran este ejercicio de aprendizaje colectivo.

La primera parte consta de un artículo elaborado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (en adelante, ACIJ) de Argentina. Éste recoge experiencias de empoderamiento jurídico en contextos de segregación sociourbana en América Latina, analizando el uso de herramientas jurídicas para revertir la vulneración de derechos de las personas que habitan asentamientos informales, barrios y villas en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y México. El artículo viene seguido de tres casos de estudio: un caso elaborado por ACIJ en base a su trabajo en las villas de la Ciudad de Buenos Aires; y dos casos elaborados por TECHO y basados en sus experiencias en el trabajo en materia habitacional en asentamientos informales en Brasil y Chile.

La segunda parte de la publicación presenta un artículo elaborado por el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en Sistemas de Salud (en adelante, CEGSS) de Guatemala, aborda la problemática del acceso a la salud y a la justicia en materia de salud en el contexto latinoamericano. El artículo incluye experiencias de otras organizaciones en la región, a la vez que pone un particular foco en las experiencias de las comunidades indígenas rurales en Guatemala y las estrategias de empoderamiento jurídico y fiscalización ciudadana llevadas a cabo por los habitantes de dichas comunidades junto con CEGSS. A su vez, el artículo viene seguido por un caso de estudio

que narra la experiencia de una defensora de la salud en el ejercicio de fiscalización ciudadana ante las instituciones de salud guatemaltecas y los desafíos resultantes de dicho ejercicio.

La tercera parte se centra en justicia ambiental e incluye dos artículos. Por un lado, un análisis elaborado por la Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX (en adelante, ECOLEX) de Ecuador, sobre distintas experiencias de empoderamiento jurídico en la defensa por el ambiente, los recursos naturales y el territorio en América del Sur. El análisis recoge el trabajo de organizaciones en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, junto con defensores/as ambientales locales. Por otro lado, el artículo elaborado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (en adelante, CEMDA) de México, realiza un diagnóstico del acceso a la justicia ambiental en la región y las barreras al mismo, para luego abordar distintas metodologías en empoderamiento jurídico usadas para acercar la justicia a los y las defensoras del ambiente y los recursos naturales. El artículo incluye ejemplos de distintos países de América Latina. A ambos artículos les siguen tres casos de estudio: un caso elaborado por FIMA que incluye la experiencia de un programa de empoderamiento jurídico con comunidades del Salar de Atacama que luchan por la conservación de los recursos hídricos de la zona; y dos casos que dan cuenta de las experiencias de empoderamiento jurídico con comunidades indígenas (y también afrodescendientes, en el caso ecuatoriano) en la Península de Yucatán, México (CEMDA), y en Esmeraldas, Ecuador (ECOLEX), en la defensa de los recursos naturales y el territorio.

La cuarta parte se centra en el empoderamiento jurídico de las personas migrantes y trabajadoras migrantes, incluyendo un artículo y caso de estudio elaborados por el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (en adelante, GMIES). El artículo realiza un diagnóstico del panorama migratorio en la región y las principales barreras que la población migrante enfrenta cuando intenta reclamar justicia ante la violación de sus derechos. Asimismo, incluye experiencias concretas de distintas organizaciones en la región y las herramientas de empoderamiento jurídico utilizadas para revertir esta realidad. El caso de estudio hace

especial énfasis en la situación de los y las trabajadores/as migrantes, narrando la experiencia de trabajo de GMIES con los y las trabajadores/as indígenas en las fincas de café de Costa Rica.

La quinta parte, sobre género y diversidad, está encabezada por un artículo elaborado por Themis, Gênero, Justiça, Direitos Humanos (en adelante, Themis) de Brasil. El artículo presenta un análisis de los actuales desafíos en materia de género y justicia, y realiza un mapeo de distintas experiencias de activismo jurídico feminista en Latinoamérica. Éste viene seguido de cinco casos de estudio que dan una perspectiva amplia de las distintas prácticas de empoderamiento jurídico en materia de derechos de las mujeres que se están desarrollando en la región. Encontramos: las experiencias de la Fundación Construir en Bolivia en materia de violencia contra las mujeres; la experiencia del programa de Promotoras Legales Populares y la aplicación PLP 2.0 de Themis para combatir la violencia doméstica en Brasil; el análisis sobre el rol de las instituciones legales estatales en relación con la violencia doméstica en Argentina, desarrollado por Julieta Marotta; el trabajo de Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (en adelante, Andhes) y su programa de Capacitación y Acción Legal Comunitaria para mujeres indígenas en Argentina; así como la experiencia de las asesoras comunitarias indígenas en el contexto guatemalteco, de la mano de la Iniciativa de los Derechos de la Mujer.

**Esperamos que esta publicación y las prácticas recogidas en ella sirvan de inspiración para que seamos cada vez más las personas que trabajamos para poner el derecho en manos de la gente, que contribuyan a generar reflexiones sobre cómo mejorar el trabajo realizado y que brinden herramientas para incidir ante las autoridades públicas para que elaboren políticas públicas de acceso a la justicia centradas en los problemas reales de las personas, atendiendo especialmente a quienes el sistema de justicia hoy no les da una respuesta justa.**

8 Para saber más sobre el encuentro y las organizaciones participantes: <https://namati.org/network/opportunities/learningexchanges/learning-exchange-argentina/>

9 Para consultar el texto completo de la declaración: <https://namati.org/network/justiciaparatodxs/>

10 Esta publicación es impulsada por la Red, junto con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), el Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud (CEGSS), la Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX, el Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES) y THEMIS, Gênero, Justiça, Direitos Humanos. Cuenta también con la colaboración de otras muchas organizaciones y miembros de la Red en América Latina, como TECHO, la Fiscalía para el Medio Ambiente (FIMA), la Fundación Construir, Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en derechos humanos y estudios sociales (Andhes), Women's Justice Initiative (WJI), Julieta Marotta.

# HÁBITAT Y DERECHO A LA CIUDAD

**14** Prácticas de empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en América Latina: Asentamientos y pobreza urbana

## CASOS DE ESTUDIO

---

**50** La Villa 31 y 31 bis: La larga lucha por la reurbanización. Ciclos de movilización jurídica y política

**62** Favela Souza Ramos: Defendiendo el derecho de habitar la ciudad

**68** Proyecto habitacional Flor del Valle: La lucha contra la segregación

# PRÁCTICAS DE EMPODERAMIENTO JURÍDICO Y ABOGACÍA COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA: ASENTAMIENTOS Y POBREZA URBANA<sup>11</sup>

**Pablo Vitale,  
María Natalia  
Echegoyemberry,  
Felipe Mesel y  
Mariano Valentini,**  
*Asociación Civil por la Igualdad y  
la Justicia (ACIJ), Argentina*

## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos presentar un conjunto de experiencias de *empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria*<sup>12</sup> desarrolladas en contextos de segregación socio-urbana<sup>13</sup> en América Latina. Este mapeo no busca ser exhaustivo, aunque sí dar cuenta de diferentes prácticas sociojurídicas desarrolladas en la región -que pueden encuadrarse en la categoría de *empoderamiento jurídico*- y aportar una aproximación al amplio panorama de herramien-

<sup>11</sup> Este artículo se enmarca en las actividades del proyecto: "Confronting Urban Segregation: Legal Empowerment in Latin American Cities" (IDRC 108337-001), coordinado por ACIJ (Argentina), junto a la Fundación Construir (Bolivia) y el Centro Andino de Acción Popular (Ecuador). Lo que acá se presenta forma parte de las conclusiones de investigación del proyecto.

<sup>12</sup> En la literatura se encuentran diferentes denominaciones y definiciones para aludir a una serie de prácticas que pueden conceptualizarse como de empoderamiento legal, empoderamiento jurídico comunitario, abogacía comunitaria, abogacía social y/o abogacía popular. Si bien estas categorías pueden tener origen en marcos conceptuales e históricos diferentes, a los fines de esta publicación serán utilizados de manera equivalente.

<sup>13</sup> En este texto utilizaremos el concepto de segregación socio-espacial o segregación socio-urbana como la expresión espacial de un orden social intrínsecamente desigual, que se materializa en una ciudad inequitativa. Existen diferentes denominaciones que intentan dar cuenta de las discriminaciones en el espacio urbano, producto del acceso desigual a bienes y servicios. Así, por ejemplo, en la literatura encontramos términos como: "segregación urbana" (Castells), "segregación residencial" (Sabatini, Cáceres y Cerda), "segregación residencial socio-económica" (Rodríguez y Arriagada).

tas utilizadas para que las comunidades *conozcan, usen y transformen el derecho*.

La estructura que se presenta a continuación parte de una somera presentación de la **problemática habitacional** que atraviesa una de las regiones más urbanizadas del planeta; para ello se reponen datos contextuales que señalan las manifestaciones territoriales de la desigualdad social en las ciudades. Complementariamente, se identificarán las principales **barreras de acceso a la justicia** que obturan el reclamo de las comunidades por la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y al hábitat digno. A partir de ello, se abordan experiencias de empoderamiento cuyo fin es enfrentar los principales obstáculos en el acceso a la justicia y las vulneraciones de derechos que atraviesan las personas, colectivos y comunidades que viven en asentamientos y villas<sup>14</sup> en la región.

Para presentar estos casos expresivos del uso de herramientas jurídicas por parte de las comunidades, analizamos: los actores involucrados, los cambios buscados, el alcance de la intervención, el rol de las comunidades en los procesos de empoderamiento, los obstáculos enfrentados, los factores que favorecieron u obturaron la implementación de las distintas estrategias, la sustentabilidad en el tiempo de las transformaciones y las posibilidades de replicabilidad de las intervenciones. Asimismo, se observan específicamente los conflictos, vinculaciones y articulaciones con los organismos del Estado. En el artículo también se presentan algunos resultados e impactos de estas experiencias, a partir de los cuales se plantean reflexiones acerca de las potencias, límites y desafíos para que los usos del derecho por parte de las comunidades sean herramientas efectivas para equiparar las condiciones de vida en los asentamientos a las del resto de la ciudad.

En lo que sigue, se hará foco en diferentes

<sup>14</sup> En los diferentes países de la región se utilizan diferentes términos para definir similares expresiones espaciales de la desigualdad social; así, por ejemplo: villas (misericordia, de emergencia), asentamientos (precarios, informales, irregulares), favelas, pueblos jóvenes, etc., son términos con los que se alude a diferentes situaciones en las que ejercicio del derecho a la ciudad en paridad de condiciones se ve limitado y se caracterizan por falta de acceso a servicios básicos, pobreza urbana, falta de planificación urbana y ambiental, sin integración socio-urbana con el resto de la ciudad.

aristas de experiencias desarrolladas en la región, llevadas a cabo por organizaciones y colectivos de diferente tipo: estatales (defensa pública, academia, agencias administrativas), civiles (organizaciones de la sociedad civil, redes de agrupaciones, grupos confesionales) y comunitarias (juntas vecinales, organizaciones de base, etc.). Entre las organizaciones también pueden distinguirse dos grandes grupos: aquellas que están orientadas fundamentalmente a la reversión de vulneraciones de derechos, y a partir de ello abordan la problemática habitacional, por un lado y, por otro, los colectivos, asociaciones y redes de vivienda y hábitat que incorporan los recursos jurídicos a sus repertorios de acción. En todos estos casos las estrategias jurídicas pueden clasificarse en la promoción del **conocimiento** (extensionismo jurídico, divulgación, formación de promotores de acceso a la justicia o paralegales), **uso** (litigio estratégico, clínicas jurídicas gratuitas, producción de información para la incidencia, monitoreo) y **transformación** del derecho (incidencia en la agenda estatal y coproducción de normativa y políticas públicas, cabildeo comunitario).

Las experiencias de Brasil que se presentan hacen foco en diversos usos del derecho en tres grandes ciudades, partiendo de antecedentes de participación en la producción de leyes y la generación de políticas públicas en materia urbana (Movimiento Nacional de Reforma Urbana), en tanto se observan: la promoción e incidencia en materia de DESC (Terra de Direitos, Curitiba), el impulso de intervenciones estatales y asesoría jurídica en materia de derecho a la ciudad (Pastoral de las Favelas y otras organizaciones, Río de Janeiro) y la generación de conocimiento y propuestas de políticas públicas en materia hábitat justo, democrático y sustentable (Instituto Polis, San Pablo).

En la región andina, se presentan casos de Bolivia, vinculados con la *transformación del derecho* y la generación de políticas públicas en materia de acceso al suelo, cambio climático y resiliencia (Comités Populares, La Paz); y de Ecuador, respecto a acciones de empoderamiento para lograr la seguridad en la tenencia en distintos barrios urbanos periféricos y la reivindicación del derecho al agua por vías adminis-

trativas (Barrio Cutuglagua, Quito).

En Colombia, se recuperan varias experiencias de empoderamiento desarrolladas en Medellín, que apuntan a la implementación de diferentes estrategias jurídicas: la participación popular en el Plan Ordenamiento Territorial (POT) y en la formulación de políticas públicas de protección de moradores (Escuela Planeamiento Urbano regional de la Facultad de Arquitectura), el observatorio y monitoreo de políticas públicas en materia de derecho a la ciudad (SUMAPAZ), la generación de propuestas alternativas técnicas a partir del establecimiento de alianzas y cabildos abiertos (Movimiento Pobladores), la promoción de liderazgos comunitarios, derechos y desarrollo local a través de la educación popular (Corporación Con-vivamos), y el inicio de acciones populares para la obtención de viviendas de interés social (Corporación Jurídica Libertad).

También se presentan, sobre México, el antecedente de los movimientos de inquilinos en el impulso de propuestas de políticas públicas para la autoconstrucción con el aporte de equipos técnicos (Casa y ciudad) y dos experiencias de judicialización: para el acceso a servicios públicos básicos (Tres de mayo, Estado de Morelos) y por el derecho a la vivienda (Complejo Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco).

Finalmente, para Argentina, se hace foco en casos en los que las comunidades de tres asentamientos (denominados localmente como “villas”) recurrieron al litigio estratégico para: asegurar el acceso a una vivienda digna para una comunidad desalojada (en Villa La dulce), resistir el desalojo y lograr la urbanización del barrio (Rodrigo Bueno) y garantizar la participación en el proceso de relocalización (Villa Inflamable).

A partir de estas experiencias se identifican elementos comunes y diferenciales presentes, se propone una recapitulación y caracterización de las herramientas jurídicas implementadas y se plantean algunas recomendaciones y lecciones que surgen de la reflexión en torno a las estrategias de empoderamiento legal comunitario desarrolladas en la región.

## 2.CONTEXTOS Y CONCEPTOS:

### 2.1. Desigualdades en Latinoamérica.

En la actualidad, América Latina y el Caribe es la segunda región –después de Europa– con mayor población urbana y, por lo tanto, la región en desarrollo con el nivel de urbanización más alto. Existen en Latinoamérica y el Caribe 68 ciudades con más de 1 millón de habitantes y siete países concentran a más de 40% de su población en urbes de esta dimensión<sup>15</sup>. En promedio, un 80% de sus habitantes son urbanos. Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) subraya que el desafío central de la gestión urbana en la región es mejorar la calidad de vida de las personas, reducir la desigualdad y alcanzar la sostenibilidad en las ciudades.<sup>16</sup>

Las urbes latinoamericanas permanecen entre las más desiguales del mundo. En efecto, son consideradas las más inequitativas del planeta, “*duales, divididas y segregadas tanto social como espacialmente*” (ONU-Hábitat, 2012). En la región persiste una marcada segregación residencial y en el acceso a la vivienda y el suelo urbano<sup>17</sup>, y es expresivo de ello que el 25% de la población de Latinoamérica sólo accede a la tierra y viviendas por procesos informales<sup>18</sup>. Los asentamientos precarios son espacios en los que se manifiesta una concentración espacial de vulneraciones de derechos humanos, que afec-

15 Adrienne, A. (s.f.). “Atlantic Council”. *Urbanization in Latin America*. Citada en: *Habitat III, Reunión Regional de América Latina & El Caribe. Nota Conceptual*. Toluca, 18-20 de abril de 2016. Recuperado de [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Concept-Note-HIII-RM-LAC\\_ES.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Concept-Note-HIII-RM-LAC_ES.pdf)

16 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: Seis mensajes claves, HÁBITAT III, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible*. Quito, 17 a 21 de octubre. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf)

17 Habitat III, Reunión Regional de América Latina & El Caribe: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Ciudades sostenibles*.

18 Fernandes, E. (2007). *Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas*. En *Regularización de asentamientos informales en América Latina*, Cambridge, Ma, Lincoln Institute of Land Policy.

tan especialmente a algunos grupos (por condición de género, situación migratoria, etaria, ingresos económicos, entre otros).<sup>19</sup>

Esta segregación residencial socioeconómica y el desigual acceso a vivienda y suelo urbano persisten como expresiones espaciales de la inequidad social que caracteriza a la región. Según la CEPAL (2018) en los últimos años se ha incrementado la pobreza extrema<sup>20</sup> en Latinoamérica: el porcentaje de personas en situación de indigencia –por ingresos– en Argentina es de 2,9%; en Bolivia de 14,7%; en Brasil de 4%; en Colombia 12%; en Ecuador 6,6%; en México 11,7%<sup>21</sup>.

Como contracara de este contexto, la región de América Latina y el Caribe ha hecho notables aportes al debate global sobre desarrollo urbano igualitario, especialmente a través de la promoción del derecho a la ciudad. Esto se verifica en dos expresiones centrales: la participación ciudadana en materia de interpelación a las instituciones públicas y el desarrollo de normativa y jurisprudencia urbana que fortalecen instrumentos de desarrollo urbano inclusivo<sup>22</sup>.

### 2. 2. Derecho Humano a la vivienda.

Una característica compartida por los países de la región es la brecha existente entre la grave y deficitaria situación habitacional mencionada y el amplio reconocimiento normativo del derecho a vivienda adecuada y hábitat digno (con el consecuente acceso a un conjunto de derechos asociados a las condiciones de localiza-

ción urbana). Con ese rasgo distintivo en común, los marcos jurídicos y los contextos urbanos de cada país de la región presentan particularidades que cabe resaltar.

En el caso de Bolivia el derecho a la vivienda tiene consagración constitucional (art. 19)<sup>23</sup> y es concebido como un derecho humano fundamental; además se han ratificado los principales tratados de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), por lo que el Estado asume el compromiso de promover, facilitar y garantizar una vivienda adecuada para todas las personas. Sin embargo, en el Informe Nacional presentado en Hábitat III, Bolivia informó que el déficit cuantitativo ascendía a 167.299 viviendas, y cualitativo de 1.176.738 (al 2012)<sup>24</sup>. Investigaciones de la sociedad civil señalan números aún mayores, que además indican que el 54% de los hogares vive en hacinamiento, el 33% no tiene agua potable, el 32% no cuenta con servicio sanitario<sup>25</sup>.

En Brasil, en tanto, se han dado cambios institucionales y normativos de trascendencia a partir de la Reforma constitucional de 1988<sup>26</sup>, que consagra el principio de función social de la propiedad urbana e introduce el derecho a la vivienda (artículo 183, entre otros)<sup>27</sup>. Es uno de los países más urbanizados del mundo, ya que en los últimos 40 años verificó un proceso acelerado que actualmente alcanza al 79,5% de población urbana. Concomitantemente, presenta

23 Véase *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*, Artículo 19 I.

24 Véase Informe del Estado Plurinacional de Bolivia, 2014. En: *Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible – Hábitat III*. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Bolivia-Spanish.pdf>

25 Véase el Informe elaborado por la Red Nacional de Asentamientos Humanos RENASEH, sobre el Derecho Humano a la vivienda en Bolivia examen periódico Universal. Situación de Vivienda. Disponible: [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/JS6\\_UPR\\_BOL\\_S07\\_2010\\_JointSubmission6.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BO/JS6_UPR_BOL_S07_2010_JointSubmission6.pdf)

26 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2016). *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. Relatório aprovado pelo Conselho das Cidades no dia 17 de setembro de 2015 e pelo Grupo de Trabalho Habitat, instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014 do Conselho das Cidades. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>

27 Véase artículo 6 de la Constitución de Brasil: “Son derechos sociales la educación, la salud, la alimentación, el trabajo, la vivienda, el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, como se establece en la presente Constitución”.

deficiencias cualitativas y cuantitativas<sup>28</sup> en materia de acceso a vivienda y tierras<sup>29</sup>, que se calcula en torno a 5,6 millones de viviendas (FJP, 2014)<sup>30</sup>. Asimismo, la producción de información censal incumple con estándares establecidos, lo que redundará en la invisibilización de la escala total de la demanda habitacional (ya que no se tienen en cuenta hogares por vivienda, aspectos de la calidad constructiva, etc.)<sup>31</sup>.

Otro de los países que incorporó en su Constitución Nacional el reconocimiento de los derechos a un hábitat seguro y a la vivienda digna es Ecuador, con una formulación particularmente fuerte respecto al derecho a la vivienda y la ciudad, con la aprobación del “régimen del buen vivir”<sup>32</sup>. Sin embargo, persisten dificultades para el acceso y seguridad de tenencia de la tierra y vivienda<sup>33</sup>. En Quito se estima que el porcentaje de viviendas irregulares es del 53%, llegando al 70% en ciudades como Esmeraldas<sup>34</sup>. En el último censo nacional (2010) se registraron 2.861.550 personas viviendo en tugurios (viviendas precarias); y el 34% de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a

servicios de saneamiento adecuado.<sup>35</sup>

En Colombia el derecho a la vivienda se encuentra consagrado a nivel constitucional (art. 51). La interpretación que sobre sus alcances realiza la Corte Constitucional se fue modificando a lo largo del tiempo, pasando de una visión restringida a una más amplia. Primeramente fue considerado un derecho asistencial que no constituía un derecho fundamental<sup>36</sup> y por lo tanto, sólo gozaba de amparo constitucional en el caso en que la vulneración o desconocimiento del derecho a la vivienda pudiera acarrear la violación de la dignidad humana (derecho conexo con otros derechos fundamentales)<sup>37</sup>. Actualmente, la Corte Constitucional sostiene que el derecho a la vivienda es un derecho humano fundamental susceptible de ser garantizado *per se* mediante acción de tutela y protección para asegurar el disfrute real de la vivienda, incluyendo habitabilidad, salubridad, funcionalidad, privacidad, seguridad, calidad, estabilidad entre otras dimensiones que comprende la vivienda digna y que deben ser garantizadas a través de vías idóneas<sup>38</sup>. Al igual que el resto de los países de la región se encuentra en proceso de urbanización acelerado (de 39% en 1951 al 76% en el 2010)<sup>39</sup>. En este país subsisten importantes deficiencias en materia de vivienda<sup>40</sup>: el 36,21% de los hogares presenta necesidades habitacionales, el 23,84% habita en viviendas con problemas cualitativos o susceptibles de ser mejorados

28 Déficit cuantitativo: se estima teniendo en cuenta la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar al parque existente para que haya una relación uno a uno entre viviendas adecuadas y familias. Déficit cualitativo: se refiere a deficiencias de materialidad y servicios básicos.

29 Véase, para profundizar, Arriagada Luco, C. (2005). *Informe CEPAL. El déficit habitacional en Brasil y México y sus dos megaciudades globales: estudio con los censos de 1990 y 2000*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/139804/CAL%20Brasil%20y%20Mx%20S05977-es.pdf?sequence=1>

30 Véase: FJP – Fundação João Pinheiro (2014). Déficit habitacional no Brasil 2011- 2012: resultados preliminares. (Nota Técnica, n. 1). Belo Horizonte, Brasil: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informação.

31 Véase CEPAL (2005, p.18). Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7199/S05977.pdf?sequence=1>.

32 La Constitución ecuatoriana establece: “Art. 30.- Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

33 Véase Informe BID: “Programa de apoyo al sector vivienda. Ecuador”, Operación no. 1416/ oc-ec aprobada en julio 31, 2002. Recuperado de <http://www.iadb.org/exr/doc98/pro/uec0207.pdf>

34 Dávila, Mónica (2010). Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos Urbanos y Rurales. En SEPLADES (Eds.), *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010*. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.

35 Reporte Nacional de Ecuador para Hábitat III. Disponible: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-Ecuador-spanish.pdf>

36 Olano García, H. A. (2006). El derecho a la vivienda digna en Colombia. *Dikaion*, 20(15), 105-112. Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/720/72001509.pdf>

37 Véase: Corte Constitucional, sentencia T-506 del 21 de agosto de 1992, M. P. Ciro Angarita Barón.

38 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-583/13. ACCIÓN DE TUTELA Y EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL. Procedencia excepcional para evitar perjuicio irremediable. Recuperado de [http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-583-13.htm#\\_ftn7](http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/T-583-13.htm#_ftn7)

39 Cancillería. Ministerio de Relaciones Exteriores (2014). *Informe Nacional Hábitat III Colombia*. Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Colombia-Final-in-Spanish.pdf>

40 Puede consultarse Informe CENAC. Recuperado de <file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/articuenlo-deficit-de-vivienda-mvct-cenac.pdf>

(estructura de los pisos, hacinamiento mitigable, servicios públicos y lugar inadecuado para preparar los alimentos)<sup>41</sup>.

En México encontramos la consagración constitucional del derecho a la vivienda digna (artículo 4) y la configuración de éste como un derecho humano fundamental. Sin embargo, al igual que el resto de los países de la región se han identificado numerosos problemas en materia de vivienda; el principal está vinculado con la situación de pobreza estructural y las brechas de desigualdad entre regiones y grupos. Según CONEVAL (2018)<sup>42</sup> gran parte de la población se encuentra excluida del mercado formal de vivienda (64,2 % son autoproducidas, a nivel nacional).

Finalmente, en Argentina el derecho a la vivienda digna encuentra consagración constitucional (art. 14 bis) y se configura como un derecho humano fundamental (remisión a los tratados internacionales de derechos humanos; art. 75 inc. 22 CN)<sup>43</sup>. A pesar de ello, se encuentran marcadas deficiencias cualitativas y cuantitativas. Una de las manifestaciones es que el 12,2% de los hogares de la Argentina comparte la vivienda, duplicando a los del censo anterior. El 14,2% de los hogares está en situación de tenencia irregular y la ocupación por préstamo alcanza a 844.694 hogares (un 6,9% del total). En el último censo de población (2010), se registró un tercio de las viviendas del país (33,3%) que deberían recibir mejoras en los materiales con que han sido construidas, mientras que el 4,1% del parque habitacional debería ser reemplazado (463.651 viviendas)<sup>44</sup>.

En un reciente informe de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano del Banco Interamericano de Desarrollo (2018) se considera que el principal desafío para la región es dar respuestas eficientes a la creciente necesidad de vivienda. En este informe encontraron que los hogares de

41 Véase: DANE. Boletín Censo General 2005. Déficit de vivienda. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol\\_deficit\\_vivienda.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/Bol_deficit_vivienda.pdf)

42 [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Estudio\\_Diag\\_Vivienda\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Vivienda_2018.pdf)

43 CN puede consultarse en el siguiente sitio: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

44 INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel4-CensoNacional-1-999-Censo-2010>

la periferia urbana presentan diferencias en promedio en sus gastos de un 42% en México, un 45% en Brasil, un 27% en Colombia, más altos que los que deben afrontar las familias de localizaciones céntricas, que además son menos pobres. En estos hogares periféricos, y pobres, las mujeres jefas de hogar representan el 65%, mientras que en el centro el porcentaje es menor al 45%<sup>45</sup>.

Recapitulando, podemos señalar que, si bien existen marcos normativos e institucionales progresistas en la región, en cuanto al reconocimiento del derecho a la vivienda, aún resultan insuficientes para garantizar la efectividad e implementación de los derechos que consagran. Algunos de esos instrumentos jurídicos y agencias resultan propicios y favorecen el surgimiento de prácticas y estrategias de empoderamiento legal comunitario, desarrolladas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por actores estatales. Para el desarrollo de las mismas y el acceso a la justicia para la defensa del derecho a la vivienda, las personas, colectivos y comunidades deben sortear obstáculos que serán analizados a continuación.

## 2.3. Barreras de acceso a la justicia en la región.

El acceso a la justicia es clave para la defensa del derecho a la vivienda, especialmente en un marco de robusto reconocimiento legal concomitante a la creciente crisis de las viviendas. En un contexto en el que se estima “que el 25% de la población urbana del mundo vive en asentamientos informales, 1.800 millones de personas carecen de vivienda adecuada y los desalojos forzosos están aumentando”, lo que se pone de manifiesto es un fracaso para la administración de justicia<sup>46</sup>. Esto es especialmente resaltado por la Relatora Especial de la ONU sobre vi-

45 Banco Interamericano de Desarrollo (2018). *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. (BID) División de Vivienda y desarrollo Urbano. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/vivienda-que-viene-aprendiendo-de-100-casos-de-vivienda-en-economias-emergentes/>

46 Asamblea General de la ONU (2019). Informe de la Relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación. Recuperado de <https://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>

vienda: “la crisis mundial de la vivienda tiene sus raíces en una crisis del acceso a la justicia porque, sin ese acceso, la vivienda no se reconoce, no se entiende ni se trata adecuadamente como un derecho humano”<sup>47</sup>. En ese sentido, un primer paso es identificar las principales barreras de acceso a la justicia que dificultan el ejercicio del derecho a la ciudad en contextos de segregación sociourbana en la región.

Las condiciones desiguales de acceso a bienes y servicios urbanos se refuerzan en un escenario en el que el acceso a la justicia no se encuentra asegurado en paridad de condiciones para toda la ciudadanía por la presencia de múltiples obstáculos. Dentro de los mismos podemos mencionar barreras de diferente tipo que dificultan y restringen el ejercicio efectivo de derechos: económicas, administrativo-burocráticas, de efectividad-eficiencia, de conocimiento, geográficas, étnicas, de género, lingüísticas y comunicacionales. En una encuesta realizada en 45 países por World Justice Project (2018), se identificó que los problemas de acceso a la justicia más recurrentes se relacionan principalmente con la vivienda (titularidad de vivienda, acceso al agua y saneamiento)<sup>48</sup>.

A su vez, diferentes investigaciones en el contexto regional dan cuenta de cómo el desconocimiento del derecho, de las formas y de las vías existentes para la resolución de conflictos restringen el repertorio de acción de las comunidades en contextos de segregación socio-urbanas (ACIJ, 2013; MJyDH- ENAJ, 2016; MPF, 2016, OCCA, 2018).

Podemos mencionar como problemática común de la región el déficit en la asistencia y patrocinio jurídico gratuito, lo cual restringe los mecanismos establecidos para la restitución de derechos, específicamente vinculados con el acceso a la vivienda. Así, por ejemplo, en Chile el 46 % de las personas con necesidades jurídicas no sabe en qué lugar solicitar asesoría en materia de arrendamientos<sup>49</sup> y, en Argentina, el 60% de las

personas con conflictos en materia de vivienda manifestó dificultades en el acceso a información (ACIJ, 2013). Por otro lado, las instituciones judiciales no suelen ser percibidas como dispositivos para reivindicar el derecho a la vivienda, sino como órganos que ordenan desalojos, criminalizan o sancionan<sup>50</sup>. Los Estados suelen brindar respuestas dispersas y fragmentadas frente a conflictos de vivienda y tierra y esto se constituye como un problema de acceso a la justicia<sup>51</sup>.

Algunos de los problemas de acceso a la justicia específicos que atraviesan las comunidades en contextos de segregación sociourbana están vinculados con barreras estructurales e institucionales como: la fragmentación, discrecionalidad y precariedad de intervenciones públicas que, en lugar de revertir, refuerzan vulneraciones de derechos (al redundar en acciones esporádicas y discontinuas, establecidas arbitrariamente y por debajo de estándares adecuados); distribución desigual de servicios legales, de agencias, organismos, recursos, respuestas y criterios de intervención según zona geográfica; falta de proximidad de las instituciones del Estado (proximidad no sólo en términos geográficos, sino en términos simbólicos); y un déficit participativo en la elaboración, implementación y monitoreo de políticas públicas en el tema, que afecta directamente el acceso a la justicia<sup>52</sup>.

Un problema particular en esta temática es el que se refiere a desalojos y las dificultades procesales para ejercer el derecho pleno a una defensa en juicio en el marco de estos procesos y acceder a cobertura legal de calidad. En México, por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía reporta 1.153 personas desalojadas entre el 2006 y 2016, sólo por grandes proyectos hidroeléctricos -cabe advertir que organizaciones de la sociedad han presen-

50 Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación (19 de septiembre de 2018). Presentado ante la Asamblea de Naciones Unidas. Recuperado de <https://undocs.org/sp/A/73/150>

51 Centro de estudios de Justicia de las Américas -CEJA- (2018), *Observatorio de Conflictividad Civil en materia de acceso a la Justicia. Compendio de estudios de casos de Vivienda y Tierra*, 2018. Disponible: <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5619>

52 Estas barreras han sido identificadas en mesas de discusión sobre “Acceso a la Justicia y Villas”. Recuperado de <https://acij.org.ar/saj/>

tado informes alternativos donde la cifra alcanza a 1919 desalojos (Informe alternativo, 2017). Por su parte, en El Salvador se produjeron más de 1041 casos de desalojos durante el 2017 (OCCA-CEJA, 2018). Asimismo, en Argentina, Chile, Brasil, Colombia, México y Nicaragua se constataron graves problemas en la seguridad jurídica de la tenencia, aspecto que es central del derecho a la vivienda (OCCA, 2018).

Por todo lo antes dicho, en un contexto regional en el que la segregación socio-urbana es motivo de privación de acceso efectivo a la justicia y del ejercicio pleno de los derechos humanos, es relevante el rol de la **abogacía comunitaria** y el **empoderamiento jurídico** como aporte significativo para enfrentar estas limitaciones y con potencialidad para mejorar las condiciones para acceder a la justicia a nivel local.

A continuación, presentaremos un mapeo de las experiencias de la región que dan cuenta del grado de desarrollo de las prácticas de empoderamiento y abogacía comunitaria.

### 3. MAPEO DE EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

En este apartado presentaremos experiencias de empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria realizadas con la finalidad de enfrentar los principales obstáculos en el acceso a la justicia y las vulneraciones de derechos que atraviesan las personas, colectivos y comunidades que viven en asentamientos y villas en la región. Estas experiencias fueron relevadas en los siguientes países latinoamericanos: Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, México y Argentina. Las experiencias que se analizan permiten mostrar una variedad de prácticas que se desarrollan en la región en relación con el *conocimiento, uso y transformación del derecho*. Las mismas están orientadas a garantizar condiciones adecuadas de acceso a tierra y vivienda, y a la efectivización del conjunto de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales asociados a las condi-

ciones de habitabilidad y acceso a la ciudad.

Para la recopilación de estos casos contamos con la colaboración y testimonio de especialistas y organizaciones clave de cada país, con vasta experiencia en la temática, por su práctica o por su producción académica al respecto. Producto de la amplitud de enfoques, los casos que se exponen conjugan abordajes diversos que dan la posibilidad de observar la heterogeneidad y complejidad de una región tan extensa y plural como Latinoamérica. La información de fuentes primarias se complementa con el relevamiento de fuentes secundarias (revisión de informes estatales y no estatales, páginas web institucionales, etc.).

En lo que sigue se presentan las descripciones de experiencias agrupadas por los países y ciudades en los que tienen lugar. En general, se prefirió enfocar casos de ciudades capitales y sus áreas metropolitanas (en el caso de Brasil se recuperan las experiencias de tres grandes urbes).

Al finalizar el capítulo se realiza un análisis sobre cómo pueden estas estrategias de empoderamiento ayudar a revertir las brechas en el acceso a la justicia y la violación de derechos; además de reflexionar en torno a los desafíos y oportunidades que se enfrentan en la materia.

#### 3.1. Brasil.

En este apartado<sup>53</sup> se presentarán experiencias de empoderamiento jurídico desarrolladas en Brasil que hacen foco en diversos usos del derecho, partiendo de antecedentes de participación social en la producción de leyes y la generación de políticas públicas en materia de política urbana (Movimiento Nacional de Reforma Urbana). Las acciones tienen lugar en tres grandes ciudades, en tanto se observa: la promoción e incidencia en materia de DESC en enclaves urbanos (Terra de Direitos, Curitiba), la incidencia y asesoría jurídica en materia de derecho a la ciudad (Pastoral de las Favelas y otras organizaciones, Río de Janeiro) y la generación de conocimiento y propuestas de políticas públicas en materia hábitat justo, democrático y

53 Agradecemos la colaboración en este apartado de Martín Barros.

47 Ibidem.

48 World Justice Project (2018). Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>

49 GfK Adimark (2015). Recuperado de <https://www.gfk.com/es-ar/>

sustentable (Instituto Polis, San Pablo).

### 3.1.1. Antecedentes: La experiencia del Movimiento Nacional de Reforma Urbana en la generación de políticas públicas participativas.

En 1983 surgió el **Movimiento Nacional de Reforma Urbana** (MNRU), que se propuso promover la discusión sobre la concentración del suelo urbano, la pobreza en las ciudades y la necesidad de re-democratizar el país<sup>54</sup>. A su vez, promovió la discusión y la formulación de la Enmienda Popular de Reforma Urbana, un documento firmado por más de 100.000 personas y organizaciones sociales que sirvió como base del capítulo pionero sobre política urbana aprobado por la Convención Constituyente de 1988 de la Constitución Federal de Brasil<sup>55</sup>. Sin embargo, ante la falta de regulación del capítulo constitucional mencionado, las organizaciones nucleadas en el MNRU crearon el **Foro Nacional de Reforma Urbana** (FNUR) y, desde este espacio, promovieron la agenda de la reforma urbana durante la década del '90, impulsando en 2001 la aprobación del "Estatuto de la Ciudad" (Ley 10.257), que estableció un nuevo marco regulador nacional de la política urbana<sup>56</sup>.

Las actividades de incidencia en políticas públicas fueron realizadas a partir de acciones colectivas organizadas y de una gran movilización social para generar cambios en materia legislativa. Esta experiencia mostró que las reformas urbanas requieren tanto del cambio institucional y jurídico, como de una fuerte organización social -que se dio a través del FNUR-, y contar con la posibilidad de ser canalizados, tan-

to por instancias estatales como no estatales<sup>57</sup>.

### 3.1.2. La experiencia de la organización Terra de Direitos en la promoción en incidencia en materia de DESC, en Curitiba.

La organización de derechos humanos **Terra de Direitos**<sup>58</sup> se ocupa particularmente de la promoción e incidencia en materia de DESC. Desde su surgimiento en 2002, dicha organización se conformó para actuar en el marco de conflictos colectivos relacionados al acceso a la tierra (rural y urbana), coordina acciones para la regularización de tierras, pelea por el reconocimiento de derechos, se opone a mega proyectos hidroeléctricos y batalla contra la expansión de los agronegocios, apoyando la lucha colectiva de los movimientos populares. Actualmente, la organización busca incidir en las temáticas tanto a nivel nacional como internacional, con presencia en ciudades como Santarém y Brasilia. Trabaja para el fortalecimiento y articulación de espacios institucionales y el mejoramiento de políticas públicas para efectivizar la justicia espacial y democratizar el acceso a la tierra urbana y rural.

Entre los casos más resonantes en los que ha participado **Terra de Direitos** se destacan casos de litigio defensivos, como el de *Sociedade Barracão* de 1999<sup>59</sup>, en el que treinta familias del barrio Boqueirão, de Curitiba, ocuparon un terreno cuyo dueño tenía una quiebra decretada desde 1997<sup>60</sup>. En 2004, la empresa Tecnicom (propietaria de las tierras) interpuso una acción de reintegración de la posesión, que fue negada dos años más tarde. En este tiempo la organización Terra de Direitos comenzó a realizar el seguimiento jurídico del caso, asesorando a las familias involucradas. El Tribunal de Justicia del

Estado de Paraná confirmó el pedido de usucapión, siendo la primera sentencia que hizo lugar a una usucapión colectiva en el estado de Paraná, generando así un precedente inédito en relación con la función social de la propiedad. En el 2016, la comunidad obtuvo un nuevo triunfo, con el recurso de protección contra la compañía Sanepar, que pretendía urbanizar el área. Dicho recurso obligó a la concesionaria a suministrar agua de manera individual y definitiva, sin importar el título de propiedad de las familias.

### 3.1.3. Experiencias en favelas y en defensa frente a desalojos forzosos en Río de Janeiro.

Si bien Río de Janeiro no registra una organización característica de la sociedad civil que lleve a cabo trabajo de incidencia y asesoría jurídica en materia de derecho a la ciudad, sí cuenta con una gama de actores (estatales y no estatales) que se dedican a abordar jurídicamente la problemática<sup>61</sup>.

Podemos mencionar la **Pastoral de las Favelas**, perteneciente a la Arquidiócesis de Río de Janeiro, que desde hace más de 40 años genera mes a mes una plataforma mediante la cual los oradores presentan sus problemas. A su vez, la Pastoral trabaja en materia de usucapión colectiva de favelas. Según María Lucía Pontes (defensora pública) el papel de la Pastoral fue central para la organización de las comunidades que estaban siendo desalojadas, a éstas les brindó alojamiento, a la vez que las empoderó sobre sus derechos<sup>62</sup>.

A su vez, sobresale el accionar de la **Defensoría Pública**<sup>63</sup>, especialmente por medio del Núcleo de Tierras y Habitación (NETHU), que actúa en defensa jurídica del derecho a la vivienda en casos de desalojos, remociones y otros conflictos ligados a la formalización jurídica de

la tierra, asistiendo de manera gratuita para la protección de derechos vinculados a vivienda y tierras. La Defensoría acompaña en procesos administrativos de las comunidades más vulnerabilizadas, promueve la regularización dominial, acompaña la implementación de políticas públicas<sup>64</sup>. Sus acciones de empoderamiento están más vinculadas con la participación en litigios defensivos y en facilitar el acceso a la información de las comunidades, a la vez que acompañando la implementación de políticas públicas que permiten "transformar el derecho".

A nivel universitario, existen diversos núcleos que abordan jurídicamente la materia en cuestión: se destaca el curso de litigio estratégico "Promotores/as Legales Populares", con actuación en la Estradinha de Botafogo, cuya estrategia de empoderamiento consiste en el extensionismo jurídico mediante la formación de promotores legales para facilitar el acceso a la justicia y, de esta manera, promueven el conocimiento y el uso del derecho por parte de las comunidades para evitar desalojos forzosos.

También podemos destacar el accionar del **Núcleo de la Universidad Federal Fluminense** (Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos, NEPHU) que actúa en defensa del derecho a la vivienda<sup>65</sup>. Dicho grupo, de origen y desenvolvimiento interdisciplinario (conformado por profesionales y estudiantes de las facultades de Arquitectura, Servicio Social, Departamento de Derecho, Comunicación Social, Ingeniería), ofrece no sólo asesoramiento técnico jurídico sino también tareas de investigación, organizando a su vez reuniones y seminarios populares sobre derechos humanos y el papel del Estado en materia de vivienda y tierras. Utilizan diferentes estrategias de empoderamiento para el conocimiento del derecho, la organización de las comunidades, la transformación del lenguaje técnico en conocimiento fácil y accesible para las comunidades, de modo de generar formas

54 Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1).

55 Fernandes, Edésio (2010). Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE (Santiago)*, 36(109), 143-159. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300006>

56 Instituto Pólis (ca. 2002). *El Estatuto de la Ciudad, nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad\\_Brasil.pdf](http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf)

57 Fernandes, E. *Op. cit.*

58 Terra de Direitos: <https://terradedireitos.org.br/>.

59 Véase: "Casos emblemáticos", Terra de Direitos. Recuperado de <https://terradedireitos.org.br/casos-emblematicos/?q=&acoes%5B%5D=>

60 Véase: "Sociedade Barracão", Terra de Direitos. Recuperado de <https://terradedireitos.org.br/casos-emblematicos/sociedade-barracao/11508>

61 A los fines de relevar las experiencias en la ciudad de Río de Janeiro se entrevistó a Taiana de Castro Sobrinho, especialista en Derecho a la Ciudad de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Río de Janeiro, a quien se agradece su colaboración.

62 Louis Barbaras. Pastoral de Favelas: 40 anos de historia na luta contra as remoções. *ArqRio (blog)*, acceso el 02 de enero de 2019. <http://arqrio.org/noticias/detalhes/6250/pastoral-de-favelas-40-anos-de-historia-na-luta-contra-as-remocoes>

63 Defensoría Pública de Río de Janeiro: <http://www.defensoria.rj.def.br/Cidadao/NUTH>

64 Algunos de los conflictos en los que intervino la Defensoría que tuvieron repercusión mediática fueron: Choque de ordem, transcarroca, TransOlimpica, parque Olímpico.

65 Universidade Federal Fluminense (2018). *Nephu: núcleo da UFF é referência na luta pelo direito à moradia*. Recuperado de <http://www.uff.br/?q=noticias/04-07-2018/nephu-nucleo-da-uff-e-referencia-na-luta-pelo-direito-moradia>

de apropiación del lenguaje jurídico técnico, poniendo el derecho en manos de las comunidades.

Otra experiencia destacable es la desarrollada por la **Asociación de Moradores y Pescadores de la Vila Autódromo** (AMPAVA) que, desde 1987, lucha por la urbanización de su comunidad. La asociación es conocida por las acciones conseguidas ante el proyecto de Parque Olímpico, denominado como el caso de Vila Autódromo. Según algunos periódicos locales, éste es “un ejemplo emblemático de prácticas urbanas populares en la ciudad y es, al mismo tiempo, un caso simbólico de resistencia auto-organizada”<sup>66</sup>. En estos 30 años, sus integrantes han conseguido infraestructura eléctrica, sanitaria y la regularización del dominio de la tierra. Así, por ejemplo, mediante las acciones de empoderamiento comunitario lograron formalizar ante la autoridad estadual una concesión por el uso de la tierra y vivienda que habitan por 99 años.

Desde 1992 la Prefectura de Río de Janeiro (municipio) buscó la remoción de la Vila Autódromo y, en consecuencia, el desalojo de sus residentes. En el año 2012 la AMPAVA, de manera conjunta con académicos y alumnos de dos de las principales universidades del Estado de Río de Janeiro, realizaron una contrapropuesta al municipio para la construcción del Parque Olímpico que evitaba remover la Vila Autódromo. La propuesta fue el “Plan Popular de la Vila Autódromo”, realizado mediante un proceso participativo. Sin embargo, hacia 2016, los desalojos aumentaron y quedaron sólo 20 de las 600 familias, que aún continúan resistiendo en el área adyacente al Parque Olímpico.

Dicha disputa entre el derecho a la permanencia y los intereses de las grandes inmobiliarias generó la sinergia de nuevos actores: el Núcleo de Derechos Humanos de la Defensoría Pública se sumó al NEPHU en sus actuaciones en pos de una mejora comunal<sup>67</sup>. En la actualidad, dicho grupo se encuentra trabajando en la

66 Véase nota periodística sobre Vila Autódromo. Recuperado de <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/la-cidade-maravilhosa-y-sus-modelos-urbanos-divergentes/3/>

67 Pedro Martins. “Vila Autódromo: tentativas de remoções continuam e resistência dos moradores também”. *Canal iBase (blog)*. Recuperado el 02 de enero de 2019 de: <http://www.canalibase.org.br/vila-autodromo-tentativas-de-remocoes-continuem-e-resistencia-dos-moradores-tambem/>

creación de un curso de extensión popular junto con asociaciones de pobladores de Niteroi, en el marco del NEPHU-UFF Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos.

### 3.1.4. La experiencia del Instituto Polis en la ciudad de San Pablo.

En la ciudad de San Pablo se destaca el accionar que lleva a cabo el Instituto Polis<sup>68</sup>, una organización no gubernamental (ONG) que divide sus actividades en 4 áreas, siendo una de ellas la de Reforma Urbana. Las acciones de empoderamiento que desarrollan están vinculadas al fortalecimiento de los movimientos populares, la formación en derechos y la investigación, a la vez que se centran en el plano de las relaciones entre las representaciones de la ciudadanía y los gobiernos locales, e incidencia en políticas públicas. Para eso realizan seminarios, debates públicos, mapeos socioculturales y consultorías, actúan ante consejos municipales, nacionales y articulan con otras ONG, redes y foros<sup>69</sup>. Asimismo, prestan asesoría técnica para la elaboración de planes participativos, junto a los municipios (Diadema, Embu, Santo André, São Bernardo do Campo, Vitoria, Piracicaba, Viana).

En San Pablo se encuentra también el Instituto Brasileiro de Derecho Urbanístico (IBDU)<sup>70</sup>, asociación civil interdisciplinaria que actúa en el marco de la temática urbana. Este instituto ha realizado acciones de empoderamiento en distintos campos. En materia legislativa, por ejemplo, ha participado en la creación del Estatuto de la Ciudad. Asimismo, el IBDU ha colaborado en la presentación de una acción directa de inconsti-

68 El Instituto Polis fue miembro del Consejo de las Ciudades (perteneciente al Ministerio de las Ciudades) entre los años 2014 a 2016 y participó como miembro coordinador ejecutivo del Foro Nacional de Reforma Urbana en el Congreso Nacional, durante la elaboración del Estatuto de la Ciudad en 2001 y del Sistema Nacional de Habitación e interés social en 2005. Por otro lado, en el plano internacional, desde 2013 el Instituto Polis coordina junto a la Habitat International Coalition un proyecto internacional llamado “Plataforma Global del derecho a la ciudad”, en pos de la construcción de ciudades justas, democráticas y sustentables. En el área de urbanismo, el Instituto actuó en el Consejo Municipal de Habitantes de San Pablo (2014-2016).

69 Véase: Instituto Pólis. Recuperado de <http://polis.org.br/>

70 Véase: Instituto Brasileiro de Derecho Urbanístico. Recuperado de <http://www.ibdu.org.br/>

tucionalidad de la ley de zonificación ante el Tribunal de Justicia de São Paulo contra la autoridad local y la Cámara Municipal de São Sebastião, por tratar el Plan Director sin etapas de participación popular, estudios técnicos detallados, planeamiento y consulta pública directa a los afectados.

Por otra parte, el IBDU realiza investigaciones, cursos, capacitaciones, seminarios, congresos destinados a incrementar el debate público en torno al derecho urbanístico, a la vez que produce conocimiento relevante para la discusión de políticas públicas.

## 3.2. Colombia.

En este apartado<sup>71</sup> se recuperan varias experiencias de empoderamiento desarrolladas en Colombia, mayoritariamente en Medellín, que apuntan a la implementación de diferentes estrategias jurídicas: la participación popular en el Plan Ordenamiento Territorial (POT) y en la formulación de políticas públicas de protección de moradores y actividades económicas y productivas (Escuela Planeamiento Urbano regional de la Facultad de Arquitectura), el observatorio y monitoreo de políticas públicas en materia de derecho a la ciudad (SUMAPAZ), la generación de propuestas alternativas técnicas a partir del establecimiento de alianzas y cabildos abiertos (Movimiento Pobladores), la promoción de liderazgos comunitarios, derechos y desarrollo local a través de la educación popular (Corporación Con-vivamos), y el inicio de acciones populares para la obtención de viviendas de interés social (Corporación Jurídica Libertad).

71 Agradecemos la colaboración en este apartado de Martín José Hanna.

### 3.2.1. La participación popular en el Plan Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín.

Medellín es uno de los polos económicos y financieros de Colombia que, a partir de las intervenciones urbanas que se han llevado a cabo allí, ha servido de modelo de reurbanización de comunidades informales, tanto a nivel nacional como regional. Sin embargo, la contracara de estos procesos para los barrios populares es la expulsión y los desplazamientos que el ingreso del mercado inmobiliario formal ha ocasionado.

El centro de las discusiones urbanísticas en Medellín está situado en el **Plan de Ordenamiento Territorial** (POT) reglamentado por leyes de carácter nacional y local, entre ellas la ley 152 de 1994 y la ley 388 de 1997. Con dicho plan “se busca determinar y orientar los usos del suelo y la inversión pública y privada en las diferentes ciudades de Colombia, de acuerdo con los propósitos económicos, sociales y ambientales que definen un modelo de ciudad; precisando criterios de ocupación, habitabilidad, movilidad, manejo del riesgo, patrimonio histórico, entre otros, y señalando las acciones necesarias para su realización”<sup>72</sup>. Es por ello que el POT ocupa un lugar relevante para el accionar de las organizaciones de la sociedad civil que se especializan en el derecho al hábitat y a la vivienda.

A raíz de la sanción del POT, la sociedad civil se ha reorganizado a partir de los efectos materiales y simbólicos que ha significado el reconocimiento normativo de demandas urbanas. Organizaciones como el Movimiento de Pobladores, concertación de académicos, movimientos sociales y líderes territoriales han surgido para poner en cuestión los aspectos más críticos y para intervenir en la implementación de políticas públicas, como así también para deliberar y disputar el sentido de la normativa en cuestión. Dentro de los actores que participan del debate en torno a la normativa urbana y aplicación de la

72 Zapata, Juan F. (2015). Incidencia pública en el Plan de Ordenamiento Territorial Diálogos Cruzando el Campo y la Ciudad como espacio de reivindicación por el derecho a la ciudad, la defensa del territorio y la vida digna en Medellín. *Observatorio de Derecho a la Ciudad*. Medellín, Colombia: SUMAPAZ.

misma en la ciudad, aparecen:

### 3.2.2. La experiencia de la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia<sup>73</sup>, Sede Medellín.

Esta Escuela desarrolló el proceso de formulación de la **Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas** (PPPMAEP), que tiene por objetivo mejorar las condiciones de vida de los moradores, protegerlos contra movimientos involuntarios, protección del patrimonio familiar, reconocimiento y protección de prácticas económicas convencionales y no convencionales, a través de procesos de planeamiento, acompañamiento y gestión, asegurando la participación de las comunidades en todos estos procesos<sup>74</sup>.

### 3.2.3. La experiencia del Observatorio de reasentamiento y movimiento de población.

Este Observatorio<sup>75</sup> surgió en 2012 a partir de un convenio entre la Facultad de Arquitectura y la Personería de Medellín<sup>76</sup> proporcionando información sistemática, cuantitativa, cualitativa y geo-referenciada sobre reasentamientos y movimientos poblacionales. En este caso la estrategia de empoderamiento apunta a la producción de conocimiento que no está disponible en organismos públicos, y que es fundamental para la toma de decisiones y para la elaboración

73 Véase Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/planeacionurbanoregional/>

74 Véase Canal comunitario Zona 6 TV. Recuperado de <https://www.canalzona6tv.com/single-post/2017/03/16/Conoce-un-poco-sobre-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-de-protecci%C3%B3n-de-Moradores%20Canal%20Comunitario%20Zona%206%20TV>

75 Véase Observatorio de arquitectura Medellín. Recuperado de: <https://arquitectura.medellin.unal.edu.co/escuelas/planeacionurbanoregional/escuela/2-uncategorised/9-proyectos-vigentes.html>

76 Para más información consultar <http://www.personeriamedellin.gov.co/>

y seguimiento de políticas públicas en la materia. Así, por ejemplo, el observatorio permitió identificar los avances en el caso de Moravia (barrio popular cuyo origen fue en el basurero de la ciudad de Medellín) y que hace varios años viene siendo objeto de reasentamientos, reubicaciones y desplazamientos de población, tanto por obras de desarrollo, como por riesgo, desastres naturales y por violencia socio-política.

### 3.2.4. La experiencia de la Fundación SUMAPAZ, en la ciudad de Medellín.

La Fundación **SUMAPAZ**<sup>77</sup> es promotora del Foro Alternativo de Ciudades Dignas e integrante del Observatorio de Derecho a la Ciudad en Manrique (Comuna N°3, una de las 16 de Medellín). En estos espacios busca cuestionar críticamente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) proponiendo posibles soluciones a los riesgos que el mismo presenta y buscando conformar desde el Observatorio *“una herramienta para la comprensión de la realidad a nivel local, a través de la generación de información que sirva para la toma de decisiones que afectan en lo público y lo comunitario, principalmente en Manrique y de manera complementaria en la Zona Nororiental de la ciudad de Medellín”*.

Esas intervenciones buscan generar soluciones innovadoras para la población en situación de vulnerabilidad por condición de pobreza y víctima de desplazamiento forzado. Ello a través del empoderamiento, fortaleciendo el Estado social y de derecho. SUMAPAZ busca, a su vez, generar información que sirva para la formación comunitaria, la movilización y el liderazgo para conseguir una ciudadanía mejor informada y que pueda participar mejor.

### 3.2.5. La experiencia del Movimiento de Pobladores.

Este movimiento emerge de la experiencia,

77 Véase: Fundación SUMAPAZ. Recuperado de <https://www.sumapaz.org/>

movilización y alianzas de organizaciones populares y comunitarias, ONG's, cooperativas, entidades académicas e investigadores independientes. Utiliza las redes y alianzas como herramienta de empoderamiento jurídico; comenzó su accionar previo a la sanción del Acuerdo 48<sup>78</sup> y ha incidido fuertemente en la inclusión de las políticas públicas de protección de moradores en el POT.

El Movimiento de Pobladores reúne a diferentes habitantes de la ciudad que se han visto afectados por el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>79</sup>, e intenta construir una política pública de protección a moradores que reconozca no sólo a quienes tienen un título de propiedad, sino también a los inquilinos, los vendedores ambulantes y los habitantes de calle. Así, elaboraron el documento **“Pronunciamento Público sobre el Modelo de Ciudad y la Política de (Des) Protección a Moradores”**, el cual denuncia que el municipio muchas veces, al reubicar a los moradores, rompe el tejido social, ofrece soluciones deficientes para el problema de la vivienda, efectúa avalúos de las propiedades incompletos, y desaloja de forma forzosa a los moradores.

Esta organización, en palabras de Hendys Paola y Andrea Orozco, investigadoras del colectivo y habitantes de los barrios, busca generar acciones estratégicas y propuestas alternativas técnicas, tejiendo redes y alianzas con actores académicos. Su intención es formar investigadores comunitarios que vienen propiciando las organizaciones barriales a partir de la discusión y la celebración de diversos foros, entre los cuales se encuentra el Foro Alternativo “Ciudades Dignas”<sup>80</sup>.

En 2017 se elaboró una Agenda Urbana Popu-

78 Acuerdo 48 de 2014: “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”. El Acuerdo 48 contempla la planeación de megaproyectos en distintas zonas de la ciudad, propone intervenciones para el municipio desde la delimitación de siete ámbitos territoriales, los cuales obedecen a las características físicas, morfológicas y de ocupación del suelo: Regional-Metropolitano, Municipal, Rural, Borde Rural, Borde Urbano, Ladera y Río.

79 Este tiene implicadas a todas las comunas de Medellín: Ampliación de la Estación Acevedo, ampliación de Carobobo, el Cable El Picacho, el distrito de innovación, Naranjal, el plan del centro, el tranvía de la 80, Laureles, la comuna 1 y 3 Bello Oriente, la América, San Javier y los corregimientos.

80 Desde el año 2014 la ciudad de Medellín aloja el Foro Alternativo “Ciudades Dignas”. En él se reúnen diversas organizaciones territoriales y académicas en torno al Derecho a la Ciudad en Medellín.

lar, se discutieron planes de gestión de riesgo y el avalúo social, entendido como el valor que produce el aporte social del trabajo y el tiempo socialmente invertido en la construcción comunitaria de las viviendas; todo ello desarrollando cabildos abiertos, que han sido reconocidos por la ley 1757 en el 2015 como instancias de deliberación pública.

### 3.2.6. La experiencia de la Corporación Jurídica Libertad<sup>81</sup> en Antioquia y Chocó.

La Corporación es una organización no gubernamental creada en 1993 dedicada a la defensa de los derechos humanos en los departamentos de Antioquia y Chocó. En particular, esta entidad trabaja con poblaciones en riesgo de despojo por la implementación de proyectos de desarrollo urbano, con comunidades en riesgo de desplazamiento y población víctima de desplazamiento forzado y con organizaciones sociales, comunitarias, sindicales, estudiantiles, comunidades étnicas víctimas de violaciones a los derechos humanos.

A su vez, esta organización ha acompañado al colectivo de más de setenta pobladores representado en la acción popular por el Plan Parcial del Naranjal, contra el municipio de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). Con base en la ley 388 de 1997, sobre la cual se expidió el decreto 1284 de 2000, se formuló el **Plan Parcial de Renovación Urbana del sector de Naranjal** como proyecto estratégico de desarrollo de una región central dedicada fundamentalmente a la venta de autopartes<sup>82</sup>.

Los moradores denunciaron que la verdadera motivación de la ejecución del Plan Parcial de Naranjal era el incremento del valor de la propiedad raíz en el sector y fundaron su reclamo en: a) el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos; b) la modificación unilateral de la ubicación *in situ* de las Viviendas de Interés Social (VIS) y Vi-

81 Véase <https://cjlibertad.org/>

82 Amicus curiae de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) en el proceso de acción popular del Plan Parcial de Naranjal de Medellín.

viendas de Interés Prioritario (VIP) contraria al principio de protección a moradores; y c) el principio rector y derecho fundamental a la participación ciudadana en el proceso de discusión y ejecución del Plan Parcial de Naranjal.

El Juzgado 28 Administrativo de Medellín falló a favor de la acción popular interpuesta, ordenando a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y al Municipio de Medellín construir un centro de servicios y reparación asociado a los vehículos livianos y 1.500 viviendas en total, de las cuales 162 serán Viviendas de Interés Social y de Interés Prioritario.<sup>83</sup>

### 3. 3. Bolivia.

La experiencia que se presenta en el caso de Bolivia ilustra procesos de empoderamiento que tienden a la *transformación del derecho* mediante la generación de políticas públicas en materia de acceso al suelo, cambio climático y resiliencia<sup>84</sup>.

#### 3.3.1. La experiencia de los Comités Populares del Hábitat en La Paz, Bolivia.

A partir de la convocatoria de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), en octubre de 2015 se conformaron cinco **Comités Populares** en las ciudades de La Paz, El Alto, Oruro, Santa Cruz y Cochabamba, con la finalidad de expresar sus opiniones y propuestas sobre hábitat y vivienda e incidir en la toma de decisiones en torno a la Nueva Agenda Urbana (NAU)<sup>85</sup>. Estos Comités Populares definieron cuatro ejes temáticos para su propuesta a la NAU: acceso al suelo urbano, cambio climá-

tico y resiliencia, financiamiento de la vivienda y producción social del hábitat<sup>86</sup>.

Las estrategias de empoderamiento que desarrollan estos espacios de coordinación entre organizaciones sociales, territoriales y de la sociedad civil se encuentran vinculadas con acciones de incidencia. Durante el mes de octubre de 2018, todos los Comités Populares redactaron el **Pronunciamiento Público “Exigibilidad del ejercicio del Derecho Humano a la Vivienda Adecuada”**, que fue entregado a 16 autoridades y a los gobiernos departamentales y municipales<sup>87</sup>.

Entre sus puntos centrales, el pronunciamiento exige a la Asamblea Legislativa Plurinacional la elaboración y promulgación de una Ley de Reforma Urbana que regule el cumplimiento de la función económica y social del suelo, la vivienda y la propiedad de bienes inmuebles en áreas urbanas, junto con una Ley de Saneamiento Urbano. El objetivo principal es la elaboración de una ley que aborde los principales problemas urbanos de la tenencia de la vivienda a través de procesos de saneamiento técnico y jurídico de la propiedad. Asimismo, el documento reclama una política de vivienda social que contemple el financiamiento flexible; el acceso al suelo urbano y la tenencia segura; además de garantizar la flexibilidad, el financiamiento, la habitabilidad, seguridad de la tenencia y protección contra desalojos forzosos<sup>88</sup>.

La experiencia de los Comités Populares<sup>89</sup> evidencia cómo la conformación de alianzas entre colectivos con objetivos comunes es clave para el desarrollo de procesos de empoderamiento jurídico. En este caso, a partir de una iniciativa puntual que comienza el año 2015 se han ido desarrollando propuestas y acciones destinadas a poner en la agenda el derecho humano a la vi-

vienda como un derecho fundamental que debe ser efectivizado de la misma manera que otros derechos sociales, como el derecho a la salud o a la educación. Este proceso de apropiación y exigibilidad de derechos, así como de incidencia ante diferentes instancias, tiene como consecuencia la elaboración de una propuesta participativa para la propiedad colectiva urbana con el Viceministerio de Vivienda y su socialización con otras instancias gubernamentales que, aunque todavía no tiene resultados concretos (promulgación de una norma), constituye un logro importante.

#### 3.3.2. Acciones en el Barrio “Alto Pura Pura, tercer sector” en La Paz, Bolivia.

En el Barrio Alto Pura Pura, la Fundación Construir ha realizado un ciclo de Talleres de Empoderamiento Legal para que la comunidad acceda al conocimiento de sus derechos, de los mecanismos de resolución de conflictos y de los organismos responsables. Dentro de los contenidos buscaron profundizar el conocimiento de los instrumentos y mecanismos internacionales que protegen el derecho humano a la vivienda y que fueron ratificados por el Estado Boliviano (como la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Carta Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José); Convención Contra toda forma de discriminación contra la Mujer y la Convención de los Derechos de la Niñez) entre los más importantes.

A su vez, la Fundación Construir forma parte del Grupo de Trabajo Hábitat, organizado y coordinado por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Mayor de San Andrés. La participación en este grupo ha permitido abrir espacios de coordinación y cooperación con otras instancias públicas y privadas. Este grupo está conformado por instituciones públicas (Viceministerio de Vivienda, Gobernación de La Paz, Gobierno Municipal de La Paz), la academia, organizaciones no gubernamentales y, eventualmente, agencias de cooperación internacional. Tiene como finalidad conocer, comprender y debatir los

procesos de crecimiento, transformación y desarrollo urbano de Bolivia con base en las experiencias de los integrantes de la red, en resultados de investigaciones y en políticas públicas urbanas nacionales e internacionales. Todo esto para recoger insumos que contribuyan a las acciones de las comunidades y al incremento en el debate público sobre el desarrollo urbano en el país. En este marco han participado diferentes instituciones que están involucradas en la construcción de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades (Viceministerio de Vivienda y ONU Habitat) para presentar los objetivos y la ruta a seguir en la construcción de esta política.

Además, la Fundación Construir viene trabajando en provisión de asistencia técnica y legal para que las organizaciones de base comunitaria (Junta de vecinos) puedan actualizar y modificar la Personalidad Jurídica<sup>90</sup>. En este marco, se está acompañando el proceso de modificación de Estatuto Orgánico y Reglamento Interno de la Junta Vecinal del barrio Alto Pura Pura Tercer Sector para su presentación a la Gobernación de La Paz<sup>91</sup>.

Se han realizado distintas acciones de empoderamiento legal comunitario como: acompañamiento en reuniones con el directorio de la Junta Vecinal para revisar una propuesta del Estatuto y los nuevos artículos a ser incluidos de acuerdo a la nueva normativa.

Los vecinos deberán decidir en asamblea general cuál será el nombre del barrio con el que solicitarán su personalidad jurídica (el nuevo estatuto puede producir muchos cambios en el derecho propietario, en la planimetría del barrio aprobada por el Gobierno Municipal, etc.). También se acompaña a los/as vecinos/as en las reuniones a

90 Esta fue posibilitada a partir de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en el año 2009, ésta permite otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que trabajan a nivel nacional o departamental. En el año 2013, de acuerdo al mandato constitucional se ha promulgado la Ley 351: Otorgación de Personalidades Jurídicas y el Decreto Supremo 1597 que reglamenta esta Ley, la cual obliga a las cuatro categorías de organizaciones descritas anteriormente a la adecuación a la nueva norma de acuerdo al mandato constitucional.

91 La Propuesta Estatuto Orgánico se puede consultar acá: <https://drive.google.com/open?id=0B99j-vLnmPE-aE0tX2R4bE04Vn-ZPOEIndEl5cjdqcDJtS28w>; y el Reglamento Interno, acá: <https://drive.google.com/open?id=0B99j-vLnmPE-SF9aZH1VWewem54ZjB-VSVIDNHNaUC0tUjV>.

83 “Fallo favorece a habitantes de los barrios Naranjal y Arrabal”, por Teleantioquia Noticias. Recuperado de <https://www.teleantioquia.co/featured/tras-fallo-administracion-municipal-debe-cumplir-acuerdos-con-moradores-de-naranjal/>

84 Este apartado ha sido realizado con la colaboración de Fundación Construir, en base a los documentos proporcionados por la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH) y la Red Hábitat, a quienes agradecemos.

85 La Nueva Agenda Urbana es el resultado del compromiso de las naciones participantes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre vivienda y desarrollo urbano sostenible, que se celebró en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016.

86 *Ibidem*.

87 Comité Popular del Hábitat: Pronunciamiento Público (Bolivia, octubre de 2018).

88 El anticrético o anticresis consiste en contrato entre un prestamista y su deudor. Quien pide el préstamo, cede como garantía un inmueble. El prestamista se queda con la propiedad mientras dure el plazo del contrato. Cuando termina el contrato, el deudor se compromete a devolver el dinero pedido, y el prestamista a entregar nuevamente el inmueble que servía de garantía. Se encuentra regulado por el Código Civil Boliviano en el artículo 1429.

89 Véase Comité Populares Bolivia. Recuperado de <http://habitatbolivia.org/comites-populares-haran-escuchar-su-voz-sobre-el-habitat-y-vivienda/>

las que son convocados/as por la Administración Boliviana de carreteras para la construcción de una pasarela en la Autopista La Paz – El Alto. Un dato para resaltar es que a partir de la organización barrial de seis barrios lograron que se tenga en cuenta la propuesta que surgió de estos (de construir una pasarela por sobre la ruta).

La Fundación Construir ha realizado un mapeo de actores para identificar organizaciones y personas que trabajan temas urbanos y generar sinergias en relación a la agenda de hábitat. Una de las organizaciones identificadas fue la Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH)<sup>92</sup> de la cual la Fundación Construir ya forma parte<sup>93</sup>. A partir de esta red se generó el Observatorio Urbano que fue presentado en el Foro Urbano Nacional que se realizó el 1 y 2 de octubre de 2018<sup>94</sup>.

En el contexto nacional el gobierno está construyendo la **Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades con el apoyo de ONU Hábitat** y apoyo financiero de la cooperación sueca, paralelamente también está elaborando una **Política Nacional de Vivienda Social** con apoyo del BID.

Con este motivo se ha participado de dos reuniones preliminares, una convocada por ONU Habitat para abordar el tema “Tenencia segura del suelo” y la otra convocada por el Viceministerio de Vivienda a un Taller para evaluar y elaborar un diagnóstico de la Política de Vivienda Social. Ambas reuniones se realizaron en el mes de agosto.

Se han realizado distintos encuentros con el formato de Foros de Desarrollo de la región Metropolitana de La Paz<sup>95</sup> y el Primer Foro Urbano, y se presentó públicamente el Observatorio por el Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia<sup>96</sup>. A su vez, recibieron una invitación del Banco Mundial para la

presentación del Informe de Ciudades Intermedias y la investigación Subamos el Estándar para Ciudades Productivas en América Latina y el Caribe.

### 3.4. Ecuador.

En el caso de Ecuador<sup>97</sup> se revisan acciones de empoderamiento vinculadas con lograr la seguridad en la tenencia en distintos barrios urbanos periféricos (Libertad de Catahuango, Atucho, Pisuli, comité del Pueblo, Argelia), y la reivindicación del derecho al agua por vías administrativas (Barrio Cutuglagua).

El proceso de regularización del suelo o la obtención de agua en Ecuador generalmente se resuelve por la vía administrativa, no judicial. Eso quiere decir que para resolver las problemáticas provocadas por la segregación espacial, los poderes locales son los competentes en materia de regularización de tierras.

La ciudad de Quito ha crecido informalmente. Durante la primera década del 2000, el 90% de las construcciones se realizaron sin aprobación municipal y el 45% se consolidaron en asentamientos informales<sup>98</sup>. En el año 2014 se calculaba que existían 751 asentamiento informales<sup>99</sup>.

Desde el año 1989 se vienen implementando diferentes procesos y políticas de regularización con el objetivo de legalizar dichos asentamientos (Mena, 2010).

#### 3.4.1. La experiencia de las Parroquias en los barrios en Cutuglagua y de los Comités Pro Mejoras para reivindicar el derecho al agua.

El cantón Mejía está conformado por 8 pa-

<sup>97</sup> Agradecemos la colaboración en este apartado de Álvaro Orbea.

<sup>98</sup> Cueva, S. (2011). *Las deficiencias de la regularización: cuatro barrios de Quito* (Quito: Instituto de la Ciudad de Quito, 2011). En Cueva, Sonia; Ospina, Oscar; Navas, Gabriela, *Informe Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana del DMQ*. Investigación solicitada por UERB y AZC MDMQ. Quito, Ecuador: Instituto de la Ciudad de Quito MDMQ. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/41793328.pdf>

<sup>99</sup> Vélez Zambrano, M. G. (2016). *Impacto de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el DMQ: Período 2000-2014*. Quito, Ecuador: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

roquias, 1 urbana y 7 rurales. La única parroquia urbana es Machachi, mientras que Cutuglagua es una parroquia rural. Cutuglagua tiene una superficie de 28,36 km<sup>2</sup> y una población, al 2015, de 19.220 personas, representando un 20,59% de toda la población de Mejía<sup>100</sup>. La parroquia está compuesta por 34 barrios al año 2004, sin embargo, este número se ha incrementado, sobre todo por la migración local. La actividad social de las parroquias y la cercanía con las comunidades más vulnerabilizadas ha permitido organizar la demanda colectiva de los pobladores y reivindicar el derecho a la vivienda digna, a la vez que reclamar por la restitución de otros derechos económicos, sociales y culturales.

Los barrios El Mirador y La Isla, en Cutugla, ante la falta de acceso a la red de agua potable, están representados por el Comité Pro-Mejoras que discute las propuestas municipales y vehiculiza la voz de la comunidad. La parroquia, junto con los residentes de estos barrios y el Comité Pro-Mejoras, reclamaron activamente el otorgamiento de la autorización de aprovechamiento de agua de la vertiente Pastuchi Arenal.

La lucha para obtener el recurso hídrico faltante comenzó en abril de 2016, siguiendo el procedimiento establecido en la ley. Para ello, los dirigentes del Comité buscaron como aliado al Municipio del Cantón Mejía, a través de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (EPAA-Mejía EP), para que interpusiera una solicitud a la Secretaría Nacional del Agua. Ello, a fin de que se otorgara la autorización de aprovechamiento de agua de la vertiente natural antes mencionada.

La Secretaría Nacional del Agua reconoció en enero de 2018, el derecho de uso de aguas en favor de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado para los vecinos de los barrios El Mirador y La Isla. Sin embargo, en diciembre de 2018 la resolución de aprobación se dejó sin efecto, alegando fallas procesales al procedimiento administrativo. Frente a esta resolución, los dirigentes de los Comités presentaron ante la empresa que oportunamente los había representado en el proceso, pero se encontraron con la negativa de ésta de seguir apo-

yándolos en su reclamo.

Uno de los principales problemas que tienen las/os residentes de estos barrios en materia de acceso a la justicia para ejercer o reivindicar el derecho a una vivienda digna, es que desconocen los derechos que les asisten, las vías para hacerlos valer y los organismos responsables. De las entrevistas realizadas a organizaciones de la sociedad civil se evidencia que este tipo de comunidades suele encontrar dificultades para acceder a asistencia legal, por lo que encuentran limitado su accionar para iniciar un reclamo administrativo o judicial y sostenerlo en el tiempo. Sobre estas dificultades, justamente, se está desarrollando un proyecto piloto de empoderamiento jurídico comunitario impulsado por un equipo con sede en el Centro Andino de Acción Popular (CAAP)<sup>101</sup>.

En Cutuglagua, las organizaciones de la sociedad civil acompañan activamente a las comunidades a través de distintas estrategias de empoderamiento que se enmarcan dentro de la Red de Producción Social Barrial de Cutuglagua<sup>102</sup>.

A partir del Seminario internacional sobre Usos del derecho (marzo de 2018), iniciaron la construcción de procesos de reorganización desde la visión del desarrollo urbano local basado en derechos y acceso a la justicia y enlazado con los procesos barriales y territoriales de la Parroquia, y con las necesidades y problemas de la comunidad. A su vez, se realizaron acciones de capacitación y extensionismo jurídico sobre “Acceso a la Justicia en Cutuglagua”.

Las organizaciones acompañan fundamentalmente las problemáticas relacionadas con el derecho al consumo humano de agua, y en la tramitación de aprobaciones para el acceso al agua ante el sistema burocrático de la municipalidad. También intervienen en problemáticas relacionadas con el uso y ocupación de espacios públicos comunitarios y han despertado el interés de las/os dirigentes barriales por idear acciones que les permitan recuperar el uso y ocupar

<sup>101</sup> En el marco del proyecto de investigación-acción “Confronting Urban Segregation: Legal Empowerment in Latin American Cities” referido previamente.

<sup>102</sup> Constituida por las y los dirigentes barriales del sector y otros grupos que desarrollan proyectos de investigación-acción en el sector, como la Escuela de Geografía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

<sup>92</sup> RENASEH es una asociación libre y voluntaria de Organizaciones no gubernamentales, Proyectos, Institutos de Investigación, académicos y profesionales independientes, comprometidos con los temas de vivienda y hábitat, siendo su misión la de incorporar estos temas en el debate y en la agenda nacional y local.

<sup>93</sup> Véase [https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Sesion7/BO/JS6\\_UPR\\_BOL\\_S07\\_2010\\_JointSubmission6Annex1.pdf](https://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Sesion7/BO/JS6_UPR_BOL_S07_2010_JointSubmission6Annex1.pdf)

<sup>94</sup> El link de acceso al Observatorio del Derecho Humano a la Vivienda en Bolivia es: <http://observatoriodhv.com.bo/>

<sup>95</sup> El Programa completo puede encontrarse acá: <https://drive.google.com/open?id=0B99j-vLnmPE-UeHIT01nejkyT1N0eDd5LWZl-MXBECxDRU3o0>

<sup>96</sup> Programa acá: <https://drive.google.com/open?id=0B99j-vLnmPE-UeHIT01nejkyT1N0eDd5LWZl-MXBECxDRU3o0>

<sup>100</sup> Ibídem.

el suelo público destinado a la comunidad. Asimismo, intervienen en problemáticas relacionadas con la tenencia de tierra frente a prácticas de “cobros abusivos” por transacciones mercantiles de lotes y “sobre ventas” de terrenos que incluyen casos de hasta tres compras distintas por un mismo predio.

### 3.5. México.

En México<sup>103</sup>, el proceso de intensa urbanización que se ha abierto con el inicio del siglo XX ha desencadenado importantes conflictos por la apropiación de la tierra (inicialmente rural, y luego urbana). Es por ello que ha sido un lugar de importante desarrollo de movimientos urbanos y de creación popular de la noción de “Derecho a la Ciudad” a partir de la Carta Ciudad de México. En lo que sigue se presentan algunas de las acciones y estrategias llevadas a cabo por la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC). Además, se mencionan los antecedentes de los movimientos de inquilinos en el impulso de propuestas de políticas públicas para la autoconstrucción con el aporte de equipos técnicos (Casa y Ciudad) y dos experiencias de judicialización para el acceso a servicios públicos básicos (Tres de mayo en el Estado de Morelos y la denuncia popular como mecanismos de empoderamiento comunitario en el Complejo Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco).

#### 3.5.1. La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) y el impulso a la efectivización de derechos urbanos.

La **Coalición Internacional para el Hábitat** (HIC) es una red global por los derechos vinculados al hábitat y la lucha por la justicia social. Esta red se conforma por 410 organizaciones populares<sup>104</sup> y no gubernamentales, académicas,

institutos de investigación y capacitación y activistas en derechos humanos que trabajan en el campo del hábitat y la vivienda<sup>105</sup>.

Particularmente, en la Ciudad de México funciona la Oficina de Coordinación Regional para América Latina (HIC-AL) que reúne organizaciones de 19 países distintos. Tanto HIC como HIC-AL tienen los mismos objetivos que consisten en, por un lado, construir una coalición fuerte con miembros activos, fortalecer los actores, iniciativas y procesos populares de promoción y defensa del derecho a la tierra, la vivienda y la ciudad. Por otro lado, se propone incidir en las políticas públicas que regulan el acceso al suelo, construcción, distribución y disfrute de la vivienda, mejoramiento barrial y ordenamiento territorial<sup>106</sup>.

Uno de los mayores logros de HIC ha sido el introducir los debates en torno al derecho a la ciudad en la agenda pública y ha sido impulsora de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad. La importancia y el alcance de su acción se han visto en la incorporación del derecho a la ciudad en la Constitución Política de la Ciudad, buscando establecer un vínculo que va más allá de la legalidad o no de los asentamientos, sino que fija una obligación por parte del gobierno de consensuar el uso del espacio urbano y de incorporar las voces de estos actores sociales al momento de tomar decisiones sobre las políticas y proyectos de urbanismo.

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y el Derecho a la Ciudad en particular, es una difícil tarea, en gran medida debido a dos factores: por un lado, que el amparo como vía no ha resultado eficiente para garantizar los DESC, ya que es un procedimiento sumamente técnico -que pocos abogados conocen- y, por otro lado, que el Po-

organización como representante legítima de sectores de la población de las ciudades. Este movimiento aparece luego de la violenta represión a los estudiantes que se produjo en 1968, guiados por la idea de “volver al pueblo”, construyendo formas de poder social a través del trabajo de base. Véase: Paul Harber (2009). La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo. *Revista mexicana de sociología*, 71 (2). Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032009000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000200001&lng=es&tlng=es)

<sup>105</sup> Habitat International Coalition - Global network for the right to habitat and social justice. Recuperado de <http://www.hic-gs.org/>

<sup>106</sup> Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). Recuperado de <http://hic-al.org>

der Judicial de México se ha mostrado refractario frente a este tipo de reclamos. Dentro de este escenario, igualmente, podemos identificar cuatro experiencias valiosas.

#### 3.5.2. La experiencia de la organización “Casa y Ciudad”.

**Casa y Ciudad** es una organización que funciona como centro de asesoría, capacitación e investigación urbana. Busca promover el desarrollo comunitario y la participación activa y crítica de los grupos mediante la capacitación y asesoría en los procesos de elaboración de proyectos de mejoramiento barrial, así como la administración y ejecución de los mismos<sup>107</sup>.

Desde el año 2012, esta organización viene realizando talleres, seminarios y programas, entre los que se pueden destacar: el taller de administración y ejecución de proyectos comunitarios de mejoramiento barrial, que buscó brindarle herramientas a los miembros del Comité de Administración, Supervisión y Desarrollo Comunitario del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial; el seminario “*El Derecho a la vivienda adecuada en el marco jurídico y programático de México*”, el cual tuvo particular enfoque en la normativa de la Ciudad respecto a la política habitacional y los temas relacionados con los desalojos; y actualmente están llevando a cabo el proyecto de “*Asesoría para el fomento del desarrollo a favor de grupos organizados de la Ciudad de México*”<sup>108</sup>.

Hoy en día, esta organización está desarrollando “*Programas Educativos en materia urbana*” para que las comunidades puedan conocer y usar el derecho a través de los procesos organizativos y comunitarios para la producción social del hábitat y la garantía del derecho a la vivienda adecuada, a través de distintas acciones. Esta organización vincula las intervenciones de tipo técnicas, con las

formativas-educativas y de comunicación.

#### 3.5.3. La experiencia de litigio de las mujeres de la colonia Ampliación Tres de Mayo en el Estado de Morelos por el derecho al agua.

Frente a la falta de acceso al agua que sufría la colonia Ampliación Tres de Mayo, ubicada en el Estado de Morelos, un grupo de mujeres se contactó con un equipo de abogadas/os de **HIC** y el **Colectivo RADAR**, ambas organizaciones integrantes de la **Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua** (COMDA)<sup>109</sup>. Tras dialogar con las comunidades, este grupo de abogadas/os decidió encaminar un litigio enfocándose en que el Tribunal reconociera que el derecho al agua era un derecho humano fundamental.

En abril de 2012 se alcanzó una sentencia que, en 2014, sería ampliada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta resolución establecía la violación al derecho reconocido por el artículo 4° de la Constitución por la ausencia de red hídrica, tomas de agua y saneamiento, considerando al derecho al agua como un derecho humano. Asimismo, el tribunal concedió protección constitucional para que las autoridades responsables cumplieran de inmediato con el derecho de acceso al agua y al saneamiento adecuado. No obstante haber obtenido una sentencia favorable, a la fecha, su ejecución no ha sido sencilla, debido a que las autoridades dotaron a la colonia de tuberías de mala calidad que proporcionan agua una sola vez por semana. Hoy en día, la comunidad continúa intentado que la sentencia sea ejecutada debidamente<sup>110</sup>. Este caso nos ilustra los límites con los que se encuentran los litigios estratégicos para la implementación de las sentencias y los tiempos y costos que demandan para sostener un proce-

<sup>103</sup> Agradecemos la colaboración en este apartado a Camila Vázquez Acuña, y las sugerencias aportadas por Silvia Emanuelli.

<sup>104</sup> Se destaca la participación del Movimiento popular urbano. El MUP es un actor social relevante, presente en múltiples ámbitos de la ciudad, que busca la defensa de demandas de suelo, vivienda y servicios, así como el respeto por los derechos democráticos y políticos. Sin embargo, el Estado se ha resistido a reconocer a esta

<sup>109</sup> Véase: Cuatro mexicanas abren la llave del derecho humano al agua. En *periodismohumano*. Recuperado el 02 de enero de 2019 de <http://periodismohumano.com/sociedad/salud/cuatro-mexicanas-abren-la-llave-del-derecho-humano-al-agua.html>

<sup>107</sup> Casa y Ciudad - Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana. Recuperado de <https://casayciudad.mx/>

<sup>108</sup> Casa y Ciudad, A.C. (2017). *Seminario de Actualización: de cara a la Constituyente de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Casa y Ciudad. Recuperado de <https://casayciudad.mx/seminario-de-actualizacion-de-cara-a-la-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico/>

<sup>110</sup> Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México: 2017 (2018). Recuperado de <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2018-Mexico-Informe-DESCA-resumen-ejecutivo-esp.pdf>

so hasta su cumplimiento. Por otro lado, permite también la sinergia que se genera a partir de la articulación de la comunidad con coaliciones y organizaciones de la sociedad que intervienen para la defensa y restitución de derechos.

### 3.5.4. La denuncia popular como mecanismo de empoderamiento comunitario en el Complejo Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco.

En 1999 la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México brindó autorización a la Constructora Profusa S.A. para que llevara a cabo el Conjunto Urbano Lomas de San Francisco Tepojaco, que consistía en un complejo habitacional bajo el esquema de vivienda social progresiva. Desde que comenzó a ser habitado en 2002, en el Complejo pudieron observarse el hundimiento y desplazamiento del terreno y el desmoronamiento de los muros de las viviendas.

Desde 2007, la Dirección de Protección Civil y Bomberos Municipal calificó la totalidad del Conjunto Urbano como de *riesgo inminente*. En 2009, de manera ilegal y oculta, se acordó el cambio del proyecto con el Estado de México y el Municipio de Cuautitlán Izcalli, donde se autorizaron compromisos con las constructoras por obras que no beneficiaban a los habitantes.

Frente a ello, Jorge Arzave y varios vecinos, con el apoyo del **Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”**, presentaron diversos recursos y reclamos con el fin de lograr la justiciabilidad de los derechos que fueron menoscabados.

Estos actores impulsaron diferentes acciones administrativas y judiciales para que se les garantizara el acceso a una vivienda digna. Entre las estrategias de empoderamiento vinculadas con los “usos del derecho” podemos mencionar: la interposición de un recurso administrativo frente a la *Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de México*, que fue negado reduciendo la problemática general de falta de habitabilidad y disponibilidad de servicios públicos en la zona, a un conflicto sólo entre particulares; una acción de amparo, una queja ante la *Comisión de Derechos Hum*

*nos del Estado de México (CODHEM)* y *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*; un recurso ante la *Comisión Nacional de la Vivienda* llamado “denuncia popular”, mediante el cual se buscó obtener la tutela efectiva del derecho a la vivienda digna y la indicación de las responsabilidades; una solicitud a la *Dirección Nacional de Protección Civil del Estado de México*, una denuncia popular ante la *Presidencia Municipal de Cuautitlán Izcallí* y una denuncia penal ante la *Procuraduría General de Justicia del Estado de México*. A las mismas se les han sumado acciones de incidencia pública en canales de televisión, diarios y radios y protestas en las calles<sup>111</sup>. Articulando con el Centro de derechos humanos, los vecinos lograron llevar adelante una amplia modalidad de acciones y estrategias de empoderamiento.

## 3.6. Argentina.

Finalmente, en Argentina, se repasan tres casos en los que organizaciones de la sociedad civil acompañaron el reclamo de residentes de las villas y recurrieron al litigio estratégico y a otras herramientas de empoderamiento jurídico comunitario para intentar revertir las barreras en materia de acceso a tierra y vivienda, acceso a un ambiente sano, acceso a la información y participación en los procesos de relocalización y/o urbanización.

Por un conjunto de factores estructurantes, en la ciudad de Buenos Aires se desarrollaron numerosas experiencias de empoderamiento jurídico en villas (asentamientos informales), especialmente desde hace casi dos décadas y hasta el presente. Algunos de los factores que favorecieron los procesos de judicialización de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales fueron: la sanción de un marco normativo progresivo a partir de la autonomización de la ciudad en 1996, la creación de un fuero local receptivo a la demanda de derechos (Fuero en lo Contencioso, Administrativo y Tributario), la existencia de organizaciones barriales con una

111 Maldonado Gutiérrez, L. (2016). Justiciabilidad del derecho a la vivienda: posibles vías de acción ante la experiencia de los habitantes de Lomas de San Francisco Tepojaco, en el Estado de México. *Tesis de maestría*, Universidad Iberoamericana de México.

importante trayectoria y el impulso de dispositivos de acceso a la justicia, estatales y no estatales, con inserción territorial y proximidad a las comunidades vulnerabilizadas.

En los últimos años el rol de los efectores jurídicos estatales se afianzó institucionalmente y en varias de las villas de la ciudad se fue intensificando la presencia de organismos públicos de defensa dependientes de diferentes áreas del Estado<sup>112</sup>, aunque no siempre coordinados o articulados entre sí, generándose zonas de superposición y/o de vacancias de servicios. A su vez, se incrementó la presencia territorial de organizaciones de la sociedad civil<sup>113</sup> en las villas y asentamientos. Estas convergencias entre organizaciones civiles, organismos de defensa, referentes, organizaciones de base y agrupamientos territoriales habilitan un enorme conjunto de reflexiones, a partir de las múltiples experiencias desarrolladas. Para este apartado se puntualiza en tres procesos judiciales por ser, al mismo tiempo, diferenciales respecto a otras experiencias locales y de la región, e ilustrativas del tipo de articulaciones que se dan en la Ciudad y en la provincia de Buenos Aires.

Se presentan a continuación procesos que buscaron asegurar el acceso a una vivienda digna para una comunidad desalojada (Villa La Dulce), resistir el desalojo y lograr la urbanización del barrio (Rodrigo Bueno) y garantizar la participación en el proceso de relocalización (Villa Inflamable). Las personas residentes en estas tres villas fueron acompañadas por organizaciones de derechos humanos -CELS<sup>114</sup>, ACIJ<sup>115</sup> y

112 Actualmente desarrollan actividades en villas (incluso en sedes propias): Centros de Acceso a la Justicia (dependientes del Ministerio de Justicia de la Nación), ATAJO (programa del Ministerio Público Fiscal de la Nación), Ministerio Público de la Defensa, Ministerio Público Tutelar y Defensoría del Pueblo (las tres últimas, de la ciudad de Buenos Aires).

113 En Argentina hay una presencia importante de organizaciones y colectivos de abogadas/os que trabajan desde la perspectiva del empoderamiento jurídico. Entre ellas, podemos mencionar: CEJIP, La Poderosa, Observatorio por el Derecho a la Ciudad, CELS, ELA y CAREF en Buenos Aires; CIAJ y el Colectivo de Abogadxs Populares La Ciega en La Plata; Tramas en Santa Fe; Deodoro Roca y FUNDEPS, en Córdoba; ANDHES en Tucumán; OIKOS, CEP, XUMEK, CLADH, en Mendoza; entre otras.

114 Centro de Estudios Sociales y Legales. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/>

115 Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Recuperado de <https://acij.org.ar/>

APDH<sup>116</sup>- y por el Ministerio Público de la Defensa (Defensoría General de la Nación, y Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires).

Además de los impactos específicos que los casos mencionados han tenido, también se podrán observar transformaciones sustantivas en la política estatal destinada a villas (a excepción del proceso en Villa Inflamable). En este sentido, la decisión del gobierno local de urbanizar asentamientos informales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como otros cambios progresivos al respecto que tuvieron lugar durante los últimos años, se entienden como consecuencia de procesos contenciosos que conjugan diversas modalidades de acción colectiva territorial. Estas han ido desde la ocupación de tierras hasta el uso de herramientas jurídicas, el impulso de leyes y de jurisprudencia. Todas ellas desarrolladas por múltiples organizaciones comunitarias en la ciudad en alianza con grupos de profesionales del derecho<sup>117</sup>.

### 3.6.1. Villa Inflamable: Litigio estratégico y programas de formación en derechos.

En el contexto de vulneración de derechos fundamentales que afecta a los asentamientos informales, la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) hace más de quince años viene interviniendo para asegurar que la ciudadanía que vive en las villas participe en los procesos que impactan en sus vidas. Para ello, utiliza distintas herramientas como litigio estratégico, acciones de incidencia (elaboración de propuestas de políticas públicas<sup>118</sup>, elaboración de materia-

116 Asamblea Permanente por los derechos humanos. Recuperado de <http://www.apdh-argentina.org.ar/>

117 Algunas de las producciones sobre los usos del derecho en villas que se pueden consultar son: Bercovich y Maurino, 2013; Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014; Pautassi, 2014; Delamata, 2016. Sobre algunos de los procesos contenciosos contemporáneos más relevantes en villas de la ciudad con facetas jurídicas relevantes, se pueden señalar el corte de la Autopista Illia por parte de la población de la Villa 31 en 2008 (ver Ramos y Vitale, 2011) y la ocupación del Parque Indoamericano (Cravino, 2014).

118 Véanse las propuestas de políticas públicas que contienen los siguientes documentos: Acuerdo por la Urbanización de las Villas. Recuperado de <https://acij.org.ar/acuerdo-por-la-urbanizacion-de-las-villas/>; Acuerdo por el Acceso a la Justicia. Recuperado de <https://porelaccessoalajusticia.org/>

les informativos y comunicacionales<sup>119</sup>, generación de redes (formales e informales); acompañamiento y asistencia legal gratuita; asistencia técnica en mesas de participación, y prácticas de extensionismo jurídico y capacitación (cursos, talleres y seminarios), entre otras.

Desde el Centro de Acción Legal Comunitaria (CALC) ubicado en Villa Inflamable, Avellaneda, ACIJ viene acompañando el proceso de ejecución de sentencia en el marco de la causa “Mendoza”. Este fallo ha sido considerado emblemático en materia ambiental. En julio de 2004 un grupo de personas residentes en Villa Inflamable y profesionales de la salud, presentaron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, en relación con los impactos de la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo, reclamando el cese de la contaminación ambiental, la recomposición del daño, la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca y el resarcimiento económico por los daños y perjuicios sufridos por la contaminación. A raíz de ello, en julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dicta un fallo por medio del cual determina la responsabilidad de los demandados y los condena a sanear el Riachuelo. Asimismo, entre las decisiones adoptadas judicialmente, se encuentra la relocalización de Villa Inflamable.<sup>120</sup>

Sin embargo, a casi diez años del fallo, aún no se han relocalizado estas familias, ni se ha optado por su reurbanización, ni tampoco se han hecho obras significativas para mejorar la grave situación de infraestructura y servicios en el propio barrio. Asimismo, la población continúa con escasa participación social en los procesos que impactan sobre sus condiciones de vida y en sus derechos (OCCA-CEJA, 2018). En este sentido, el caso “Mendoza” muestra también cómo se expresan los límites de la implementación de

sentencias en este tipo de casos de litigio colectivo estructural<sup>121</sup>, cuya sentencia puede ser condición necesaria pero no suficiente para garantizar la efectividad de los derechos<sup>122</sup>.

Producto de ello, dado que el proceso hacia la relocalización se estaba llevando a cabo sin ningún dispositivo de consulta a la comunidad, ACIJ interpuso una acción de amparo<sup>123</sup> en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil, para asegurar a las comunidades de Villa Inflamable el acceso a la información y participación en el proceso de relocalización. El Juez Federal en lo Criminal y Correccional nro. 2 de Morón hizo lugar al amparo y dispuso que los vecinos tenían derecho a participar y contar con la debida información en todas las decisiones e instancias relacionadas a su mudanza a otro sitio; y que el municipio debía diseñar un sistema de distribución de la totalidad de la información (por medios impresos, digitales y a través de reuniones).

En este contexto de desinformación, escasa participación social y múltiples barreras en el acceso a la justicia para la comunidad de Villa Inflamable es que ACIJ, en el 2017, implementa como estrategia de intervención, educación y empoderamiento legal el **“Programa de Formación de Promotoras para el Acceso a la Justicia y el empoderamiento legal”**, teniendo en cuenta un contexto en el que los derechos de acceso (información, participación y acceso a la justicia) se encuentran ampliamente restringidos para la ciudadanía a pesar de lo dispuesto en la resolución judicial antes mencionada. Los impactos del programa han sido analizados en el marco del proyecto de Investigación Acción Participativa

121 Pueden consultarse, para ver los problemas de implementación del Fallo Mendoza, los distintos Informes elaborados por el Cuerpo Colegiado. Recuperado de <https://fam.org.ar/archives/18475>.

122 Producto, por un lado, de la resistencia y/o incapacidad de los demandados de cumplir el fallo y, por otro lado, porque su proceso de implementación ha implicado un riesgo de desmovilización social, sumado a que las comunidades no encuentran canales reales de participación social y receptividad de las demandas sociales en la esfera judicial. Véase Estudio de caso OCCA (2018), recuperado de <http://biblioteca.cejamerica.org/handle/2015/5619>

123 “ACIJ y otros c/ Acumar y Municipio de Avellaneda s/amparo”. Resolución de fecha 4 de Noviembre de 2013 en la cual el Juez Federal en lo Criminal y Correccional nro. 2 de Morón hizo lugar al amparo. Esta sentencia fue recurrida por el Municipio de Avellaneda y por la ACUMAR el 27 de noviembre de 2013, siendo confirmada por la Sala I de la Cámara Federal de San Martín el 18 de febrero de 2015. Recuperado de <https://calc.acij.org.ar/participacion-en-la-relocalizacion/>

(IAP) *“Desafiando a la segregación socio-espacial en grandes ciudades latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia. Estudio multipaís (Argentina, Ecuador, Bolivia)”*. A partir de los resultados preliminares obtenidos, se concluyó sobre la relevancia de la metodología utilizada de investigación acción participativa (IAP) para, por un lado, comprender en profundidad la perspectiva de los propios actores y, por el otro, producir conocimiento sociojurídico no escindido de su implementación, generando propuestas de intervenciones para revertir algunos déficit de acceso a la justicia “con” y “desde” las personas, colectivos y comunidades. A su vez, el proyecto permitió problematizar las formas en que se produce el conocimiento en materia de derecho. Entre las conclusiones que arrojó esta investigación, se puede observar que el Programa contribuyó al conocimiento del derecho por parte de los participantes, a la vez que facilitó e incrementó el acceso a la justicia y los vínculos con las instituciones públicas, permitió la adquisición de habilidades y conocimientos básicos para defenderse y reclamar, y el conocimiento de los mecanismos y procedimientos para la defensa de sus derechos, como así también la identificación de organismos y agencias responsables frente a las necesidades jurídicas insatisfechas, las barreras y/o vulneraciones<sup>124</sup>.

### 3.6.2. El proceso de lucha por una vivienda digna en Villa La Dulce.

El caso de Villa La Dulce nos permite ilustrar la participación de distintos actores institucionales y organizaciones sociales, a la vez que muestran los problemas de la exigibilidad judicial de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y las consecuencias que acarrear los desalojos forzosos en la comunidad. Villa La Dulce se conformó en el año 2000 cuando unas 180

124 Para ampliar información sobre los impactos del programa, véase: M. N. Echegoyemberry, P. Vitale y F. Mesel (2018). Estudio de Caso presentado en las *II Jornadas de Investigación socio-jurídicas de la Universidad Nacional de la Plata*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de cultura Jurídica, 8 de noviembre de 2018. Eje: Administración y acceso a la justicia. (En prensa).

familias ocuparon un predio privado abandonado en el sur de la Ciudad de Buenos Aires en el que construyeron sus casillas precarias tras pagar una suma de dinero al “encargado” por esa tierra. El 16 de julio de 2001, en el marco de una causa penal por usurpación, se efectivizó el desalojo de todos los grupos familiares, quedando 86 de esas familias en situación de calle sin que el gobierno local adoptara medida alguna para protegerlas<sup>125</sup>.

El desalojo abrió negociaciones entre la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la Asesoría Tutelar, la Pastoral Social del Arzobispado local y la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV). Estas no tuvieron resultados hasta que las familias afectadas se movilizaron a la sede de la CMV. Sin embargo, aunque quedó asentado en acta el compromiso de proveer una solución habitacional definitiva e integral para los vecinos de Villa La Dulce en un plazo máximo de 60 días, el gobierno local incumplió el acuerdo.

Frente a esto, en febrero de 2002, la comunidad presentó una acción de amparo colectivo con el objeto de que se condenara al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a adoptar las medidas necesarias para cumplir con lo comprometido. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) asumió el patrocinio legal de las familias por considerar que la judicialización podía, por un lado, constituir una vía idónea para asegurar la garantía de una vivienda digna y, por otro, como una forma para instar a que se fijaran judicialmente estándares de derechos humanos sobre el contenido mínimo de las políticas públicas en la materia.

El juzgado decidió, tras un reconocimiento del asentamiento y la inmovilización de fondos presupuestarios del gobierno local, el traslado de los vecinos y vecinas a hoteles –que debían reunir ciertas condiciones de habitabilidad– hasta que se concretara la solución definitiva comprometida. Paralelamente, cada quince días se desarrollaron mesas de diálogo entre el Gobierno de la Ciudad, las personas afectadas y las instituciones antes referidas, a fines de arribar a una solución judicial consensuada.

125 Véase: CELS (2008). Una experiencia de exigibilidad jurídica y política del derecho a la vivienda de los vecinos de la villa La Dulce. Recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/documents/sistemizacion\\_ladulce.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documents/sistemizacion_ladulce.pdf)

119 Véase el documento y material audiovisual con la comunidad, sobre “Seis metas” para Villa Inflamable. Recuperado de <http://calc.acij.org.ar/2016/09/12/6-metas-para-villa-inflamable-2016/>

120 Echegoyemberry, M. N. (2018). Ciudadanía Ambiental. De la declaración formal a la implementación de derechos humanos. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 7(13), 21-38. Recuperado de [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/11\\_Echegoyemberry.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/11_Echegoyemberry.pdf)

En el año 2003 se homologa en sede judicial un Acuerdo donde el gobierno de la Ciudad se compromete a construir nuevas viviendas y establecer líneas de créditos especiales para las familias. Finalmente, en 2008 tuvo lugar la mudanza de las familias, quienes lograron así una solución habitacional definitiva<sup>126</sup>.

La vía judicial fue acompañada de reiteradas negociaciones extrajudiciales con participación sostenida de las y los vecinas/os quienes formularon reclamos reiterados, que fueron incorporados en los convenios que luego serían homologados judicialmente. En este sentido, se puede afirmar que para la resolución de este conflicto fue necesario no sólo que las/os vecinas/os contaran con asistencia legal gratuita y que se desarrollara un litigio estratégico, sino también que se hayan movilizado y participado en espacios públicos para reivindicar el derecho a la vivienda digna (con el acompañamiento y asistencia técnica del equipo de abogados/as). La participación de la comunidad tuvo un rol fundamental en el sostenimiento del proceso para la implementación de la sentencia.

### 3.6.3. Del desalojo a la reurbanización de la Villa Rodrigo Bueno.

La Villa Rodrigo Bueno es un asentamiento relativamente nuevo, formado actualmente por alrededor de mil familias, cercano a Puerto Madero, la zona de la ciudad que más se ha valorizado en los últimos veinte años, producto de un desarrollo inmobiliario de alta gama, orientado más a la inversión rentable que al uso habitacional. En virtud de las características de esta área de la ciudad, el gobierno local ha emprendido diversas acciones para desalojar la villa con el argumento de que se encontraba en un área definida como de protección ambiental (la Reserva Ecológica Costanera Sur), lo que impactaría negativamente en el ecosistema de la reserva<sup>127</sup>.

Frente a ello, en 2011, el cuerpo de consejeros del barrio, con el patrocinio de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), inició una acción judicial para resistir al desalojo. La justicia contencioso administrativa local declaró la inconstitucionalidad del acto administrativo que ordenó el desalojo y la preexistencia de la villa al área de protección ambiental, mandando a urbanizarla. La sentencia fue apelada ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Ciudad, que decidió revocar la decisión de primera instancia. Con el patrocinio del Ministerio Público de la Defensa, el cuerpo de Consejeros de la Villa Rodrigo Bueno apeló el fallo de Cámara y, mientras la causa se encontraba en la órbita del Tribunal Superior de Justicia, se logró restablecer la negociación con el Gobierno de la Ciudad, que depuso el intento de desalojo y accedió al reclamo de la comunidad.

Tras un proceso de debate entre gobierno, organismos de defensa, organizaciones civiles y la comunidad, la Legislatura porteña aprobó en marzo de 2017, de forma unánime, la Ley 5798. Esta dispone la reurbanización, zonificación e integración social, cultural y urbana del Barrio Rodrigo Bueno, con la permanencia de sus habitantes en base a los principios de "igualdad, justicia espacial, integración, no discriminación y derecho a la ciudad".

A partir de la sanción de la ley, la resolución del Tribunal Superior de Justicia en torno al tema devino abstracta. Sin embargo, el máximo tribunal de la ciudad decidió establecer un sistema de audiencias públicas periódicas, a fin de supervisar el cumplimiento de la ley, en las cuales el Gobierno de la Ciudad tiene que rendir cuentas de los avances del proceso de reurbanización.

Asimismo, la ley dispuso la creación de la Mesa de Gestión Participativa como espacio de toma de decisiones del proceso de urbanización. El Instituto de Vivienda de la Ciudad –organismo encargado del proceso de reurbanización de la villa– las convoca semanalmente y la Mesa está

al río por el depósito de escombros de inmuebles demolidos para el emplazamiento de autopistas durante la última dictadura. Sobre la argumentación ambientalista con fines de desplazamiento de sectores populares se puede consultar Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza: medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

conformada por delegados, el Ministerio Público de la Defensa, la Asesoría General Tutelar y la Defensoría del Pueblo. Además, se desarrollan, con la misma periodicidad, asambleas comunitarias para organizar demandas y propuestas con la colaboración de los mencionados organismos de defensa y organizaciones como ACIJ. Estas asambleas representan instancias deliberativas que impulsan la participación y el control popular de los actos de gobierno referidos al avance del proceso de reurbanización de la villa.

## 4. RECAPITULANDO: CARACTERÍSTICAS, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LA AGENDA DE EMPODERAMIENTO JURÍDICO

Los casos precedentes dan cuenta de un amplio espectro de estrategias promovidas por efectores jurídicos, con articulaciones de distinto grado y modalidad, con las comunidades de barrios populares y asentamientos informales. En este apartado se identificarán los elementos característicos que definen esas experiencias y se propondrán algunas reflexiones en torno al impacto de esas estrategias de empoderamiento jurídico en la reversión de las vulneraciones de derechos que se concentran espacialmente en las áreas urbanas segregadas.

En primer lugar, podemos subrayar que existe en las experiencias relatadas una importante **diversidad de actores y articulaciones inter-actores** (organizaciones sociales y comunitarias, entidades públicas, universidades, agencias municipales, provinciales y federales, organismos públicos de la defensa y organismos administrativos y judiciales). Estos actores aportan factores de distinto tipo, relevantes para el desarrollo de los procesos analizados: **herramientas jurídicas y**

**técnicas, inserción territorial y capacidad de decisión** sobre la problemática.

No obstante, se evidencia una preeminencia del rol de las organizaciones no gubernamentales<sup>128</sup> que, en casi todos los casos, participan en las experiencias relevadas, ya sea colaborando con los y las residentes y comunidades locales, como impulsando la agenda de derechos y ampliando el repertorio de acción de las comunidades. Estas articulaciones, sin embargo, pueden estar atravesadas por momentos de **relaciones confrontativas, colaborativas y co-productivas en relación con el Estado**.

En segundo lugar, resulta interesante observar que las experiencias relevadas **no se limitan a incidir en un único eslabón institucional**, sino que pueden alcanzar a los tres poderes del Estado y, dentro de estos, a distintos niveles jurisdiccionales. Es decir, las prácticas de empoderamiento jurídico y de abogacía comunitaria que se presentan en este trabajo tienen lugar en distintos momentos del ciclo de políticas públicas, sea en la **elaboración de normas**, en su **exigibilidad**, en la **ejecución de políticas y su monitoreo**.

Revisando las estrategias analizadas en los apartados precedentes, podemos ir identificando tendencias en el campo del empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria, su agenda en la región y qué tipo de discusiones contribuirían a consolidarlo. Como un aporte en ese sentido, a continuación se realizará una recapitulación de las fortalezas, limitaciones y potencialidades del empoderamiento, partiendo de distinguir el tipo de estrategia jurídica implementada, entre *conocer, usar y transformar el derecho*<sup>129</sup>.

### 4. 1. Precondiciones para el desarrollo de prácticas de empoderamiento.

El *empoderamiento comunitario* tiene una

128 Las intervenciones, cuando son realizadas sólo por las organizaciones de la sociedad civil, son susceptibles a diferentes vicisitudes (dependientes de financiamientos externos, ya que en general se financian por proyectos de acotada duración y de limitada extensión territorial y en temáticas que pueden haber sido definidas sin intervención y priorización de las comunidades).

129 La clasificación es sólo analítica, presentándose en la práctica generalmente de manera combinada.

larga tradición en América Latina, siendo abordado por disciplinas como la psicología, la pedagogía y la filosofía, entre otras. Asimismo, existe una intensa actividad, de abogados/as y defensores/as de DDHH, que además trabajan a nivel comunitario y con grupos oprimidos<sup>130</sup>. Sin embargo, si bien estas dos tradiciones podrían converger en el desarrollo de un campo del empoderamiento jurídico comunitario, éste tiene aún un desarrollo y una visibilidad apenas incipiente en el campo de las ciencias jurídicas en la región.

En gran medida esto puede atribuirse, entre otros factores, a **la falta de formación de una masa crítica de profesionales del derecho para el abordaje comunitario** y para facilitar el acceso a la justicia de las comunidades. Aún faltan espacios y dispositivos (formales o informales) para la formación en derecho desde una perspectiva que apunte al empoderamiento jurídico de las comunidades; este tipo de enfoques se encuentra ausente en los currículos oficiales, aún a pesar de que se han extendido y ampliado los dispositivos de acceso a la justicia en las comunidades.

En ese sentido, no hay una promoción en los espacios de formación de un perfil profesional que se oriente al empoderamiento legal comunitario, apuntando a desarrollar habilidades, destrezas y conocimientos necesarios para desarrollar su tarea de fortalecer y acompañar los procesos jurídicos de sectores cuyos derechos son vulnerados estructuralmente. En el mejor de los casos, las prácticas de empoderamiento comunitario anteceden a la apertura de espacios académicos, por lo que la reflexión y producción de conocimiento en torno a las mismas se van desarrollando a la par de la intervención socio-jurídica.

En consecuencia, **la producción académica en relación con el empoderamiento jurídico comunitario** es incipiente y relativamente poco conocida y utilizada. Esto evidencia la necesidad de estudios y revisiones narrativas o sistemáticas sobre el empoderamiento jurídico comunitario, lo que contribuiría sustancialmente al desarrollo de este campo. Con el mismo objetivo de construcción de un área de conocimiento, se puede

promover la realización de seminarios, congresos y encuentros, a la par del desarrollo de líneas de investigación en la región vinculadas a profundizar metodologías que permitan analizar el costo de la exclusión urbana<sup>131</sup>. Estas instancias pueden constituir un aporte al empoderamiento jurídico comunitario, que actualmente requiere de una definición de objeto, de una teoría, de metodología, prácticas y discursos que lo vayan consolidando y que cada vez más actores discutan y reflexionen sobre estas prácticas.

Otro desafío para las experiencias de empoderamiento suele vincularse con **la sostenibilidad en el tiempo de las acciones y estrategias**; especialmente cuando éstas son realizadas por organizaciones de la sociedad civil, **ya que se encuentra adicionalmente la compleja sustentabilidad financiera** (es decir, cómo sostener económicamente las acciones planificadas). Podemos abordar el tema de la sustentabilidad financiera teniendo en cuenta dos aspectos, uno vinculado con el financiamiento de las acciones y estrategias en sí, y otro, en relación con el **empoderamiento económico de las comunidades**, en el entendimiento de que, al trabajar en estrategias de empoderamiento jurídico en contextos de pobreza urbana, éstas no son suficientes si a la par no se considera el fortalecimiento de las capacidades para la efectiva inserción socioeconómica de la población; esto implica el despliegue de estrategias a mediano y largo plazo para poder generar cambios sostenibles en el tiempo.

Finalmente, y en sentido complementario, podemos señalar que la carencia de políticas públicas en materia de cuidados, impacta de manera diferencial en el acceso a la información, participación y justicia de las mujeres. Por esto es especialmente relevante la incorporación de la perspectiva de interseccionalidad de género a los abordajes de empoderamiento jurídico comunitario.

Estos desafíos para las prácticas de empoderamiento jurídico comunitario, hasta aquí

131 También se puede señalar, respecto al concepto de "empoderamiento" que, al ser usualmente utilizado en forma relativamente coloquial en discursos, programas, planes, informes o estrategias, redundante en vaciarlo de contenido, en algunos casos, al ilustrar situaciones, casos o experiencias más de tipo asistencial, clientelar, pasiva o des-movilizador.

presentadas de manera genérica, constituyen el marco en el que se desarrollan diversos usos del derecho por parte de organizaciones territoriales de barrios segregados de la región.

## 4. 2. En relación con las estrategias de formación para el conocimiento y uso del derecho.

Varias de las experiencias involucran el desarrollo de **instancias estructuradas de formación en derechos** orientadas a las comunidades, como Casa y Ciudad (México), la Facultad de Arquitectura de la UNC (Medellín), la Universidad Federal Fluminense (Río de Janeiro) y el CALC de Villa Inflammable (Buenos Aires). Aunque con orientaciones diferentes, estas intervenciones se proponen socializar recursos jurídicos entre referentes y organizaciones territoriales, con el objetivo de reafirmar sus reclamos a partir del reconocimiento normativo con el que ya cuentan y, con ello, que puedan incorporar estas herramientas a sus recursos de acción. Pero, además de estas modalidades pedagógicas, en las experiencias de asesoramiento legal y de participación de efectores jurídicos en conflictos barriales también se generan **procesos menos formalizados de incorporación del lenguaje de derechos por parte de las comunidades y de disponibilización de herramientas jurídicas**; estas facetas no siempre son reconocidas ni se llega a desplegar toda su potencia.

Las estrategias de formación y promoción de los usos del derecho por parte de las comunidades **se tornan una estrategia imprescindible en contextos de segregación socio-urbana**. En estos contextos, tal como encontraron numerosos estudios, la falta de conocimiento sobre el derecho y de las vías existentes restringen de manera diferencial el acceso a la justicia en la población en situación de pobreza (ACIJ, 2013; MJyDH, 2016; OCCA-CEJA, 2018).

En este sentido, en estos últimos años se realizaron una serie de encuentros de articulación entre la academia y las organizaciones de la so-

ciudad civil<sup>132</sup> que han contribuido a la producción de nuevos aprendizajes y a incrementar el debate y han permitido ampliar la base de conocimiento<sup>133</sup>. Al ser un campo en formación, es sumamente relevante el entrecruzamiento de saberes técnicos, políticos, comunitarios, en la definición de la estrategia de empoderamiento jurídico<sup>134</sup>. Para ello, es necesario concebir las prácticas de empoderamiento como construcciones dialógicas en las que los titulares del saber técnico ofrecen herramientas jurídicas específicas pero, a su vez, aprenden de las experiencias y conocimientos de las comunidades. Estas comunidades y procesos, a la vez se constituyen en una verdadera disputa por el sentido mismo del derecho.

El empoderamiento supone una disposición inicial y radical a *desmonopolizar* el derecho de las/os abogadas/os y operadoras/es de justicia, lo que comienza por la socialización del conocimiento jurídico, su lenguaje, la normativa, sus estructuras administrativas y procedimientos. El empoderamiento, en ese sentido, opera como constructor de ciudadanía social y apunta a habilitar la expresión de las demandas sociales en el lenguaje del derecho.

El empoderamiento legal comunitario puede ampliar el conocimiento de las comunidades,

132 Puede mencionarse, entre aquellos de los que participamos, por ejemplo: el Encuentro "Intercambio de aprendizaje regional de América Latina", de la Red Latinoamericana de Empoderamiento Jurídico (organizado por Namati, en Buenos Aires, junio de 2017); el Primer Seminario Internacional "Usos del derecho y acciones colectivas en áreas urbanas segregadas de América Latina y el Caribe" (coorganizado por ACIJ, CAAP y Fundación Construir en Quito, marzo de 2018); el "Taller de Promoción del empoderamiento jurídico en asentamientos informales" (realizado en Quito, marzo de 2018, por el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional de Canadá - IDRC). Estos espacios, entre otros, contribuyen a dar impulso a la agenda de empoderamiento en la región.

133 Dentro de las recomendaciones que han surgido de estos primeros eventos podemos mencionar: la necesidad de captar las mejores prácticas de empoderamiento con la idea de poder replicarlas en otras comunidades; el empoderamiento jurídico como parte de una iniciativa de movilización más amplia en términos políticos, económicos y sociales; la necesidad de capacitar a otros actores sobre el derecho de los residentes en asentamientos informales (como abogados, funcionarios judiciales, urbanistas, especialistas en planificación urbana); la necesidad de creación de coaliciones más grandes para asegurar el derecho de los residentes; el analizar y visibilizar las dinámicas de poder en los organismos públicos estableciendo estrategias de confrontación, complementariedad o sustitución según contexto sociopolítico y finalmente, repensar el rol de las mujeres en las comunidades como movilizadoras y líderes del cambio.

134 Echegoyemberry, M. N., Vitale, P. y Mesel, F. (2019). Empoderamiento legal Comunitario: Fortaleciendo las capacidades comunitarias en contextos de segregación socio-urbana. Estudio de caso. *Jornadas de Investigación Sociojurídica*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina. (En prensa).

130 Primeramente, más vinculados con experiencias en torno a las violaciones de DDHH de las últimas dictaduras cívico-militares, y actualmente vinculados a la agenda de DESCA.

pero esto no elimina *per se* las asimetrías entre saber experto y saber lego, que estructuran al campo jurídico. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol fundamental al facilitar el acceso a información, educación y participación para la *expertización* de las personas pero, a su vez, es necesario que aboguen por la supresión de tecnicismos, modismos y formalismos innecesarios propios de una “cultura tribunalicia” opaca y lejana a las comunidades<sup>135</sup>.

### 4.3. En relación con los usos del derecho.

Esta es la faceta de recursos jurídicos más presente en las experiencias que, a grandes rasgos, podemos distinguir entre las **iniciativas de cabildeo e incidencia en políticas** (con el objeto de que se hagan efectivos derechos ya consagrados) y la **judicialización de demandas territoriales**. Respecto a las primeras, los casos de Vila Autódromo (Río de Janeiro) y Sumapaz (Medellín) apuntan a impactar en diferentes momentos de la implementación de políticas; en el caso de Río de Janeiro se apunta a impulsar intervenciones de mejoramiento barrial que, aunque eran previstas en abstracto por el gobierno local, requirieron de la presión comunitaria para su ejecución; en tanto que en Medellín se apunta a monitorear un conjunto de políticas logradas oportunamente por las comunidades. En estos y otros casos lo que nuevamente emerge es la articulación inter-actoral como clave para el desarrollo de los procesos, por una parte, y, por otro, la concatenación de recursos jurídicos que se ponen en juego en los mismos (programas y normativas que son alcanzados en disputas precedentes que sirven como base para nuevas acciones).

Los **procesos de judicialización de demandas** probablemente sean la manifestación más evidente de la apelación a recursos jurídicos por parte de las comunidades. En ellos se ponen en juego recursos normativos impulsados por efectores jurídicos en ámbitos judiciales; en los casos abordados, la particularidad es que impli-

can un involucramiento activo de las comunidades afectadas en etapas iniciales, con riesgo de desmovilización social durante el período de ejecución o la deserción de la acción. Una primera distinción que cabe señalar son los procesos que se orientan a **sentar jurisprudencia progresiva** (el Caso de Villa La Dulce, en Buenos Aires, va en ese sentido), a **reparar vulneraciones de derechos específicas** (algunos de los casos brasileños y mexicanos son ilustrativos), a **evidenciar el tratamiento diferencial y discriminatorio por parte del Estado** (los casos anteriores también apuntan a eso, además de los que buscan la regularización de servicios o seguridad en la tenencia) y a **consolidar o impulsar la movilización ciudadana** (nuevamente, varios de los casos anteriores buscan esto, a los que podemos sumar el del Naranjal, en Medellín)<sup>136</sup>.

Por otra parte, en las causas judiciales presentadas también se evidencian procesos que buscan **detener procesos regresivos** (*defensivos*, típicamente frente a desalojos) y los que **impulsan transformaciones que reviertan vulneraciones de derechos** (*ofensivos*, con objetos diversos). Esta clasificación también se presenta en forma compleja y combinada en los casos empíricos seleccionados. Así, los **procesos defensivos**<sup>137</sup>, como los que encabezan Terra de Direitos (Curitiba), la Pastoral de Río de Janeiro con la defensoría pública o el Barrio Rodrigo Bueno (Buenos Aires), buscan inicialmente detener desalojos y, al mismo tiempo, generar algún tipo de reaseguro sobre la tenencia de las viviendas (usucapión, usucapión colectiva, urbanización). Este último caso es especialmente significativo, ya que parte de un proceso iniciado por la relocalización del barrio y logra revertirlo por un fallo en primera instancia que dispone la radicación y urbanización del barrio; un proceso

136 Esta clasificación es tentativa, y de ninguna manera excluyentes unos objetivos de los otros.

137 Nos referimos a “litigios eminentemente defensivos” como: acciones judiciales de resistencia a desalojos y como forma de evitar procesos regresivos para la población constituyen una forma bastante extendida de apelar a los tribunales en momentos especialmente amenazantes para las comunidades de asentamientos informales. En estos procesos, los habitantes de villas y asentamientos recurren a los tribunales en calidad de demandados o exigiendo por medios judiciales, como último recurso, que se paralice una medida de erradicación u orientada al desplazamiento de la población.

defensivo se torna ofensivo e **integral**<sup>138</sup>.

Otras modalidades de **litigio ofensivo** ponen de manifiesto diferentes ejes que vertebran los procesos: en Villa La Dulce se busca **reparar** la vulneración de derechos resultante del desalojo de las familias, así como en México el litigio por acceso al agua desarrollado por HIC y Radar logra un **efecto compensatorio**<sup>139</sup>; en tanto que en la demanda por participación comunitaria de Villa Inflamable se judicializan **reclamos ciudadanos**<sup>140</sup> y **aparece el derecho a la vivienda digna vinculado con los derechos de acceso** (a la información y participación) como condición para decidir sobre las decisiones que impactan sobre sus vidas y derechos.

Otra reflexión que surge en torno al litigio estratégico, en tanto herramienta para el empoderamiento comunitario, es que puede resultar limitada para la implicación activa y la apropiación colectiva de las causas judiciales. No obstante, puede resultar útil y efectiva para revertir violaciones estructurales del derecho, sin perjuicio de los problemas de implementación de sentencia que pueden tener (costos y tiempos judiciales del sostenimiento de la acción).

En este sentido, la traslación de conflictos

138 Consideramos “litigios integrales” los casos en que el objeto de los procesos supera el particularismo que caracteriza a los procesos judiciales, y se petitiona ante los tribunales la solución de problemáticas estructurales que atraviesan los barrios, reclamando por ejemplo el cumplimiento efectivo e integral de las leyes de urbanización, o el cese de graves vulneraciones en materia de derecho ambiental. Por caso, muchos de estos litigios se han iniciado frente a una pretensión de desalojo o demolición por parte del Estado local, pero se concluyó demandando la efectivización del acceso a una vivienda adecuada, la urbanización del barrio, la regularización dominial y el aseguramiento de la seguridad en la tenencia como forma de afirmar la radicación definitiva del barrio.

139 Entendemos por “litigios compensatorios”: causas judiciales en las que se discuten las condiciones habitacionales diferenciales de los barrios informales en relación con el resto de la ciudad, considerando discriminatorio el tratamiento estatal en materia de servicios e infraestructuras en villas. En ese sentido, se han desarrollado juicios que buscan poner en discusión los aspectos físicos y urbanísticos de la desigualdad por condición socioeconómica. En ellos, se ha exigido el acceso a servicios públicos básicos equivalentes a los del resto de la ciudad para garantizar derechos humanos esenciales; la provisión de equipamiento comunitario; la construcción de espacios públicos en villas; mejoras habitacionales y en la conectividad de los barrios, con el fin de revertir la segregación sociourbana y garantizar condiciones de acceso a servicios equivalentes a las del resto de quienes habitan la ciudad.

140 Consideramos a los “litigios ciudadanos” como aquellos reclamos judiciales por la ampliación de los canales de participación en la toma de las decisiones públicas. Puntualmente, sobresalen los procesos que han tenido por objeto la regularización de los comicios para la elección de Juntas Vecinales y Delegados en villas de la Ciudad, así como los que obligan al Estado a la apertura de espacios para la participación comunitaria.

que habitualmente habían discurrido por canales públicos y estrictamente políticos hacia el escenario judicial, hallando con eso respuestas favorables, ha contribuido en algunos casos al fortalecimiento de la participación política en los barrios populares y a su empoderamiento en términos reales o simbólicos. Ello, en buena medida, se debió a que las organizaciones participantes de estos procesos han buscado desarrollar un trabajo profesional con los pobladores de los barrios en cuestión que proporcione conocimiento sobre las normas que consagran derechos e información sobre las presentaciones judiciales, con el norte de fomentar la apropiación colectiva de las causas judiciales que los implican y que pueden ser decisivas respecto de los destinos comunes del barrio (Delamata, Sehtman y Ricciardi, 2014).

Paralelamente, el crecimiento de los procesos judiciales sobre asentamientos no sólo ha dado lugar a efectos virtuosos, sino que también ha supuesto, en algunos casos, la expansión de riesgos vinculados al uso del Derecho, como la “*distorsión del conflicto al normativizarlo*” (Azuela, 2014) y “*la mistificación de la herramienta*”, generando expectativas exageradas en torno a su eficacia que pueden dar lugar a momentos de desmovilización a la espera de decisiones judiciales que luego, muchas veces, no encuentran correlato en la práctica (Delamata, 2016).

La articulación operativa entre las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de defensa pública, alrededor del despliegue de las estrategias políticas y de litigio durante los procesos demostró ser sin dudas clave. Podemos señalar, siguiendo a Rodríguez Garavito (2015), que algunos litigios estratégicos permiten “*sacudir las burocracias estatales*”, movilizan mayores recursos estatales, pueden implicar la creación de planes y programas y el incremento de presupuestos destinados a estas problemáticas y garantizar un mínimo de protección para la ciudadanía. Las decisiones judiciales tienen impacto en las comunidades, en la opinión pública, en los distintos organismos del Estado y en las acciones de seguimiento establecidas a partir de estos fallos. A la vez, se constituyen en un campo socio-jurí-

135 M. Pecheny, H. Manzelli y D. Jones (2002). Vida cotidiana con VIH/SIDA/Hepatitis C. Diagnóstico, tratamiento y Proceso de Expertización. *Serie Seminario Salud y Política Pública*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.

dico con actores, prácticas y procedimientos<sup>141</sup>.

En algunos casos se han visto los riesgos de que las personas y comunidades comiencen a subordinar sus decisiones al derrotero judicial de la causa, delegando casi totalmente la proactividad, ahora legal, en las instituciones de apoyo jurídico. La movilización y presión política de las comunidades y colectivos, que ha mostrado gran efectividad en algunos casos y bajo ciertas condiciones o coyunturas, puede ceder en supuestos en los que el conflicto se plantea en términos jurídicos y, de esa forma, se produce una pérdida de agencia de los asuntos propios.

#### 4.4. En relación con las acciones de incidencia para transformar el derecho.

Aunque son su manifestación más tangible, los cambios en los marcos jurídicos exceden la sanción de leyes y regulaciones formales (pudiendo involucrar cambios generalizados en la opinión pública, transformaciones de paradigmas, etc.). Varias de las experiencias presentadas dan cuenta del impulso de nueva normativa como inicio o conclusión de procesos que involucran la participación de las comunidades. En este sentido, podemos observar que la incidencia de las organizaciones apunta a diferentes escalas y alcances.

Por una parte, se producen **leyes que responden a demandas específicas** (como lo es el caso de la Villa Rodrigo Bueno y otros casos no presentados pero mencionados) de las que ordenan la urbanización de las villas de Buenos Aires y, por otra, aquellas que establecen **marcos normativos de alcance general**, desde leyes que incorporan un conjunto de instrumentos para el acceso a la vivienda de los sectores populares, hasta planes de ordenamiento territorial y códigos urbanísticos. Buenos ejemplos de estos últimos casos son el POT de Medellín, la ley de Hábitat Justo de la Provincia de Buenos Aires, las incorporaciones de premisas del derecho a la ciudad a la Constitución de la Ciudad de México, las

discusiones de una Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades en Bolivia y el Estatuto de las Ciudades en Brasil, la que probablemente sea una de las mayores expresiones de estos procesos de involucramiento activo de la sociedad civil y las comunidades en la formación de leyes.

Pero también hay otras acciones que -aunque no fueron explícitamente mencionadas en los casos presentados- emprenden las organizaciones de la sociedad civil y tienen como objetivo la incidencia para transformar el derecho y generar propuestas de políticas públicas para la efectividad. En este sentido, podemos mencionar desde Argentina algunas estrategias recientes como el "Acuerdo por la Urbanización de las Villas"<sup>142</sup> y el "Acuerdo por el Acceso a la Justicia"<sup>143</sup>, ambos documentos ampliamente consensuados con organizaciones de la sociedad civil. El primero contiene aspectos prioritarios para lograr la integración socio urbana de los asentamientos; mientras que el segundo documento contiene más de 120 propuestas de políticas públicas en materia de acceso a la justicia que sirven como hoja de ruta en relación con los procesos que deben iniciarse en la materia para revertir las principales barreras en el acceso a derechos.

Finalmente, podemos mencionar otras acciones de incidencia que han realizado las organizaciones de la sociedad civil de la región mediante la conformación de redes<sup>144</sup> -formales e informales- con la finalidad de incidir para la transformación del derecho y para que los Estados se sientan interpelados a iniciar procesos de reformas en pos de la garantía de derechos.

<sup>142</sup> El Acuerdo por la Urbanización busca realizar un aporte fundamental para revertir toda situación de segregación, que lleve a una integración plena de la ciudad, lo que implica impulsar políticas que efectivamente hagan que las villas tengan la misma calidad de vida que el resto de la ciudad. Véase: <https://acij.org.ar/acuerdo-por-la-urbanizacion-de-las-villas/>

<sup>143</sup> El Acuerdo por el Acceso a la Justicia contiene 120 propuestas de políticas públicas para mejorar el acceso a la justicia de población vulnerable y con un apartado específico vinculado con el Empoderamiento legal comunitario. Véase: <https://porelaccessoalajusticia.org/acuerdo/>

<sup>144</sup> Declaración por el Acceso a la Justicia y el empoderamiento legal comunitario, recuperado de <https://namati.org/network/justiciaparatodxs/>

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

En este artículo se presentaron diversas experiencias de la región que nos permiten reflexionar sobre cómo se practica, se enseña y se investiga el empoderamiento jurídico comunitario en materia urbana. El empoderamiento jurídico es considerado por quienes trabajan en este campo fundamentalmente como un medio para alcanzar la inclusión, el acceso a la justicia y el desarrollo de las personas, colectivos y comunidades en situación de segregación socio-urbana. El empoderamiento debe aportar a eliminar obstáculos para el acceso a derechos, especialmente vulnerados para quienes residen en áreas segregadas<sup>145</sup>. El empoderamiento, en ese sentido, constituye una intervención socio-jurídica que no es ascética ni neutral, sino que toma partido por aquellos que padecen recurrente y estructuralmente vulneraciones de derechos; es por eso que debe ser una práctica especialmente sensible a sus dimensiones política y ética. El empoderamiento apunta a impulsar la emergencia de sujetos sociales y políticos y, por ello, debe tender a fortalecer y promover la organización y movilización comunitaria.

Entender las experiencias de empoderamiento jurídico comunitario en clave de intervención social y acciones colectivas territoriales es clave para fortalecerlas, así como articular las prácticas locales con las reflexiones conceptuales que llevan muchas décadas de desarrollo. En ese sentido, las experiencias analizadas permiten también avanzar en la configuración de un objeto específico de investigación y acción, en torno a las prácticas de empoderamiento en materia de conflictividad urbana.

Los actores locales pueden movilizar recursos (jurídicos, pero también simbólicos, económicos, políticos) en pos de lograr mejoras en las condiciones de vida en barrios segregados y conseguir la restitución o el reconocimiento de derechos a través de distintas estrategias que

surgen a partir de las acciones colectivas que despliegan las comunidades. En este contexto, es necesario reafirmar el derecho a la ciudad como "forma de materialización y realización de los derechos humanos en el territorio", con la doble condición de ser derecho a acceder a la ciudad y derecho a participar en su configuración, dinámica y vida política.

El empoderamiento en la región nos coloca ante el desafío de establecer un enlace entre los procesos sociales y jurídicos y el desarrollo de formas participativas que puedan traducirse a mediano y largo plazo en estructuras políticas estables, capaces de receptor las demandas sociales.

En ese sentido, los organismos internacionales de Derechos Humanos pueden ser aliados estratégicos para apuntalar las iniciativas de empoderamiento jurídico en la región. Para ello, es necesario vincular las acciones de empoderamiento con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana.

Finalmente, a partir de las experiencias analizadas en este artículo, podemos señalar que el empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria se constituyen en herramientas imprescindibles para el fortalecimiento, la reivindicación y ejercicio de derechos de las comunidades.

El empoderamiento jurídico comunitario es un campo en constante transformación y construcción. Como estrategia, favorece el desencadenamiento de otros procesos (individuales y colectivos), y con ello permite configurar una ciudadanía con derecho a disputar y reivindicar en el espacio público el derecho a la ciudad. Por ello, consideramos que el empoderamiento jurídico, en la medida en que torna posible el acceso a la justicia, es un factor clave para revertir la segregación sociourbana y sus impactos en materia ambiental, social y económica.

<sup>141</sup> C. Rodríguez Garavito y D. Rodríguez Franco (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires, Argentina. Siglo XXI Editores.

<sup>145</sup> Echegoyemberry, M. N., Vitale, P. y Mesel, F. (2019). *Op cit.*

# BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. -Centro de estudios Legales y Sociales (CELS)- (2004). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina. En *Documento de trabajo preparado para: "Derechos y desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo"* (pp. 9-109). Santiago de Chile, diciembre de 2004.

Adler, V. y Vera, F. (Eds.) (2018). *Vivienda ¿Qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). División de Vivienda y desarrollo Urbano Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/vivienda-que-viene-aprendiendo-de-100-casos-de-vivienda-en-economias-emergentes/>

Agencias territoriales de acceso a la justicia (2017). *Experiencias de abordaje comunitario del Ministerio Público Fiscal*. Buenos Aires, Argentina: Dirección General de Acceso a la Justicia.

Amnistía Internacional Argentina (2015). *Informe territorio indígena*. Recuperado de [www.territorioindigena.com.ar](http://www.territorioindigena.com.ar)

Arsht, A. (s.f.). *Atlantic Council. Urbanization in Latin America*. Citada en: Habitat III, Reunión Regional de América Latina & El Caribe. Nota Conceptual. Toluca, 18 al 20 de abril de 2016. Recuperado de [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Concept-Note-HIII-RM-LAC\\_ES.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Concept-Note-HIII-RM-LAC_ES.pdf)

Asamblea General de la ONU (2019). Informe de la Relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación. Recuperado de: <https://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) (2013). *Sectores populares, derechos y acceso a la justicia. Un estudio de necesidades legales insatisfechas*. Derechos y construcción comunitaria en Villas. Buenos Aires, Argentina.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ- (2017). Resumen de Mesa Acceso a la Justicia y Villas. *Semana por el acceso a la justicia*. Recuperado de <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2017/06/Resumen-MesaVillas.pdf>

Azuela, A. (2014). Introducción. En: AZUELA, Antonio; CANCINO, Miguel Ángel (Org.). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: PAOT-IRGLUS, 2006

Barahona, M. (2004). Ciudadanía inconclusa y política social... O de la exclusión a la cohesión social. *Ponencia presentada en el I Curso de Extensión Docente «Políticas públicas, reforma institucional y derechos humanos de la niñez y la adolescencia»*. San José, Costa Rica.

Barahona, M. (2006). *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

Barbaras, L. (2019). *Pastoral de Favelas: 40 anos de historia na luta contra as remoções*, ArqRío (blog). Recuperado de <http://arqrio.org/noticias/detalhes/6250/pastoral-de-favelas-40-anos-de-historia-na-luta-contra-as-remocoes>

Bercovich, L. y Maurino, G. (2013). Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción, Eudeba, Argentina.

Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza: medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/carman.pdf>

Casa y Ciudad (2019). *Programa Educativo*, Centro de Asesoría, Capacitación e Investigación Urbana. México DF.

Casa y Ciudad, A.C. (2017). *Seminario de Actualización: de cara a la Constituyente de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Casa y Ciudad. Recuperado de <https://casayciudad.mx/seminario-de-actualizacion-de-cara-a-la-constituyente-de-la-ciudad-de-mexico/>

Centro de Estudios de Justicia de las Américas -CEJA- (2018). Observatorio de Conflictividad Civil en materia de acceso a la Justicia -OCCA-. *Compendio de estudios de casos: Vivienda y Tierras*. Estudio de caso elaborado por Echegoyemberry, M. N. y Sebastián Pilo. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5619>

Centro de Estudios Legales y sociales (CELS) (2015). *Informe ante la CIDH sobre asentamientos informales*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/informe-ante-la-cidh-sobre-los-asentamientos-urbanos-precarios-de-america-latina-y-el-caribe/>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7136-evaluacion-la-experiencia-censal-reciente-vivienda-hogar>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016a). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016b). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. *XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. Montevideo, Uruguay.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016c). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe: Seis mensajes claves*, HABITAT III, Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible Quito, 17 a 21 de octubre de 2016. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40658/1/S1601057_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Comunicado de prensa: La pobreza en América Latina se mantuvo estable en 2017, pero aumentó la pobreza extrema, alcanzando su nivel más alto desde 2008, mientras que la desigualdad se ha reducido apreciablemente desde 2000. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-america-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (s.f.). *Habitat III, Reunión Regional de América Latina & El Caribe: Ciudades sostenibles*.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Estudio diagnóstico del Derecho a la Vivienda Digna y Decorosa*. Ciudad de México: CONEVAL.

Costantino, A. (2015). *El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.09>

Cueva Cabrera, J. G. (2015). *Los Derechos del Buen Vivir frente a los asentamientos ilegales en el sector noroccidente de Quito sector Cochapamba año 2015-2016*. Quito: Universidad Central del Ecuador.

Cueva, S. (2011). *Las deficiencias de la regularización: cuatro barrios de Quito*. Quito: Instituto de la Ciudad de Quito.

Cueva, S.; Ospina, O. y Navas, G. (2011). *Informe Informalidad, asentamientos humanos irregulares y planificación urbana del DMQ*. Investigación solicitada por UERB y AZC MDMQ. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/41793328.pdf>

Dávila, M. (2010). Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos Urbanos y Rurales. En SEPLADES (Eds.), *Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2010*. Quito: Gobierno Nacional del Ecuador.

Delamata, G. (2016). Una década de activismo judicial en las villas de Buenos Aires. *Revista Dereito & Praxis*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/3509/350945825020.pdf>

Delamata, G.; Sehtman, A. y Ricciardi, M. V. Más allá de los estrados. Activismo judicial y repertorios de acción villera en la Ciudad de Buenos Aires. En: Pautassi, Laura (Org.). *Marginalidades sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires Biblos, 2014.

Durand, J. (1989). Huelga nacional de inquilinos: los antecedentes del movimiento urbano popular en México. *Estudios Sociológicos*, VII(19), 61-78. Recuperado de <https://estudios-sociologicos.colmex.mx/index.php/es/article/view/1076/1076>

Echegoyemberry, M. N. (2018a). Ciudadanía Ambiental. De la declaración formal a la implementación de Derechos Humanos. *Debate público: reflexión de Trabajo Social*, 7(13), 21-38. Recuperado de [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/11\\_Echegoyemberry.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2017/09/11_Echegoyemberry.pdf)

Echegoyemberry, M. N. (2018b). Intervenciones socio-ambientales, prácticas de cuidado y construcción de ciudadanía desde una perspectiva de Género y de Derechos Humanos. *Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, VII(18).

Echegoyemberry, M. N., Vitale, P. y Mesel, F. (2019). Empoderamiento legal Comunitario: Fortaleciendo las capacidades comunitarias en contextos de segregación sociourbana. Estudio de caso. *Jornadas de Investigación Sociojurídica*. Universidad Nacional de La Plata -en prensa-

ENAJ-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2016). Diagnóstico sobre Necesidades jurídicas de Insatisfechas. Buenos Aires, Argentina.

Escoffié Duarte, C. L. (2018). Techo México vs INEGI: los asentamientos informales a escena. *Nexos: el juego de la Suprema Corte (blog)*, 04 de septiembre de 2018. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8929>

Fernandes, E. (2007). Políticas de regularización de la tenencia de la tierra: confrontando el proceso de crecimiento informal de las ciudades latinoamericanas. En Regularización de

- asentamientos informales en América Latina. Cambridge, Ma: Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. (2010). Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE (Santiago)*, 36(109), 143-159. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300006>
- Haber, P. (2009). La migración del Movimiento Urbano Popular a la política de partido en el México contemporáneo. *Revista mexicana de sociología*, 71(2), 213-245.
- Habitat International Coalition - Global network for the right to habitat and social justice, Recuperado el 02 de enero de 2019 de <http://www.hic-gs.org/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI). Recuperado el 02 de enero de 2019 de [http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes\\_somos.html](http://www.beta.inegi.org.mx/inegi/quienes_somos.html)
- Instituto Pólis (ca. 2002). *El Estatuto de la Ciudad, nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Recuperado de [http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad\\_Brasil.pdf](http://www.cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf)
- Junqueira, E. B. (2002). Los abogados populares: en busca de una identidad. En *El Otro Derecho*, (26 y 27). Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/od/elotrd026-27/elotrd026-27-09.pdf>.
- Kletzel, G. y Royo, L. (2013). Una experiencia de exigibilidad jurídica y política del derecho a la vivienda. *Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*, 2(4). Buenos Aires, Argentina.
- Maldonado Gutiérrez, L. (2016). Justiciabilidad del derecho a la vivienda: posibles vías de acción ante la experiencia de los habitantes de Lomas de San Francisco Tepojaco, en el Estado de México (Tesis de maestría). México DF, Universidad Iberoamericana de México.
- Manzo, M. (2012). Diversas luchas, prácticas y estrategias ¿Podemos hablar de abogados activistas? Ponencia publicada en las Actas del XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica. Universidad Nacional de Río Negro, Sede Atlántica/SASJU, Viedma, Argentina.
- Martins, P. (2016). Vila Autódromo: tentativas de remoções continuas e resistência dos moradores também. *Canal iBase (blog)*. Recuperado de <http://www.canalibase.org.br/vila-autodromo-tentativas-de-remocoes-continuas-e-resistencia-dos-moradores-tambem/>
- Mena Segura, A. P. (2010). *Regularización de los asentamientos informales en Quito: Análisis de las políticas públicas*. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2016). *Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y Niveles de acceso a la justicia*. Buenos Aires, Argentina: Subsecretaría de Acceso a la Justicia y Derechos Humanos de la Nación Recuperado de <http://www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2017). *Diagnóstico de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y Niveles de Acceso a la Justicia*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <http://www.jus.gob.ar/media/3234696/diagnosticoinformefinaldic2016.pdf>
- Ministerio Público Fiscal (2016). Encuesta de Necesidades jurídicas insatisfechas. Buenos Aires, Argentina
- Observatorio de conflictividad Civil y acceso a la Justicia, CEJA- OCCA (2018). Reporte vivienda y tierra. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5615>
- Oficina de Coordinación Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC-AL). Recuperado el 02 de enero de 2019 de <http://hic-al.org>
- Olano García, H. A. (2006). El derecho a la vivienda digna en Colombia. *Dikaion*, 20(15), 105-112. Universidad de La Sabana Cundinamarca, Colombia. Recuperado de <https://www.re-dalyc.org/pdf/720/72001509.pdf>
- ONU-HÁBITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: ONU-HÁBITAT.
- Organizaciones y redes de la sociedad civil que suscriben el Informe Alternativo sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México (AAVV) (2017). *Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México*. Recuperado de <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/2018-Mexico-Informe-DESCA-resumen-ejecutivo-esp.pdf>
- Pecheny, M., Manzelli, H. y D. Jones (2002). *Vida cotidiana con VIH/SIDA/Hepatitis C. Diagnóstico, tratamiento y Proceso de Expertización*. Serie Seminario Salud y Política Pública. Buenos Aires, Argentina: CEDES.
- Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Consejo de la Magistratura (2014). Informe

- sobre la percepción de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires respecto de los niveles de acceso a la Justicia. Recuperado de <http://jusbaireabierto.gob.ar/estadisticas/2119/>
- Ramírez Sáiz, J. M. (1986). *El movimiento urbano popular en México*. México DF: Siglo XXI.
- Rodríguez Garavito, C. y D. Rodríguez Franco (2016). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment & Urbanization*, 13(1).
- Terra de Direitos (2013). Sociedade Barracão. Recuperado de <https://terradedireitos.org.br/casos-emblematicos/sociedade-barracao/11508>
- Universidade Federal Fluminense (2018). Nephu: núcleo da UFF é referência na luta pelo direito à moradia. Recuperado de <http://www.uff.br/?q=noticias/04-07-2018/nepu-nucleo-da-uff-e-referencia-na-luta-pelo-direito-moradia>
- Vélez Zambrano, M. G. (2016). *Impacto de las políticas públicas sobre la regularización de los asentamientos informales en el DMQ: Período 2000-2014*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Wolkmer, A. C., (2006). *Introducción al pensamiento jurídico crítico*. Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.
- World Justice Project (2018). Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018/factors-rule-law/fundamental-rights-factor>
- Zapata, J. F. (2015). *Incidencia pública en el Plan de Ordenamiento Territorial Diálogos Cruzando el Campo y la Ciudad como espacio de reivindicación por el derecho a la ciudad, la defensa del territorio y la vida digna en Medellín*. Medellín, Colombia: Observatorio de Derecho a la Ciudad, SUMAPAZ.

## ABREVIATURAS

- ACIJ** Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
- AMPAVA** Asociación Moradores Vila Autódromo
- APDH** Asamblea Permanente de los Derechos Humanos
- CELS** Centros de Estudios Legales y sociales
- CEJA** Centro de estudios de Justicia de las Américas. Chile
- CEPAL** Centro de estudios políticos para latino América
- COMDA** Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua
- CODHEM** Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
- DESC** Derechos económicos sociales y culturales
- FNRU** Foro Nacional de Reforma Urbana
- IBDU** Instituto Brasileiro de Derecho Urbanístico
- OCCA** Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia
- OSC** Organizaciones de la sociedad Civil
- ONG** Organizaciones no gubernamentales
- ONU** Organización de Naciones Unidas
- MJYDH** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Argentina)
- NEPHU** Núcleo de la Universidad Federal Fluminense
- PPMAEP** Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas
- POT** Plan Ordenamiento Territorial

# LA VILLA 31 Y 31 BIS: LA LARGA LUCHA POR LA REURBANIZACIÓN. CICLOS DE MOVILIZACIÓN JURÍDICA Y POLÍTICA

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad y al fortalecimiento de la democracia en Argentina, cuyos objetivos son defender la efectiva vigencia de la Constitución Nacional y los principios del estado de derecho, promover el cumplimiento de las leyes que protegen a los grupos desaventajados y la erradicación de toda práctica discriminatoria contra minorías históricamente postergadas, así como también contribuir al desarrollo de prácticas participativas y deliberativas de la democracia. Para ello se busca desarrollar conciencia en la ciudadanía sobre sus derechos básicos y conocimiento sobre los canales disponibles para su protección, realizar propuestas de reforma de políticas públicas, litigios para exigir el cumplimiento de los derechos humanos, el acceso a la información para monitorear el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con los derechos de los sectores más vulnerables, investigación y análisis presupuestario para exigir una

**Felipe Mesel y  
Pablo Vitale,**

*Asociación Civil por la Igualdad y  
la Justicia (ACIJ), Argentina*

distribución justa de los recursos disponibles, entre otras acciones.

**CONOCE MÁS SOBRE ACIJ:**  
[HTTPS://ACIJ.ORG.AR/](https://acij.org.ar/)

## 1. INTRODUCCIÓN

En este artículo haremos un breve recorrido por las disputas que los/as residentes y las organizaciones sociales, en conjunto con organizaciones de abogados/as, han producido en el presente milenio en la Villa 31 en miras a lograr la reurbanización del barrio. Para ello vamos a observar especialmente cómo la comunidad fue incorporando herramientas jurídicas en su disputa. El caso de la Villa 31 –como el de otros asentamientos informales de la ciudad– es especialmente interesante al respecto, ya que se conjuga un gran conjunto de estrategias barriales que apelan al derecho para legitimar y fortalecer sus reclamos, exigir el cumplimiento de normativa existente pero vulnerada por el Estado, o intervenir activamente en la formulación de leyes que respondan a las demandas de la población.

Con fines analíticos, dividiremos el análisis en tres ciclos de movilización jurídica y política: 1) primer ciclo (2006-2009): el despliegue de estrategias judiciales; 2) segundo ciclo (2009-2015): la cristalización legal de la movilización jurídica; 3) tercer ciclo (2015 al presente): el proceso de reurbanización.

A partir de la reflexión en torno a las experiencias de movilización que han determinado estos ciclos, procuraremos encontrar algunas lecciones aprendidas que puedan servir para iluminar repertorios de acción colectiva efectivos para revertir escenarios de segregación sociourbana.

## 2. LA VILLA 31: CONTEXTO Y DEMOGRAFÍA

La Ciudad de Buenos Aires tiene una población de 2,8 millones de personas, de las cuales se estima que el 10%, es decir, unas 275.000, vive distribuida en las 14 villas y 24 asentamientos de la ciudad<sup>146</sup>. Si bien la población de la ciudad se mantiene estable desde la década del '50, la población residente en villas y asentamientos crece sostenidamente desde entonces (con la única excepción de los desalojos masivos durante la última dictadura), al punto de duplicar su población en el último período intercensal.

La Villa 31 está ubicada en el barrio de Retiro, en el corredor norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cercana a los barrios de mayores ingresos, al centro financiero de la ciudad y a las infraestructuras de comunicación y transporte (lindante con uno de los principales polos ferroviarios de la ciudad, con el puerto y la estación terminal de ómnibus de larga distancia). El barrio se encuentra dividido en dos sectores, la Villa 31 y la Villa 31 bis, que han surgido en períodos distintos. La Villa 31 se formó desde los años '30, siendo la primera villa de la ciudad que recibió, especialmente en el período de industrialización por sustitución de importaciones, a las diferentes oleadas migratorias que llegaron a Buenos Aires (Ramos y Vitale, 2011). La Villa 31 bis, por su parte, es la extensión del barrio histórico que comienza a producirse a partir de mediados de los años '90, en un contexto signado por la austeridad neoliberal y la precarización de la vida urbana, y tras el emplazamiento en 1995 de una autopista que divide al barrio en esos dos sectores.

Según datos recientes<sup>147</sup>, la villa cuenta con 40.203 habitantes (33.041 que han sido relevados y el resto es lo que se estima incluyendo au-

<sup>146</sup> Proyectando los datos de la SECHI (2012), diversas fuentes estiman en más de 300.000 personas la población actual en villas y asentamientos.

<sup>147</sup> Que surgen del último empadronamiento, realizado entre los meses de noviembre y diciembre de 2017 por la Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad, en conjunto con la Secretaría de Integración Social y Urbana.

sentos y rechazos) que se distribuyen en 12.825 hogares. El 67% de las familias son ocupantes de hecho y un 29% inquilinas. El sector Villa 31 concentra el 44% de las viviendas y el 46% de la población, mientras que en la 31 bis, se localiza el 54% de la población en el 56% de las viviendas.

En cuanto al acceso a los servicios de infraestructura, según los últimos datos disponibles (IVC, 2010), el 79% de las viviendas de la Villa 31 tenían acceso al agua en su interior. Asimismo, el 85% de las casas accedía a la red eléctrica sin medidor. El 82% de las viviendas utilizaban garrafas de gas y el 87% se encontraba conectada a la red cloacal. Con respecto a la Villa 31 bis, el 70% de las viviendas tenían agua, el 84% accedía a la electricidad sin medidor, un 80% utilizaba garrafa y el 74% estaban conectadas a la red cloacal<sup>148</sup>.

Por todo esto, la Villa 31 es un barrio que se encuentra segregado en términos socioespaciales respecto de su entorno y los distintos períodos de la política pública destinada a la misma dan cuenta de la mirada discriminatoria con la cual el Estado ha enfocado las problemáticas ligadas a la informalidad que se expresan en dicha villa.

## 2.1. Primer ciclo (2006-2009): El despliegue de estrategias judiciales.

Hasta 1983, año en que se restableció el orden democrático, el paradigma de intervención pública respecto de las villas en Argentina fue de desalojo forzoso y relocalización periférica, llegando a encontrar su punto más álgido durante la última dictadura cívico militar.

De hecho, en la Villa 31, de los aproximadamente 40.000 habitantes que vivían en 1976, sólo pudieron permanecer unas 38 familias, que lograron resistir la erradicación, entre otros métodos, a través de la interposición de una medida cautelar de no innovar que prosperó en el fuero civil y comercial nacional (Oszlak, 1991; Blaustein, 2001).

A partir del regreso de la democracia, el paradigma que comienza a consagrarse normativamente es el de la radicación definitiva, el reconocimiento del espacio autoconstruido, la integración sociourbana y la regularización de la posesión, que encontró su corolario con la reforma constitucional de 1994 –la cual incorporó al bloque de constitucionalidad a un conjunto de instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen de manera amplia el derecho a una vivienda adecuada–. A nivel local, con la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires, queda redactado el artículo 31 de la Constitución local en 1996, que ampara el derecho a un hábitat adecuado, contemplando específicamente la problemática de las personas residentes en barrios informales. Este giro en la política pública no es la consecuencia de una mera concesión estatal, sino más bien la expresión de la productividad de las sinergias que las comunidades de estos barrios han podido tender con aliados/as –académicos/as, políticos/as, judiciales, sociales– para forzar cambios institucionales (ver Rodríguez, 2009, entre otros).

En lo que sigue recuperamos algunas de las manifestaciones que ha tenido la articulación de estrategias territoriales con estrategias jurídicas por parte de las organizaciones, referentes y vecinos/as de la Villa 31. El reconocimiento legal de los reclamos históricos de quienes viven en villas ha sido tomado como una importante ventana

de oportunidad, en tanto produjo una enorme distancia entre la legislación que reconoce el derecho a la permanencia y a la reurbanización del barrio, por un lado, y el bajo grado de ejecución de políticas públicas destinadas a dar satisfacción y concreción material a estos derechos, por otro.

### 2.1.1. Agua y riesgo sanitario en la Villa 31 bis.

El momento que vamos a establecer como punto de partida para pensar la potencia del uso de recursos jurídicos, específicamente del litigio colectivo por mejores condiciones socio-habitacionales en la Villa 31, se vincula con una causa judicial que un grupo de vecinos/as de las manzanas 11, 12, 13 y 14 de la Villa 31 bis, junto con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), desarrollaron en pos del reconocimiento del derecho humano al agua potable, segura y garantizada de manera continua y estable.

Inicialmente, el Gobierno de la Ciudad asistía a los vecinos en ese sector del barrio mediante camiones cisterna que descargaban agua en tanques domiciliarios, pero el 17 de junio de 2006 se interrumpió la prestación de este servicio, afectando a 304 familias, lo que motivó la acción de amparo (Mesel, Valentini y Vitale, 2019).

Una vez presentada la acción, el Poder Judicial de la ciudad en lo contencioso administrativo dictó rápidamente una medida cautelar, por medio de la cual ordenó el restablecimiento de la provisión de agua y, en noviembre de 2006, se pronunció definitivamente en favor de la pretensión vecinal con una sentencia que fue confirmada luego por la Cámara de Apelaciones en julio de 2007.

En julio de 2006, apenas un mes después de iniciado el amparo por agua potable, la coalición de vecinos/as de la Villa 31 bis que se había conformado en torno al reclamo por el agua, pretendiendo escalar en la estructuralidad del reclamo, presentó –nuevamente junto a ACIJ– una demanda contra el Gobierno de la Ciudad debido a que no contaban con acceso a redes cloacales, pluviales y pavimentación adecuada, con el fin de que el gobierno adoptase medidas para evitar la grave situación de riesgo sanitario.

La gestación de una incipiente organización colectiva dentro de las manzanas en cuestión, en torno a estas dos acciones judiciales por infraestructura barrial básica, es uno de los efectos más plausibles que han ocasionado estos dos litigios, en la medida en que versaron sobre las cuatro manzanas más recientemente pobladas, de peor localización, que se encontraban más desabastecidas y con una incipiente trama organizativa.

El 28 de julio de 2006, el Poder Judicial ordenó cautelarmente al gobierno que, en el plazo de tres días y hasta tanto se dictara sentencia, arbitrarse todas las medidas positivas necesarias para garantizar la higiene y limpieza de las manzanas, debiendo recolectarse la basura y los residuos, desagotar los restos de los pozos ciegos y cañerías cloacales y pluviales con una adecuada limpieza de las aguas estancadas.

El proceso continuó avanzando en su faz judicial, aunque sin grandes cambios en cuanto a la satisfacción de los derechos de la comunidad vulnerados, hasta que finalmente en 2012 se firmó un acuerdo homologado judicialmente entre los/as vecinos/as, ACIJ y representantes del Gobierno de la Ciudad, en donde este último se comprometió a desarrollar el cronograma de obras –detalladas en el acuerdo–, a fin de cumplir con el objeto de la demanda.

Sin embargo, recién en 2016, año en que la Secretaría de Integración Social y Urbana comenzó a desarrollar obras en el marco del proceso de reurbanización (al cual referiremos en el punto 5, con mayor profundidad), se comenzó a dar cumplimiento sistemático a lo ordenado judicialmente seis años antes. En este sentido, no parece un detalle menor que el gobierno empezara su intervención de provisión de infraestructuras sanitarias, justamente, en las manzanas judicializadas en estas causas.

Por otro lado, en ambos litigios las audiencias constituyeron una herramienta clave para habilitar la participación en la causa de los/as vecinos/as afectados/as y posibilitaron el control del obrar del gobierno, y durante las etapas de ejecución de las sentencias las multas –o astreintes– en cabeza de funcionarios fueron un instrumento de presión frente al incumplimiento estatal.

148 De acuerdo a los datos presentados por el Instituto de Vivienda de la Ciudad para el primer Dictamen de Urbanización de la Villa 31 y 31 bis, en el 2010, se observó en relación a la primera una población predominantemente joven, cuyo promedio de edad era de 25 años, con una concentración en el rango de 0 a 4 años y de 15 a 19 años que asciende al 12%, en ambos casos. El 42,66% de los habitantes eran menores de 20 años y en la franja de 20 a 34 años se concentraba un 30,72% del total. En relación con la cantidad de personas según el país de nacimiento, encontramos en la Villa 31 un porcentaje de 58,16% de personas nacidas en Argentina, 14,31% en Bolivia, 13,43% en Paraguay y 7,10% en Perú. En la Villa 31 bis se observó también una población predominantemente joven, cuyo promedio de edad era de 23 años, con una concentración en el rango de 0 a 4 años, que asciende a un 15%. El 42,54% de los habitantes eran menores de 20 años, en la franja de 20 a 34 años se concentraba un 35,76% del total, y sólo un 1,49% correspondió a mayores de 60 años. En cuanto al país de origen, apareció una presencia mayor de personas nacidas en Paraguay, que fue del 31,96%, de Perú –un 11,26%– y de Bolivia –un 15,04%–, siendo bastante menor en relación la población nacida en Argentina –que representaba el 33,07%–. En lo que respecta a la cobertura de salud, el 55,10% de los/as habitantes de la Villa 31 y el 63,20% de la 31 bis recurrían a hospitales públicos, cuentan sólo con cobertura estatal no arancelada. Respecto a la educación, el 57% en la Villa 31 terminó con sus estudios primarios y el 31% con los secundarios. En la 31 bis el 57% alcanzó un título primario y un 28% había finalizado la secundaria. (Censo realizado por el IVC en el año 2010 a partir de la ley N°3549. Es importante aclarar, que de este censo se calcula un importante subregistro, dado que muchos inquilinos no fueron censados debido a que los dueños no se lo permitieron. Por otro lado, en relación a los datos presentados, pese a estar desactualizados por ser del 2010, son el último registro numérico oficial que se tiene).

### 2.1.2. La Mesa por la Urbanización y las amenazas de desalojo.

Paralelamente, un año después de iniciadas las dos acciones judiciales, a nivel más general dentro de la villa, comenzó a manifestarse la necesidad de afianzar espacios colectivos para promover un marco legal que asegurara la permanencia de las personas habitantes en ella y desarrollar una línea de acción política tendiente a la reurbanización del barrio, anticipando una etapa en la que Mauricio Macri asumía como Jefe de Gobierno de la Ciudad con un mensaje que anunciaba el desalojo de la Villa 31.<sup>149</sup>

Frente a ello, en el 2007 se constituyó la Mesa por la Urbanización y la Radicación de la Villa 31-31 bis en el contexto de caducidad del mandato de los/as delegados/as regulares<sup>150</sup>. En este espacio multisectorial confluyeron vecinas/os, referentes barriales, ex-delegados/as, organizaciones sociales como Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, trabajadores/as comunitarios/as, profesionales, equipos de universidades nacionales y ONGs de activismo judicial (como el Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos –COHRE– y ACIJ), con el objetivo de generar instancias de manifestación de las reivindicaciones barriales y de negociación con el Estado para avanzar en el reclamo por la urbanización de la villa.

La Mesa se originó en las instancias de diálogo que abrió el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), titular de los terrenos sobre los cuales se asienta la villa<sup>151</sup>, como consecuencia de la masiva marcha de pobladores de la Villa 31 a las sedes de los Ejecutivos local y nacional. Si bien las reuniones iniciales no llegaron a buen puerto, lo cierto

149 Véase notas periodísticas de *Página 12*, 21/11/07 y 4/8/07; *Noticias Urbanas*, 11/7/07; *Clarín*, 4/8/07; *La Nación*, 3/12/07.

150 Durante la primera gestión de Anibal Ibarra como Jefe de Gobierno (2000-2003) se modificó la forma de organización y representación ante el Estado de la Villa 31-31 bis. De la Junta vecinal y su presidencia se pasó a un Cuerpo de Delegados, conformado por referentes electos por manzana. La omisión en el llamado a elecciones por parte del gobierno local redundó en la caducidad de los mandatos en 2006 (Ramos y Vitale, 2011).

151 El color partidario del Gobierno Nacional, opuesto al del local, generaba expectativas en la posibilidad de alcanzar un acuerdo a ese nivel para la transferencia de las tierras –nacionales– a la población, que asegurara la tenencia de las viviendas a las/os vecinas/os, especialmente frente a la manifiesta hostilidad del Jefe de Gobierno de la Ciudad hacia la Villa 31.

es que sistematizaron un régimen de reuniones semanales de la mesa que sirvió para construir organización colectiva.

La primera acción estatal que cristalizaba los anuncios de desalojo del entrante Jefe de Gobierno, fue la decisión cautelar de la justicia contencioso administrativa federal de prohibir el ingreso de materiales a la Villa 31 para detener el crecimiento del barrio que, según un informe del Gobierno de la Ciudad –el demandante–, contaba con varias casas con peligro de derrumbe. El 8 de noviembre de 2008, como reacción a ello, la Mesa por la Urbanización realizó una de las medidas de mayor resonancia pública: el corte durante más de ocho horas de la Autopista Illia<sup>152</sup> –importante vía de acceso al centro de la ciudad desde el norte– en reclamo de la apertura de instancias de diálogo con el gobierno local para dar solución a las necesidades habitacionales y para instalar la demanda por la urbanización del barrio<sup>153</sup>.

A su vez, el mismo día del corte de la autopista, en el *frente judicial* un grupo de vecinos/as miembros de la Mesa, con el patrocinio de ACIJ y COHRE, avanzó en la presentación de un escrito, por medio del cual se intentó ingresar al expediente que sostenía el Gobierno de la Ciudad contra el Estado Nacional, en calidad de terceros interesados, para pedir que se hiciera efectiva la ley 148<sup>154</sup> y que, de esta forma, se radique, regularice y reurbanice la villa.

Debido a que el juzgado federal que dispuso la prohibición de ingreso de materiales se negó a admitir la tercería de los/as vecinos/as, ese mismo año los mismos actores iniciaron una causa judicial autónoma contra el Gobierno de la Ciudad y el Estado Nacional para seguir canalizando su reclamo en sede judicial por la reurbanización y la plena efectivización de la ley 148.

En todos estos procesos se puede observar la fuerte imbricación entre referentes y organizaciones territoriales y efectores jurídicos en la

152 En virtud del corte, cinco miembros de la Mesa por la Urbanización –Amalia Aima, Ramón Ojeda, Malvina Vargas, Julian Wald y Aida Campó– fueron procesados por la justicia penal y posteriormente absueltos, contando para ello con la asistencia jurídica de ACIJ y COHRE.

153 Véase *Clarín*, 19/11/2008 y *Página 12*, 21/11/08.

154 Primera ley local que atiende la problemática de las villas y asentamientos sancionada en el año 1998.

disputa por garantizar a la población el derecho a la radicación y el acceso a una calidad de vida urbana equivalente a la del resto de la ciudad. Asimismo, lo que se verifica en este período es la complementariedad con la que se recurre a acciones colectivas contenciosas –como la movilización o el corte de la autopista– y recursos jurídicos como el litigio, la apelación al cumplimiento de leyes existentes o la exigencia del cese de hostilidades judiciales y administrativas por parte del gobierno local. Estas articulaciones, sin embargo, no estuvieron exentas de tensiones: los tiempos y códigos del campo jurídico presentan fricciones con las urgencias barriales, desterritorializan el conflicto y traducen al lenguaje del derecho demandas populares, con pérdidas significativas de radicalidad y profundidad, en algunos casos.

### 2.2. Segundo ciclo (2009-2015): La cristalización legal de la movilización jurídica.

Llegado el año 2009, la Mesa por la Urbanización ya había realizado algunas acciones de incidencia pública que concitaron gran interés social y mediático y, a su vez, estaban en curso al menos nueve demandas y medidas cautelares en la justicia en lo contencioso administrativo local sobre la Villa 31-31 bis, con diferentes objetivos: prestación de servicios públicos (riesgo sanitario, exptes. N° 20898/0 y 24045/1; provisión de agua, exptes. N° 20898 y 31796/0; transporte escolar, expte. N° 32839/0), anti-desalojos (para la manzana 107, expte. N° 30514/0; sobre todo el polígono de la Villa, expte. N° 31699/0); y sobre las elecciones de representantes barriales (expte. N° 31699/0). Esta profusa apelación al Poder Judicial pone de manifiesto, por una parte, la incorporación de las herramientas jurídicas a la disputa villera y, por otra, evidencia la necesidad de alguna articulación a la serie de reclamos que, aunque arraigados comunitariamente, corren el riesgo de dispersar las demandas de una comunidad que –de conjunto– padece un tratamiento discriminatorio por parte del gobierno y ve estructuralmente vulnerados sus derechos. El reclamo por la

urbanización fue una de las respuestas a esta necesidad de mancomunar tras un horizonte común las diferentes demandas barriales.

En relación con la regularización del sistema de elecciones en villas, un pedido presentado por el Legislador Facundo Di Filippo y varios/as vecinos/as, entre los cuales había referentes de la Mesa por la Urbanización, motivó que el Juez Gallardo dispusiera la intervención judicial en los procesos electorarios de tres villas –entre ellas, la 31– para normalizar el sistema de representación barrial, tomando como base la ley 148, que plantea el carácter periódico de los comicios y la responsabilidad del gobierno local sobre los mismos.

Por todos aquellos avances logrados tanto en la esfera organizativa como judicial, la aspiración de urbanización empezó a cobrar fuerte relevancia. Para dar respuesta institucional a aquella necesidad, a instancias de la presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad, se empezó a avanzar en una propuesta de ley de urbanización de la villa, que tomó como base el ante-proyecto elaborado por un equipo de la Facultad de Arquitectura de la UBA, dirigido por el arquitecto Javier Fernández Castro.

Durante todo el año, la Mesa por la Urbanización tuvo como objetivo el avance del mencionado proyecto de ley y se recurrió tanto a la movilización hacia la Legislatura como al cabildeo para conseguirlo. Fue así como a fines de 2009 se sancionó en la Legislatura, con el inesperado voto unánime de los presentes, la ley 3.343 que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31, partiendo de respetar la mayor parte de la trama existente, es decir, la autoconstruida por sus habitantes.

La ley establece que la instancia encargada de llevar adelante lo establecido en su texto es la “Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31 bis”, que contaría con la participación de las agencias gubernamentales nacionales y locales con injerencia en el proceso, organismos públicos de defensa y técnicos y a la propia comunidad, a través de delegados y vecinos (al momento de la sanción de la ley no había concluido la intervención judicial para regularizar la representación barrial, por lo que la formulación del tema resultó poco contundente para algunas organizaciones barriales).

La Mesa de Gestión y Planeamiento se dio la tarea, en el marco de la propia Legislatura, de confeccionar un Dictamen de aplicación de la ley 3.343, en un proceso que se desarrolló durante 2010 y 2011. Este espacio, en conjunto con grupos de trabajo que se crearon *ad hoc* para tratar diversos temas específicos –en los que también había participación vecinal–, fueron la antesala para la redacción final del dictamen en el año 2011, que prescribe determinados estándares bajo los cuales debe desarrollarse la reurbanización<sup>155</sup>. Este dictamen fue de suma relevancia, en tanto no solamente fue la cristalización de un proceso de fuerte coordinación entre actores estatales y barriales, sino también porque esa participación comunitaria se reflejó en su contenido, debido al lugar que el texto le otorgaba a la organización colectiva de la villa, además de la precisión respecto a las operatorias a desarrollar y los estándares de derecho que fija<sup>156</sup>.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo de deliberación colectiva que se desarrolló, el dictamen no fue aprobado por la Legislatura perdiendo estado parlamentario, por lo que la ley 3.343 quedó como una referencia genérica que daba al Gobierno –que decía cumplirla a través de obras menores– pretexto para incumplir con su obligación de reurbanizar integralmente la villa.

En toda la etapa que siguió desde 2011 hasta 2016, más allá de un plan de mejoras impulsado desde el Ejecutivo local que no daba respuestas estructurales sino paliativas y de las decisiones judiciales en torno al barrio, el desempeño del Estado en relación con la villa continuó estando signado por la ausencia de intervención y la omisión en el cumplimiento de sus deberes constitucional y legalmente asumidos.

### 2.3. Tercer ciclo (2015 al presente): El proceso de reurbanización.

<sup>155</sup> Al quedar el proceso sin la sanción de una nueva ley de ratificación del Dictamen, el mismo fue omitido en las intervenciones gubernamentales en el barrio. El texto fue presentado a la legislatura en 2015, siendo popularmente conocido como "Dictamen Tapia" en honor a un referente histórico de la villa –e integrante de la Mesa por la Urbanización– que ha tenido un rol decisivo en la confección del documento que amplía la ley.

<sup>156</sup> Véase Cravino, Pilo y Vitale, 2016.

En diciembre de 2015 asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad Horacio Rodríguez Larreta, quien había sido Jefe de Gabinete durante la última gestión de Mauricio Macri en la Ciudad y que pertenece a su mismo partido político. No obstante, inició su mandato planteando como uno de sus ejes de gestión la urbanización de la Villa 31, a la que luego sumaría tres villas más. Para ello creó un organismo específico para la reurbanización de la Villa 31- 31 bis, la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), mediante el Decreto N° 363/GCBA/15. Por otro lado, a partir de 2016, el Instituto de Vivienda de la Ciudad –organismo históricamente dedicado a villas– quedó a cargo de la ejecución de los procesos de reurbanización de las Villas 20, Playón de Chacarita y Rodrigo Bueno.

A la SISU, según definiciones oficiales, se le otorgó el mandato exclusivo de "transformar la villa en barrio" a través de un Plan Urbano Integral, que la dote de infraestructura básica, conectividad urbana, espacios públicos y mejoras en la habitabilidad de viviendas y comercios, así como de llevar adelante inversiones que fortalezcan acciones de carácter social, educativo y económico para integrar el barrio al resto de la ciudad (Rojas, 2017). La gigantesca inversión que se está realizando para este proceso proviene, en gran medida, de deuda que el gobierno local ha tomado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –que aportó US\$ 150 millones y el Banco Mundial (BM) –que aportó US\$170 millones–<sup>157</sup>. Entre las obras destacadas por la gestión local que se realizarán aparece la construcción de una sede de gobierno en el consolidado de la villa, el traslado del Ministerio de Educación de la Ciudad y la construcción del nuevo Polo Educativo "María Elena Walsh" y la instalación de oficinas del Grupo BID, además de la realización de un parque en altura en lo que ahora es la autopista Illia, mejoramiento de viviendas y construcción de nuevas obras de infraestructura básica (casi como nota de color, también se anunciaron la apertura de un local de McDonald's dentro del barrio y de una sede de un museo privado de arte latinoamericano; véase *La Nación*, 27/04/2017).

<sup>157</sup> Además de que la Corporación Interamericana de Inversiones financiará con US\$100 millones a Autopistas Urbanas para desviar el tránsito de la autopista Illia que sobrepasa y divide a la villa por la mitad (Rojas, 2017).

Con este proceso comienza a desplegarse una política hacia la Villa 31 que dista de las precedentes. Las razones por las cuales el Estado ha mutado su paradigma de acción en la villa no son unívocas. Por un lado, una vez reconocida la imposibilidad fáctica de erradicar la villa (por razones políticas, urbanísticas y de la propia conflictividad barrial), la intervención de consolidación y re-desarrollo del barrio habilita oportunidades inmobiliarias, en tanto la incorporación de esas tierras al mercado formal de suelo redundaría en una mayor valorización del precio de los entornos (ya muy valorizados). Además de que, a mediano o largo plazo, puede incluso redundar en el desplazamiento de los actuales habitantes de la villa, por efecto de los nuevos costos que tendrán que asumir las familias y la presión de agentes inmobiliarios para incorporar ese suelo al mercado formal. Los megaprendimientos *Distrito Cartier Retiro* y *Catalinas Norte*<sup>158</sup> (llevados adelante por desarrolladores privados) y el Paseo del Bajo (que une las autopistas 25 de mayo e Illia, conectando el sur y el norte de la ciudad) en las inmediaciones de la villa, entre otros, son claras expresiones de este tipo de procesos conexos que incentivan al gobierno local, en resguardo de los intereses del sector inmobiliario, a impulsar un Plan Urbano Integral para la Villa 31-31 bis.

Sin perjuicio de ello, la larga lucha barrial en reivindicación de la demanda por la urbanización definitiva del barrio es uno de los factores determinantes para que el Estado decidiera intervenir en ese sentido, entendiendo la imposibilidad de desalojar el barrio y haciéndolo desistir de políticas con ese objetivo. En tal sentido, la articulación de estrategias territoriales, acciones directas, promoción de leyes y estrategias judiciales ha sido decisiva para incidir en las instituciones estatales y posicionar en la agenda pública el reclamo vecinal por la urbanización del barrio.

Frente a estas razones contradictorias para desarrollar el proceso de urbanización, cuyas finalidades son antagónicas (reconocer los derechos urbanos de la población y valorizar el área en

<sup>158</sup> Recuperados de <http://www.districtoquartierpuertoretiro.com.ar/> y de [https://www.clarin.com/ciudades/vendieron-terreno-estatal-catalinas-norte-25-millones-dolares\\_0\\_rJzAaq1pz.html](https://www.clarin.com/ciudades/vendieron-terreno-estatal-catalinas-norte-25-millones-dolares_0_rJzAaq1pz.html)

beneficio del mercado inmobiliario), es que surgió la necesidad de comenzar a disputar los términos en los que se define e implementa dicho proceso, con el objetivo de que se desarrolle bajo estándares equivalentes a los del resto de la ciudad, redunde en condiciones de vida adecuadas para los/as residentes de la villa, garantice la seguridad en la tenencia y sea sostenible en el tiempo. Para ello, en el año 2016, una coalición de más de ochenta organizaciones territoriales y sociales, mesas por la urbanización, instituciones académicas, de defensa pública y organizaciones de la sociedad civil acordaron diez puntos que los procesos de reurbanización deben tomar en consideración para poder ser considerados adecuados a estándares de derechos humanos, en lo que se llamó el "Acuerdo por la Urbanización de Villas" (véase [acuerdoporlaurbanizacion.org](http://acuerdoporlaurbanizacion.org)).

La SISU, en tanto, optó por desarrollar un conjunto impactante de intervenciones simultáneas, pero sin que estén vertebradas bajo los criterios de un dictamen (como el definido en 2011), o plan integral alguno, ni que hayan involucrado la participación comunitaria en su definición (e, incluso, en varios casos tampoco fueron debidamente informadas). Esto generó un creciente malestar en sectores del barrio y la ruptura de algunos espacios de coordinación organizativa. Recién en diciembre de 2018, tres años después de iniciado el proceso, se sancionó la ley 6.129, que sustituye en su función al antiguo dictamen, cuyo proceso de elaboración ha recibido fuertes críticas debido a que los canales de participación vecinal habilitados por la SISU fueron tardíos y consecuencia del persistente reclamo de las organizaciones. Pese a ello, la nueva ley crea un "Consejo de Gestión Participativa del Proceso de Re-urbanización del Barrio Padre Carlos Mugica", que es la instancia encargada de supervisar el cumplimiento de la ley y que se encuentra integrado por el cuerpo de consejeros/as del barrio y representantes de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, del Ministerio Público Tutelar, del Ministerio Público de la Defensa, de las comisiones de Vivienda y Planeamiento Urbano de la Legislatura, de las Juntas Comunales y de la propia SISU, además de incorporar organismos del Estado nacional y organizaciones de la sociedad

civil como ACIJ en carácter de invitadas.

A pesar del enorme avance que representa el proceso que se desarrolla en el barrio, a cargo de la misma gestión de gobierno que en 2007 amenazaba con desalojar la Villa, el temor de que el objetivo erradicador persista con nuevos métodos se manifiesta en un sector significativo de las/os referentes barriales. Una de ellas planteaba recientemente que “hoy no te pasan con la topadora en las villas como en los setenta, pero te expulsan con los impuestos y costos de viviendas cuando te relocalizan”, poniendo de manifiesto el temor a que el desalojo llegue por razones económicas, como efecto de la urbanización reclamada.

### 3. CONCLUSIÓN: ALGUNOS APRENDIZAJES

Como se ha dicho, el actual proceso de reurbanización no puede ser entendido sino a partir de la fuerte organización colectiva que se ha construido en la Villa 31 en pos de esta demanda, mediante una disputa que se ha desenvuelto en diversas arenas: judicial, legal, en la territorial, pública y hasta incluso en la arena académica. Tribunales de Justicia, la Legislatura porteña, la sede del Gobierno de la Ciudad, periódicos, calles, el centro de la ciudad, la propia villa y universidades han sido escenarios que atestiguan una producción de sentido –tanto popular como legal– que enfatiza en la idea de que las personas pobres tienen derecho a decidir sobre el destino de la ciudad y, en tal sentido, también tienen derecho a gozar de las oportunidades de habitar la centralidad urbana y disfrutar de bienes y servicios urbanos equivalentes a los del resto de la ciudadanía. De este modo, la lucha de la Villa 31 ha sido mucho más que una pelea por mejores condiciones de vida; ha sido la lucha por subvertir el patrón social, urbano y cultural desde el cual se entiende que el actor privilegiado para definir la distribución espacial de los grupos sociales en la ciudad es el mercado.

Como expresión de esa organización colectiva en el barrio, se construyó la Mesa por la Urbanización, que a lo largo del proceso ha dejado grandes aprendizajes, toda vez que desde su integración compuesta por pobladores y profesionales externos ha podido poner de manifiesto una línea de articulación posible entre el activismo en espacios del poder instituido y en el territorio propio. Para ello hizo uso de un conjunto de estrategias que, sin abandonar la dimensión territorial, ha estado fuertemente judicializada y, más en general, imbricada con el derecho o “juridificada”, en palabras de Antonio Azuela (2006)<sup>159</sup>.

De esta manera, el discurso de derechos ha estado muy presente en las distintas manifestaciones públicas del barrio como forma de legitimar sus aspiraciones sociales. La pelea que se dio por la conversión de esas aspiraciones y reclamos en normativa es progresiva, en el sentido de que implica un reconocimiento por parte del Estado de la legitimidad de la demanda, pero, por otro lado, supone también una traducción del conflicto a la gramática de la ley, que presenta sus complejidades. Para empezar, porque se trata de un lenguaje sumamente técnico, que requirió de la capacitación de los/as vecinos/as en derecho para poder participar de estos procesos. Esa necesidad fue generando, con el correr del tiempo, un grado de involucramiento diferencial entre “referentes” y vecinos/as “regulares”, que significó una hiper-especialización de los/as primeros/as en detrimento de la participación de los/as segundos/as, acrecentando algunas relaciones de poder ya existentes al interior del barrio.

Por otro lado, ese proceso de traducción al lenguaje legal siempre supone una *traición*, en tanto requiere una alteración de las dinámicas del conflicto, una modificación de sus temporalidades –las judiciales muchas veces distan de las urgencias barriales–, y la resemantización del problema que el derecho debe resolver.

En nuestro caso de estudio, las formas de enunciación jurídica del conflicto han transmutado en aras de generar una mayor receptividad judicial. De esta forma, la falta de cloacas, redes

<sup>159</sup> Parte de las tensiones que siguen se presentan en Ramos y Vitale, 2011, donde se recuperan ideas de O'Donnell, 2002.

pluviales y pavimentación adecuada para evitar inundaciones y garantizar condiciones de saneamiento y de acceso al agua potable ha sido planteada como “riesgo sanitario”, entendiendo que la enunciación en clave de urgencia y de sumatoria de necesidades insatisfechas era un medio eficaz para que el Poder Judicial atienda el reclamo.

En el mismo plano, la solución jurídica prevista desde los tribunales también supone una simplificación del problema mediante el otorgamiento de respuestas concretas que borran algunos de los aspectos estructurales que esta clase de conflictos abriga. En el caso de “agua potable”, sólo se provee agua potable en las manzanas referidas en el expediente –siendo que el acceso al agua potable es un problema estructural de todo el barrio– y se lo hace con una salida parcial como es el restablecimiento del sistema de provisión con camiones cisterna, parcializando así la envergadura de la problemática.

En el plano judicial, en el desarrollo de estos litigios colectivos han aparecido varias herramientas novedosas que han aportado a las demandas vecinales. Entre ellas, inspecciones oculares, audiencias, mesas de trabajo con actores estatales y astreintes en cabeza de funcionarios han sido usadas tanto para presionar a los poderes públicos para el efectivo cumplimiento de lo ordenado judicialmente, como también para posibilitar una mayor apropiación de la causa judicial por parte de los/as vecinos/as de la Villa 31.

Además, si bien podemos advertir que no existe una causalidad directa entre la promoción de demandas judiciales y el fortalecimiento de la configuración organizativa barrial, las demandas por agua potable y por el riesgo sanitario contribuyeron a gestar una coalición de vecinos/as en las manzanas afectadas por la causa, que dejaron de reclamar en términos de mera necesidad para pasar a plantear su discurso en términos de derecho; discurso que encuentra la responsabilidad por la violación del derecho o la falta de cumplimiento en el Estado.

Asimismo, resulta importante dimensionar que por momentos la *expectativa desmedida* en el derecho puede dar lugar a etapas de desmovilización a la espera de decisiones judiciales dejando el conflicto en manos de expertos/as.

Con esto, el uso del derecho puede contribuir a empoderar aún más al campo jurídico (y a los/as expertos/as que participan en él), en lugar de empoderar a los/as vecinos/as que pretenden hacer uso de la herramienta.

El único antídoto que se visualiza frente a este riesgo de expropiación del conflicto, además de formar profesionales empáticos/as con las demandas sociales y dispuestos/as a colaborar con los sectores populares desde un lugar que no pretenda protagonismos, es reforzar creativamente la articulación de estrategias territoriales, políticas y legales, a fin de que la disputa no quede subsumida dentro del plano jurídico. Esto entendiendo, además, que no hay una relación directa entre reconocimiento normativo y cumplimiento de derechos, por lo que en última instancia la concreción de los mismos sigue estando sujeta a la capacidad del sector social en cuestión de articular las correlaciones de fuerza necesarias para hacerlos efectivos.

## BIBLIOGRAFÍA

Azuela, A. (2006). Visionarios y pragmáticos: Una aproximación sociológica al derecho ambiental. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

Blaustein, E. (2001). Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de las villas de la última dictadura. Buenos Aires, Argentina: Comisión Municipal de la Vivienda.

Cravino, C.; Pilo, S. y Vitale, P. (2016). Villa 31 y 31 bis: La lucha por la urbanización, la sanción de la ley 3.343 y el rol de la justicia. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 6(10).

Mesel, F., Valentini, M. y Vitale, P. (2019). El derecho y sus usos en el hábitat informal de la ciudad de Buenos Aires. En Rincón Patiño, A. y Correa Cárdenas, A. (Comp.), *Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI*. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

O'Donnell, G. (2002): Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina. En Méndez, J. E.; O'Donnell, G. y Pinheiro, P. S. (Comp.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, Argentina: CEDES.

Ramos, J., y Vitale, P. (2011): De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la urbanización y radicación de la Villa 31 -31 bis y su relación con el Estado. En Urquieta, Patricia (Comp.), *Ciudades en Transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*, 295-314. La Paz: Ed. Plural.

Rodríguez, M. C. (2009): Derecho a la ciudad y autogestión cooperativa en Buenos Aires. *Centro-h*, (3), 27-36. Quito: OLACCHI.

Rojas, F. (2017). De Villa a Barrio: integración social y urbana en Buenos Aires. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/villa-31/>

### Notas periodísticas:

*Clarín*, 4/8/2007 y 19/11/2008.

*Ciudades sostenibles*, BID, 12/5/2017.

*La Nación*, 27/04/2017 y 3/12/2007.

*Página 12*, 21/11/2007, 4/8/2007 y 21/11/2008.

*Noticias Urbanas*, 11/7/2007.

### Fuentes complementarias:

Acuerdo por la Urbanización de Villas, 2015.

Dirección de Estadísticas y Censos de CABA y SISU (2017). Empadronamiento 2017 Villa 31- 31 bis. Buenos Aires, Argentina: GCABA.

IVC (2010). Censo Villa 31- 31 bis. Buenos Aires, Argentina: GCABA.



# FAVELA SOUZA RAMOS: DEFENDIENDO EL DERECHO DE HABITAR LA CIUDAD

**Renata Escudero y  
Laura Lacayo Espinoza,**  
*TECHO, Brasil*

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

TECHO trabaja desde hace 22 años en asentamientos informales de 19 países de Latinoamérica, promoviendo el desarrollo comunitario, la incidencia política, la conciencia y la acción social, a partir de diferentes iniciativas impulsadas en conjunto con líderes y lideresas comunitarios/as, profesionales y voluntarios/os. La visión es construir una sociedad justa, igualitaria, integrada y sin pobreza en la que todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos y deberes, y tengan las oportunidades para desarrollar sus capacidades.

Desde el trabajo en el territorio, aportamos al fortalecimiento de liderazgos comunitarios, acompañando los procesos de producción social del hábitat que se realizan a través de acciones cotidianas. La experiencia nos ha demandado fortalecer la formación, el acompañamiento en el acceso a la información, así como las oportunidades existentes en los contextos locales y nacionales, en relación con las distintas temáticas vinculadas con la participación ciudadana, la seguridad de tenencia

de la tierra, demandas a instituciones públicas, y el acceso a asistencia jurídica, entre otras.

**CONOCÉ MÁS SOBRE TECHO EN**  
[HTTP://WWW.TECHO.ORG/](http://www.techo.org/)  
**Y SOBRE TECHO - BRASIL EN** [HTTPS://WWW.TECHO.ORG/BRASIL/](https://www.techo.org/brasil/)

## 1. CONTEXTO

Los asentamientos informales son espacios donde se producen cotidianamente violaciones de derechos, principalmente aquellas relacionadas con la tenencia de la tierra, agua, luz, vivienda, salud y educación, entre otros. Solamente cuando las personas conocen sus derechos y las herramientas disponibles para poder ejercerlos, podremos lograr una real justicia para todas y todos. Es por esto que trabajar por el acceso a la información y difusión de conocimiento es fundamental a nivel local, nacional y regional.

El siguiente caso se refiere a la lucha por el territorio del asentamiento Souza Ramos en San Pablo, Brasil. Es un caso relevante para nuestra organización ya que TECHO-Brasil logró aprovechar la información social y legal existente disponible a raíz de su proceso de investigación y destinarla al trabajo comunitario y al empoderamiento de liderazgos. Estos factores resultaron fundamentales para fortalecer la defensa del territorio, principalmente desde los derechos de tenencia de la tierra, participación ciudadana y acceso a servicios.

### 1.1. Marco jurídico.

Conocida como “Constitución Ciudadana”, la Constitución Federal de Brasil, promulgada en 1988 y vigente actualmente, garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía brasileña. En el artículo 7 reconoce expresamente el derecho a la vivienda, y en el artículo 5 reconoce el derecho a la propiedad (inciso XXII). A la vez, estipula que la propiedad debería atender a las funciones sociales (inciso XXIII), es decir, prioriza la necesidad colectiva sobre la individual. De la

mano con lo anterior, en el artículo 182 y siguiente reconoce la prescripción adquisitiva social, que permite a cualquier persona que no posea otra propiedad, y que haya ocupado de forma pacífica y sin oposición un área urbana inferior a 250 metros cuadrados por más de 5 años, el derecho a la prescripción adquisitiva de dicha propiedad conforme a la función social de la propiedad.

A pesar de las garantías resguardadas por la Constitución, los desalojos forzados ocurren de todas formas, sin el debido respeto de los derechos humanos. Existen pocas sentencias judiciales relacionadas a la “irregularidad” de la tierra a favor de habitantes urbanos marginados. Sin embargo, previo al acompañamiento del caso de Souza Ramos se identificó un pronunciamiento similar del 18° Juzgado Civil del Estado de Paraná, Apelación No. 917511-7, en contra de Tecnicon Máquinas e Peças Industriais Ltda. El demandante presentó una demanda de restitución contra la comunidad afirmando que su propiedad había sido invadida por personas de bajos ingresos que podrían suponer un riesgo para la población local. Frente a esto, la comunidad presentó una excepción de prescripción, afirmando que (i) la propiedad no se había utilizado durante los últimos diez años; (ii) que habían estado utilizando la propiedad sin oposición; (iii) cada familia ocupa un área menor a doscientos cincuenta (250) metros cuadrados; (iv) el demandante ha dejado de pagar impuestos; y (v) no hay dudas en relación a la zona ocupada, lo que dispensa la conducción de la investigación por parte de expertos.

El Tribunal de Primera Instancia determinó que el demandante no tenía derecho a la restitución; la gente no podía ser desalojada y además tenía el derecho a empezar el proceso de prescripción adquisitiva. En desacuerdo con la decisión, el demandante presentó un recurso de apelación. El Tribunal de Apelaciones decidió que el desalojo de las familias era inviable teniendo en cuenta la dignidad humana y la función social de la propiedad, ya que esas familias habían construido casas y desarrollado actividades para su subsistencia en la región. De este modo, el 30 de enero de 2013 la apelación fue denegada y se permitió a las familias permanecer en el territorio.

## 1.2. Marco Institucional.

En Brasil existe la “Ley de acceso a la Información Pública” (Ley No. 5228, del 18 de noviembre del 2011). El gobierno del Estado de San Pablo cuenta con un sistema integrado de información de la ciudad para la solicitud de información pública. Las organizaciones comunitarias con las que trabajamos en asentamientos informales en Brasil generalmente hacen uso de dicha información pública con apoyo de TECHO.

Los sistemas de patrocinio jurídico existentes a los que pueden acceder las personas que viven en asentamientos informales son la defensoría pública, abogados populares (que pueden trabajar en fondos públicos), ONGs, etc., y firmas privadas de abogados que trabajan *pro bono*. Para presentar demandas, pedidos o reclamos en Brasil también se puede acudir a las oficinas de la defensoría pública de los estados y al Ministerio Público.

## 1.3. Marco Procesal.

En el proceso institucional jurídico civil es obligatoria la representación por parte de abogados. El sistema procesal habilita la presentación de casos colectivos en donde existe la posibilidad jurídica de audiencias, visitas y testimonios. En el caso de Souza Ramos tuvo lugar una audiencia y dos vecinos del asentamiento dieron su testimonio. A pesar de que el sistema jurídico en Brasil es sesgado en contra de las comunidades excluidas, las defensorías públicas de algunos estados están muy comprometidas con los derechos humanos.

## 2. ESTUDIO DE CASO

### 2.1. Actores.

#### 2.1.1. Comunidad.

Souza Ramos es una favela (asentamiento informal) de la Zona Este de San Pablo, donde viven 302 familias. El asentamiento fue fundado en 2002 por familias que ocuparon un terreno

privado. En el momento en que se realizó este diagnóstico la mayor parte de la comunidad tenía servicio de agua potable y alumbrado eléctrico a través de instalaciones irregulares. Pero no estaban conectados a la red pública de saneamiento, así como tampoco contaban con calles pavimentadas o espacios públicos.

Algunos datos de relevancia:

- El 57% de la comunidad de Souza Ramos tiene entre 0 y 15 años, y el 40% de los entrevistados considera que la niñez es el grupo más vulnerable de la comunidad.
- El 54% son mujeres y el 46% hombres.
- El 47% de la población se identifica como mestizos, el 28% como blancos, el 20% como negros, el 1% como indígenas, y el 4% como otros.
- El 67% identifican San Pablo como su lugar de origen, y el 12% identifican Bahía como su lugar de origen.
- El 20% de la población no sabe leer o escribir.
- El 21% de las viviendas están en mal estado.
- El 40% invierte más de 1 hora en desplazarse hasta el trabajo.
- El 50% de los hombres y el 64% de las mujeres que trabajan no tienen un contrato.
- No hay ninguna institución pública trabajando desde la comunidad.

#### 2.1.2. TECHO.

Fue en 2013 cuando TECHO-Brasil inició su trabajo permanente de apoyo a la organización comunitaria con iniciativas para mejorar la calidad de vida de las familias de la comunidad. Una de las primeras acciones que se impulsó fue la realización de un Diagnóstico Comunitario que, entre otros temas, incluía determinar con información pública la situación jurídica del territo-

rio. En dicho diagnóstico se identificó que una de las problemáticas más urgentes era un proceso judicial de reintegración de posesión de la propiedad, abierto desde 2004, que amenazaba la tranquilidad y seguridad de las familias por la posibilidad de un desalojo del territorio que estaban habitando. Voluntarios(as) y profesionales dieron acompañamiento y asesoría a la comunidad de forma constante y planificada.

## 3. EXPERIENCIA Y RESULTADOS

### 3.1. La acción conjunta por los derechos en Souza Ramos.

Para acompañar el proceso jurídico, voluntarios(as) del equipo jurídico de TECHO-Brasil se reunieron con los habitantes de Souza Ramos para facilitar la obtención de la información sobre el proceso judicial. Posteriormente, las(os) vecinas(os) organizadas(os) activaron diferentes redes de contactos para conseguir abogados dispuestos a trabajar *pro bono* en el caso.

*“Cuando hicimos la reunión para explicar el proceso llegaron más de 30 vecinos. Ellos ya tenían mucha información sobre qué pasaba, necesitaban solamente apoyo para comprender qué hacer con esa información. Cuando terminamos la charla sobre el proceso, los vecinos pasaron a ordenar quién iba a hacer qué, para así garantizar que nadie fuera desalojado de su vivienda.”*

**Renata** (voluntaria)

TECHO participó en los espacios entre los líderes comunitarios y los abogados, ayudando a los primeros a apropiarse de los asuntos jurídicos que estaban viviendo. Es importante mencionar que antes y durante el acompañamiento al proceso judicial, algunos de los liderazgos

claves dentro de la comunidad habían participado en diferentes instancias de formación en derechos facilitados por TECHO-Brasil, donde se abordaron temáticas vinculadas al derecho a la vivienda, la función social de la propiedad y la participación ciudadana. Una de las líderes de la comunidad, Everlane Menezes, participó como representante de su comunidad en encuentros regionales de liderazgos comunitarios que la organización desarrolló en Ciudad de México (2015) y en Quito (2016). En este último, Everlane pudo compartir su experiencia de lucha por el territorio participando como parte de la delegación de TECHO en la 3ra Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III).

La audiencia se realizó en agosto de 2015, después de 10 años de iniciado el proceso. Alrededor de 40 vecinas(os) fueron en autobús para mostrar su presencia en la puerta del foro y dos vecinos dieron su testimonio. Los demandantes alegaron en el juicio que su derecho de propiedad tenía origen en una escritura de compra-venta de 1989 que delimitaba en detalle el área sobre la que tenían derecho de propiedad. También manifestaron que el terreno no se encontraba abandonado antes del inicio de la ocupación y que la prescripción adquisitiva del terreno por parte de los habitantes de Souza Ramos no podía ser reconocida, ya que la ocupación del terreno concluyó en 2005, fecha posterior al inicio del procedimiento (del 2004).

La comunidad, con la colaboración del abogado, alegó lo siguiente:

- Las propiedades estaban claramente abandonadas al inicio de la ocupación.
- La escritura de compra-venta no tiene ningún valor, ya que no se encuentra notariada.
- El área descrita en la escritura de compra-venta es imprecisa y diferente de la que los acusados ocupan. Es decir, los demandantes no tienen ningún derecho sobre el terreno ocupado.
- Más de 300 familias han estado viviendo en

el lugar durante casi una década. En ese período, los demandantes mantuvieron el terreno abandonado y no se preocuparon por rectificar la situación.

### 3.2. Resolución del caso.

En el proceso judicial se resolvió que los demandantes no pudieron probar su derecho sobre el terreno por falta de: a) prueba de que ejercieron la posesión del terreno; b) prueba pericial (que los demandantes tenían responsabilidad de realizar); c) comprobante del pago de tributos sobre el terreno; y, d) una descripción detallada del terreno y una escritura de compra-venta registrada ante notario. Frente a esto, el juez consideró que todos aquellos que ocuparon el terreno desde 1999 cumplían el criterio para solicitar la prescripción adquisitiva en un caso futuro. Esto se debe a que el plazo de la usucapión (5 años) es contado desde el inicio de la acción legal, que fue en 2004.

Souza Ramos ganó el proceso judicial obteniendo el derecho a habitar el territorio y evitar el desalojo, facilitando la gestión de derechos que históricamente se les había negado, como el acceso al agua y a la electricidad domiciliar regularizada. Desde la convicción en la organización comunitaria y el reconocimiento del poder que tienen como ciudadanos, la asociación de vecinos enfrenta aún el desafío legal de transitar de los derechos ya reconocidos a la prescripción adquisitiva para obtener la tenencia definitiva de la tierra.

El rechazo del Tribunal a la reintegración de la posesión de la propiedad ha sido una de las grandes victorias de la comunidad en este tiempo de trabajo conjunto. La comunidad se empoderó, no sólo como resultado del proceso en sí, sino también de los resultados del juicio, celebrándolo hasta con fuegos artificiales. La comunidad demostró en la práctica la importancia del trabajo en red para acompañar procesos judiciales que reconozcan los derechos de las personas que viven en asentamientos informales.

Es necesario destacar que a pesar del hecho de que la comunidad logró el derecho de perma-

necer en el área, esto no legaliza la posesión de las familias ni les concede título de propiedad. Lo logrado en el caso descrito es la imposibilidad de un desalojo forzoso motivado por un actor privado, pues ya existe una sentencia que determina que las familias poseen el derecho de habitar la zona.

Siendo así, las familias que habitan la comunidad actualmente no son legalmente dueñas de la tierra, para esto deberían iniciar una demanda judicial de prescripción adquisitiva, la cual requiere muchos documentos probatorios y tiene un costo inicial muy alto. Los habitantes de Souza Ramos han decidido luchar por la transformación de su hábitat desde el acceso a los servicios, pero sin presentar una demanda de prescripción adquisitiva (usucapión).

Desde entonces, se han desarrollado junto con el liderazgo comunitario diferentes proyectos enfocados en temáticas priorizadas en los Diagnósticos Participativos Comunitarios:

- **Participación ciudadana:** creación de la asociación de vecinos “Nova Souza Ramos”, que se reúne todos los domingos para evaluar los logros y planificar los próximos pasos.
- **Apropiación del territorio y fortalecimiento de la identidad comunitaria:** numeración de las casas y placas con los nombres de las calles y callejones en las fachadas de las casas.
- **Condiciones de hábitat:** construcción de un centro comunitario, viviendas de emergencia y realización de gestiones con gobiernos locales (subprefectura) y las compañías de agua (Sabesp) y electricidad (Eletropaulo) para el reconocimiento de sus derechos.

*“Percibo más motivación de la población para organizarse. El TECHO fue un parte-aguas para impulsar ideas que muchas veces analizamos y hablamos. No imaginábamos cómo abrir una asociación -¿es con la prefectura?, ¿o con un notario?- y los/as voluntarios/as de TECHO compartieron con nosotros toda esa información.”*

**Michel** (Vecina de Souza Ramos)

*“La participación de las personas era prácticamente cero, después de las conquistas ahora son cerca del 20% de los habitantes participando directa o indirectamente.”*

**Francisco Goncalvez** (Líder comunitario de Souza Ramos).

## 4. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Desafíos:

- La información jurídica no es de fácil acceso.
- El poder judicial es poco empático con la realidad de las poblaciones excluidas. Es necesaria información e intercambio de experiencias con las comunidades.
- Es un desafío para la asociación de vecinas(os) seguir trabajando para que se reconozca la prescripción adquisitiva del territorio.
- Finalmente, es un desafío regional fortalecer la formación en derechos que permita que las comunidades también se informen de los

procesos para demandar sus derechos.

### 4.2. Lecciones aprendidas:

- Es fundamental contar con información jurídica de los asentamientos donde trabajamos.
- Trabajar por el empoderamiento de las(os) vecinas(os) es clave para la sostenibilidad de los procesos.
- Es importante trabajar con herramientas y metodologías que permitan simplificar la información jurídica.
- Es necesario desarrollar estrategias creativas para que toda la comunidad, no sólo algunos miembros, tengan información clara sobre el proceso y lo que influye (o no influye) en la obtención de los resultados.
- El empoderamiento de las y los vecinas y vecinos implicados en el proceso fue clave para conseguir el resultado del juicio y potenciar la participación ciudadana en otros proyectos de la comunidad.
- Es importante coordinarse con otros actores expertos en la materia.

# PROYECTO HABITACIONAL FLOR DEL VALLE: LA LUCHA CONTRA LA SEGREGACIÓN

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

TECHO-Chile se ha propuesto combatir la exclusión construyendo ciudades justas y sostenibles. Para esto, una de nuestras áreas de trabajo es la Inmobiliaria Social que, desde el año 2005 hasta la fecha, ha realizado 91 conjuntos habitacionales para 7.590 familias, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante el desarrollo comunitario en barrios, que les permita a las familias tener acceso a servicios básicos, salud, educación y transporte.

**CONOCE MÁS SOBRE TECHO - CHILE**  
EN: [HTTPS://WWW.TECHO.ORG/CHILE/](https://www.techo.org/chile/)

## 1. CONTEXTO

En Chile, para acceder a una solución habitacional, el Estado proporciona subsidios, a través de Programas definidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyos montos varían según la situación socioeconómica de las personas que postulan.

El Fondo Solidario de Elección de Vivienda

es el programa destinado preferentemente al 40% más vulnerable de la población nacional. Este programa permite la adquisición de la propiedad de una vivienda a familias que no hayan sido dueñas de alguna con anterioridad y que cumplan con un ahorro de dinero mínimo establecido. En su modalidad colectiva, permite la postulación de grupos organizados en "Comités de Vivienda" que sean asesorados para estos efectos -desde el punto de vista técnico, legal y social- por una entidad pública o privada, denominada Entidad Patrocinante.

Si bien la referida política habitacional ha establecido ciertos incentivos para que los proyectos de viviendas denominadas "sociales" se encuentren mejor localizados, históricamente las ciudades chilenas se han desarrollado segregando socioeconómicamente a sus habitantes<sup>160</sup>. De esta forma, en general, las familias de menores ingresos se ubican en las zonas más periféricas.

El asentamiento "La Isla" se formó en el año 2002, en el sector de Rinconada, en la comuna de Maipú de la Región Metropolitana. Su nombre hace alusión a su lejanía del centro de la comuna y de los sectores más poblados de ésta.

Poco tiempo después de su formación, en el año 2004, las familias de "La Isla" comenzaron a organizarse para iniciar el proceso de búsqueda de una solución habitacional definitiva, agrupándose en un Comité de Vivienda del mismo nombre del asentamiento.

A partir del año 2005, iniciaron un trabajo conjunto con profesionales y voluntarios de TECHO en materia de educación, trabajo y desarrollo comunitario; y en el año 2008, la institución se constituyó como Entidad Patrocinante de la comunidad.

El grupo fue integrando a otras personas de la comuna que vivían en condiciones precarias, llegando a estar conformado por más de 100 familias, que denominaron a su proyecto habitacional "Flor del Valle".

Luego de una exhaustiva búsqueda de un terreno apropiado, en el año 2013, se logró firmar una promesa de compraventa respecto a

un inmueble ubicado dentro del radio urbano de la comuna de Maipú. De esta forma, las familias mantendrían sus redes laborales, educacionales y sociales, pero mejorarían su acceso a servicios y equipamiento público.

De acuerdo al procedimiento habitual, el costo del terreno podía ser asumido con los subsidios otorgados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Sin embargo, para destinar la totalidad de éstos a la construcción del conjunto habitacional, se decidió, en conjunto con la comunidad, buscar una fuente de financiamiento adicional para la adquisición del terreno. Esto permitiría mejorar el estándar del proyecto habitacional en aspectos tales como más metros cuadrados de superficie útil en las viviendas y mejores espacios de áreas verdes y recreación.

Por lo anterior, se solicitó a la Municipalidad de Maipú la postulación del proyecto al financiamiento del Programa de Mejoramiento de Barrios. Luego de una larga tramitación de más de un año de duración, los fondos para la adquisición del terreno fueron aprobados.

Para materializar la compra, la Municipalidad debía otorgar una autorización final a través de su Concejo Municipal. Cuando debía desarrollarse esta gestión, vecinos del sector donde se emplazaría el proyecto comenzaron a oponerse, señalando que las familias de "La Isla" traerían delincuencia, narcotráfico, prostitución a su barrio, provocando de esta forma inseguridad y disminución de plusvalía en sus viviendas.

Haciendo eco de esas alegaciones, el Concejo Municipal rechazó ejecutar la compra del terreno, perdiéndose de esa forma el financiamiento adicional obtenido para el proyecto, que ya se encontraba en arcas municipales.

<sup>160</sup> Véase, a modo de ejemplo, Fajardo Cabello, D. (3/8/2018). [Un tercio del Gran Santiago no cumple con estándares de integración social. Diario La Tercera](https://www.latercera.com/pulso/noticia/tercio-del-gran-santiago-no-cumple-estandares-integracion-social/267575/). Recuperado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/tercio-del-gran-santiago-no-cumple-estandares-integracion-social/267575/>



Las Últimas Noticias, 30 de julio, 2016.

El siguiente caso se refiere a la lucha del Comité de Vivienda “La Isla” para darle continuidad a su proyecto habitacional, frente al rechazo de la compra del terreno donde habían elegido emplazar sus viviendas. Es un caso relevante para nuestra organización, ya que esta decisión municipal significó un fuerte revés que desafió – tanto a las familias como a TECHO – a aprovechar el potencial comunitario y la normativa existente para lograr el acceso a la vivienda digna y el derecho a habitar la ciudad. Asimismo, abrió un debate público sobre las discriminaciones socioeconómicas existentes en nuestra sociedad.

## 2. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política de Chile, cuerpo legal que garantiza los derechos fundamentales de la ciudadanía, establece el Principio de Igualdad en su artículo 1, señalando que las “personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, y

agrega, en su inciso 2, que a todas las personas se les asegura la “igualdad ante la ley”. Ambas normas implican que el Estado de Chile debe velar para que todas las personas reciban un trato igualitario, sin diferenciaciones arbitrarias.

A su vez, y para resguardar estas garantías con aún mayor énfasis, el año 2012 se aprobó una Ley de No Discriminación, que dispone en su artículo 2 que se entiende por discriminación arbitraria “toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución (...) o en los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, nacionalidad, la situación socioeconómica (...)”.

En cuanto a la normativa referida al acceso a la vivienda para las personas de menores ingresos, encontramos su regulación en el De-

creto Supremo 49, que establece el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Consiste en un aporte estatal que permite adquirir una vivienda nueva o usada, sin crédito hipotecario.

Por otro lado, está disponible el Programa de Mejoramiento de Barrios regulado por el Decreto 829 del Ministerio del Interior, a través del cual se financian diversos tipos de proyectos. Corresponde a la Municipalidad respectiva identificar en su comuna la necesidad de ejecutar proyectos de mejoramiento de barrios y efectuar la postulación.

Por último, la atribución del Concejo Municipal para someter a votación la adquisición del inmueble que sería financiado con los fondos adicionales antes señalados se encuentra contenida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en su artículo 65 letra J.

Como hemos anticipado, a pesar de las garantías resguardadas por la Constitución y la Ley de No Discriminación, y del hecho de haberse cumplido con los requisitos de los procedimientos estipulados para lograr el financiamiento del terreno, el Concejo Municipal de Maipú rechazó la compra, en base a prejuicios basados en las condiciones socioeconómicas de las familias del Proyecto “Flor del Valle”.

## 3. ESTUDIO DE CASO

### 3.1. Actores.

#### 3.1.1. Comunidad.

El Comité de Vivienda “La Isla” está formado por un total de 104 familias, provenientes del asentamiento informal del mismo nombre y de otros sectores de la comuna de Maipú.

La mayor parte de las familias no cuentan con acceso regular a los servicios de agua potable, luz y alcantarillado. Asimismo, un alto porcentaje de los adultos no cuenta con escolaridad completa y trabajan principalmente como temporeros, auxiliares de aseo, trabajadores de casa particular o en las labores del hogar.

Datos relevantes:

- Los integrantes del Comité de Vivienda representan principalmente a núcleos familiares, compuestos en su mayoría por tres y cinco integrantes. En menor medida existen personas que habitarán de forma individual su vivienda, representando cerca de un 12%.
- Quienes participan activamente en el Comité son en su mayoría mujeres, representando un 76%.
- La mayoría del Comité no se identifica con ningún pueblo originario ni raza en particular, existiendo un 5% de socios que se reconocen mapuches.
- Todas las familias son de nacionalidad chilena, salvo una que es uruguaya.
- Todos los integrantes del Comité son de la comuna de Maipú: el 60% del asentamiento “La Isla”, un 13% del asentamiento “Pueblito La Fafana” y un 27% viven en distintos sectores de la comuna, en condiciones de allegamiento<sup>161</sup>.
- El nivel educacional del Comité es muy bajo. La gran mayoría no cuenta con educación básica completa. Asimismo, la mayoría tiene trabajos informales y mal remunerados.

#### 3.1.2. TECHO.

En el año 2005, un grupo de voluntarios de TECHO comienza a trabajar junto a las familias del asentamiento La Isla. Se realizaron diagnósticos participativos con la comunidad para identificar sus necesidades.

A contar desde esa fecha, las principales líneas temáticas de trabajo han sido:

- Tutorías y actividades semanales destinadas a niños y niñas de la comunidad.

<sup>161</sup> “El allegamiento es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo” (*Observatorio Social, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de Chile*). Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/>

- Apoyo a microemprendedores y talleres para potenciar las capacidades laborales.
- Nivelación de Estudios.
- Durante el año 2008, a partir de la firma del compromiso entre el Comité de Vivienda y TECHO como Entidad Patrocinante, se inicia el trabajo conjunto para el desarrollo del proyecto habitacional "Flor del Valle".
- Desde ese año, se han realizado diversos talleres y actividades con el objetivo de lograr un barrio sustentable y consolidado:
- Diseño participativo del conjunto habitacional.
- Desarrollo de mesas de trabajo y asambleas constantes, para potenciar la organización comunitaria.
- Formación en derechos y deberes ciudadanos.
- Identificación y reconocimiento de las redes locales que existen en el territorio donde se consolidará el conjunto habitacional.
- Capacitación en medidas que permitan el buen cuidado y durabilidad de las viviendas y espacios comunes del barrio.

## 4. EXPERIENCIA Y RESULTADOS

### 4.1. La acción conjunta por los derechos en Flor del Valle.

En 2008, TECHO comenzó a trabajar más intensamente junto a las familias para iniciar el proceso del proyecto habitacional. Para esto, se formalizó la organización de las personas que querían participar, se orientó en los ahorros que cada familia debía reunir y se realizó formación constante respecto a los derechos y deberes de la política habitacional en que este proceso estaba inserto.

El proyecto habitacional tuvo muchos obstáculos en el camino, pero sin duda el más importante fue el rechazo por parte de la Municipalidad a comprar el terreno necesario para la construcción, lo cual demandó un nuevo enfoque para abordar la situación.

*"Empezamos un trabajo para fortalecer los liderazgos, para que entendieran qué era lo que pasaba con el terreno, por qué no estaban las platas [sic], cómo funcionaba la temática política (...) no era sólo entregarles información y avances, sino que la idea era que ellos también fueran parte del problema y de la solución, que generáramos estrategias en conjunto, que fueran a tocar puertas, a juntarse con el Alcalde, que si podían conversar con algún diputado o algún vecino y creían que podía funcionar, que lo hicieran."*

**Romina,**  
Coordinadora Social TECHO.

Cuando comenzaron los reclamos de los vecinos del sector aledaño a donde se emplazaría el proyecto Flor del Valle, el Alcalde se negó a poner el tema de la adquisición del terreno en tabla para que el Concejo Municipal votara. Esta negación se extendió por 8 meses.

Durante ese período, fue necesario generar distintas estrategias junto a la comunidad: reunirse en forma reiterada con el Alcalde y los distintos miembros del Concejo Municipal; dar a conocer a los vecinos del terreno el proyecto habitacional, reunir firmas de apoyo de los habitantes de la comuna de Maipú, entre otras acciones.

Estas gestiones provocaron que, finalmente, el 29 de julio de 2016, se llevara a cabo la votación en el Concejo Municipal. Sin embargo, en esa instancia, se rechazó la compra del terreno. Quienes votaron en contra, fundaron principalmente su negativa en que no se había logrado acreditar que las familias del Comité "La Isla" no serían un problema

para el barrio, ni se habían proporcionado antecedentes de su situación laboral y educacional.

*"Nunca se me va a olvidar ese día, cuando fue rechazada la compra del terreno del proyecto. Fue un golpe muy fuerte para todas las familias. Ese día nosotros lloramos, gritamos, peleamos, nos preguntábamos por qué el rechazo, por qué la discriminación. Yo no quería nada, yo me caí, pero al ver a las familias y a los niños que lloraban con uno, te dan toda la fuerza. No hemos hecho nada malo, solo estamos pidiendo una vivienda, nada más (...) a todos nos costó juntar el ahorro (...) fue un momento en que te sientes acabada, discriminada por vivir en un campamento."*

**Pamela,**  
Dirigenta Comité de Vivienda "La Isla".

### 4.2. Resolución del caso.

A pesar de la discriminación arbitraria de la que fueron víctimas las familias de "La Isla", la reacción no se hizo esperar, y con prontitud comenzaron a movilizarse y a hacer notar el hecho ocurrido en redes sociales, programas radiales y televisivos, convocando a la población entera.

*"Estuvo TECHO en todo momento con nosotros, apoyándonos, dándonos energía para seguir luchando, y las familias también estuvieron ahí. Fue un momento triste, porque se rieron en nuestra cara. En todo caso, eso nos llenó más de fuerza."*

**Zoila,**  
Dirigenta Comité de Vivienda "La Isla".

El impulso más grande fue la comprensión de que lo que había ocurrido fue injusto, una

negación al acceso a un derecho fundamental, como es el derecho a la vivienda adecuada. Esto llevó a la comunidad a conectarse con otros Comités de Vivienda y Movimientos de Pobladores, que estaban luchando por lo mismo. Realizaron asambleas junto a los dirigentes de esas organizaciones, para concientizar a las familias del Comité "La Isla" de que lo ocurrido se enmarcaba en una lucha más grande.

*"Era fundamental hacer este problema micro -en el fondo, la compra del terreno para un proyecto de familias de campamento- como un signo de un problema macro, del que muchos más se tienen que hacer parte. Era clave vincular instituciones que entendieran la magnitud del problema, como el Ministerio de Vivienda, pero además a otros actores. Hubo una marcha con otras organizaciones, por el rechazo del proyecto Flor del Valle, pero con la consigna del Derecho a la Vivienda."*

**Hans,**  
Coordinador Técnico TECHO.

Se organizaron pequeñas movilizaciones y una más grande que concluyó con una concentración en la plaza principal de Maipú.

El tema comenzó a escalar en los medios de comunicación, lo que les permitió a las familias hacer pública la situación. Además, contactaron a autoridades políticas de la zona, que apoyaron el proyecto.

En paralelo, junto al equipo de TECHO, se exploraron alternativas de solución. Uno de los caminos era adoptar medidas para intentar revertir la decisión del Concejo Municipal e incluso interponer acciones judiciales; no obstante, se vio como una opción de larga duración y de pocas probabilidades de éxito.

Por este motivo, se decidió solicitar apoyo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, requiriéndole expropiar el terreno que la Municipalidad se había negado a comprar. El nivel de organización

que habían logrado las familias del Comité y la publicidad que había alcanzado la noticia contribuyeron a que se accediera a la petición.

Dado que se habían perdido los fondos del Programa de Mejoramiento de Barrios, a fin de hacer viable financieramente el proyecto, postulamos a recursos adicionales dispuestos para campamentos por el mismo Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Si bien esto retrasó los tiempos inicialmente proyectados, hizo factible la construcción del conjunto habitacional, que pudo iniciarse el 17 de julio de 2017.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la etapa final de la construcción, por lo que las familias junto a TECHO están trabajando en el proceso de llegada al barrio, que se realizará durante este año.

## 5. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

### 5.1. Desafíos

- La llegada aún pendiente a un barrio que inicialmente rechazó a las familias integrantes del Comité “La Isla”. Para hacer frente a este desafío, se está trabajando actualmente en lograr una integración adecuada.
- El desarrollo de estrategias creativas para que toda la comunidad, y no sólo algunos miembros, tengan información clara sobre el proceso y lo que influye (o no influye) en la obtención de los resultados.

### 5.2. Lecciones aprendidas

- La necesidad de fortalecer la formación en derechos que permita que las comunidades puedan demandarlos cuando son vulnerados.
- Trabajar por el empoderamiento de los miembros de una organización es clave para la sostenibilidad de los procesos.
- La coordinación con otros actores expertos en la materia es importante.

- La selección de la estrategia más adecuada para cada caso en función del contexto, los objetivos de nuestra acción y el impacto que buscamos es vital. Por ejemplo, en este caso la interposición de acciones judiciales para revocar la decisión del Concejo Municipal fue descartada por la larga duración del proceso y las pocas probabilidades de éxito. En cambio, se optó por otras estrategias como la movilización comunitaria, la difusión a través de televisión, radio y redes sociales, la incidencia ante las instituciones locales y nacionales, así como el tejer redes con distintos colectivos e instituciones.



# DERECHO A LA SALUD

**78** Empoderamiento legal y el Derecho a la Salud en América Latina

## CASO DE ESTUDIO

---

**92** Paulina Culum Xajil: Criminalización en la fiscalización del Derecho a la Salud en Guatemala

# EMPODERAMIENTO LEGAL Y EL DERECHO A LA SALUD EN AMÉRICA LATINA

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo realiza un diagnóstico sobre la situación actual en materia de salud en América Latina evidenciando las principales barreras y dificultades que la región enfrenta en materia de salud y acceso a la justicia. Para ello, se utiliza como referencia el marco legal internacional de derechos humanos de la materia, así como también la normativa nacional de los países de la región.

Este trabajo reflexiona sobre el empoderamiento legal como herramienta en la exigibilidad y defensa de derechos, abordando cómo se entiende y qué significa la perspectiva desde el ámbito de salud, su aplicación desde el marco legal internacional de los derechos humanos, y cómo ésta puede coadyuvar a sobrepasar los obstáculos que violan el derecho a la salud.

Asimismo, se analizan las estrategias de empoderamiento legal que han utilizado las distintas organizaciones entrevistadas<sup>162</sup> dedicadas a la defensa del derecho a la salud en la región que han funcionado en sus comunidades. Estas organizaciones se han enfocado en la importancia

<sup>162</sup> Organizaciones entrevistadas: Movimiento guatemalteco "Visibles GT", Centro de Promoción en Salud y Asistencia Familiar (CEPROSAF) en Honduras.

de conocer los derechos humanos y el ordenamiento jurídico nacional e internacional en materia de salud, así como la teoría de pesos y contrapesos y el conocimiento del funcionamiento del Estado con el fin de exigir y hacer valer sus derechos frente a las autoridades, perdiendo el miedo para fiscalizar de manera directa.

Finalmente, se abordará el caso particular de la Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud (REDC-SALUD) en Guatemala, como ejemplo de cómo el empoderamiento legal, la fiscalización y la participación ciudadana inciden de manera fundamental en los cambios de mejora de las estructuras de poder comunitario, el gobierno y las políticas públicas dentro del ámbito del derecho a la salud de la región.

## 2. BREVE DIAGNÓSTICO REGIONAL

La situación del derecho humano a la salud en la región latinoamericana es alarmante, siendo persistente la desigualdad en el acceso a los servicios básicos. Si bien estudios recientes indican que la desigualdad no ha incrementado en la última década, se advierte un proceso de desaceleramiento en el descenso de la desigualdad, el crecimiento económico y los mercados laborales<sup>163</sup>. Esta situación económico-social incide directamente en la calidad de vida de los habitantes, dejándolos en un estado de indefensión de sus derechos fundamentales, entre ellos, el derecho humano a la salud.

Según la Organización Panamericana de la Salud (OPS)<sup>164</sup>, el reto más grande que enfrentan los países latinoamericanos es la necesidad de aumentar el financiamiento público y las políti-

<sup>163</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La desigualdad disminuye en América Latina en la última década, pero su reducción presenta signos de estancamiento*. Comunicado de prensa. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-desigualdad-disminuye-america-latina-la-ultima-decada-pero-su-reduccion-presenta>

<sup>164</sup> Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Salud en las Américas*. Washington, DC, EE.UU.

cas del sistema de salud para una mayor gobernanza y equidad a través de reformas estratégicas que prioricen la atención primaria en salud.

En relación con el porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) destinado a la salud en los países de la región, en 2017 Chile gastaba un 8,1% (cerca del 8,9% gastado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE-)<sup>165</sup>, mientras que Argentina mantuvo un valor medio de 8,04% entre 2000 y 2016, destinando un 7,55% del PIB a salud pública en 2016. Junto con estos dos países, Cuba (12,19%), Brasil (11,7%), Uruguay (9,06%), Nicaragua (8,75%), Honduras (8,40%), Ecuador (8,39%) y Paraguay (8,02%) contaban con los porcentajes más altos en la región Latinoamericana en 2016<sup>166</sup>. Es importante observar, no obstante, que una mayor inversión de porcentaje del PIB no necesariamente conlleva mejor acceso a la salud para la población, ni mejoras en los indicadores de salud.

Desde el año 2000, se han visto grandes avances de la situación del derecho a la salud. Se ha ampliado la cobertura universal, el acceso a los servicios y el gasto público que se invierte. Aun así, la brecha de equidad persiste:

**“Según datos recientes, América Latina y el Caribe (ALC) continúa siendo la región más inequitativa del mundo; un 29% de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y el 40% más pobre de la población recibe menos del 15% del total de los ingresos. Estas inequidades se reflejan en la salud: por ejemplo, la Región de las Américas no alcanzó la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir la mortalidad materna para el 2015 y, a pesar de que ha habido grandes reducciones de la mortalidad en los menores de 1 año, existen diferencias muy marcadas entre un país y otro. Sin intervenciones específicas dirigidas a transformar los sistemas de salud, el crecimiento**

<sup>165</sup> IPSUSS. (2018). Gasto en salud de Chile y OCDE (% PIB). Universidad San Sebastián. Recuperado de <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/estadisticas-e-indicadores/gasto-en-salud-de-chile-y-ocde-pib/2018-08-29/173510.html>

<sup>166</sup> The Global Economy. (2019). Gasto en salud como % del PIB - Clasificaciones. Recuperado de [https://es.theglobaleconomy.com/rankings/Health\\_spending\\_as\\_percent\\_of\\_GDP/](https://es.theglobaleconomy.com/rankings/Health_spending_as_percent_of_GDP/)

**Ana Raquel Aquino Smith,**  
Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en Sistemas de Salud, (CEGSS), Guatemala

### **económico no basta en sí mismo para reducir las inequidades.” (OPS, 2017, p. 4).**

Pareciera ser que el problema de acceso a la salud en las poblaciones latinoamericanas se ve afectado fuertemente por la desigualdad, pero es importante no confundir el término desigualdad con “inequidad”.

Las desigualdades son las diferencias en el estado de salud, muchas de ellas son naturales o genéticas y son determinantes en distintos grupos de la población. Mientras que las inequidades se refieren a las desigualdades que se consideran innecesarias, injustas y evitables<sup>167</sup>. Esto claramente indica que no todas las desigualdades son evitables, pero sí lo son todas las inequidades. Cuando las inequidades son resultado de políticas sociales o asuntos socioeconómicos pendientes de resolver, éstas son vulneraciones a los derechos fundamentales de las personas. Las desigualdades “biológicas”, por decirlo de alguna manera, se convierten en inequidades debido a las condiciones sociales y políticas en que se encuentran.

En la actualidad, existe un debate acerca de los nuevos términos en materia de desigualdad como, por ejemplo, el término de *inequidades estructurales*, el cual se refiere a cómo los procedimientos, normas y legislaciones son parte del sistema determinado de un Estado e influyen directamente en el sistema de bienestar de la población y en el alcance del bien común. Se puede decir que una inequidad es estructural cuando se encuentra establecida en la organización política de un Estado. Asimismo, es también considerada violenta porque transgrede los derechos humanos. Según Barbara Starfield (2011), la inequidad es parte integrante de los sistemas de salud, sobre todo de los sistemas occidentales, en que las necesidades de salud se perciben en función de cada enfermedad por separado.

Debido a múltiples razones sociales, entre ellas la fragmentación por razones históricas donde se afectó la estructura de los sistemas de salud, la Región de las Américas tiene un sistema de salud ineficiente, discriminatorio y poco

funcional. Éste no se adapta a las necesidades de las poblaciones y dificulta el acceso a los servicios. Sin mencionar que, cuando se produce la prestación de los servicios, éstos son de poca calidad además de manifestarse la mala utilización de los escasos recursos que el Estado provee. La insatisfacción de la población que utiliza el sistema de salud es mayoritaria y existe una percepción negativa de estos servicios.

**“Aunque en la mayoría de los países de la Región los servicios de salud están fragmentados, el grado de fragmentación y sus causas subyacentes varían de un país a otro. Las publicaciones examinadas y las consultas realizadas en los países apuntan a la existencia de varios factores causales, entre ellos la segmentación institucional, la descentralización, la insuficiencia de fondos, el predominio de programas verticales, la separación entre los servicios de salud pública y los servicios curativos, la existencia de modelos centrados en las enfermedades, la poca capacidad rectora, y la presencia de recursos humanos cuyo número, capacitación y distribución son deficientes.” (Organización Panamericana de la Salud, 2011, p. 3).**

En este sentido la fragmentación y segmentación ha sido identificada como uno de los principales problemas estructurales de los sistemas y servicios en la región. La segmentación implica la coexistencia de subsistemas (subsector público, de la seguridad social, privado) con distintas modalidades de financiamiento, afiliación y provisión de servicios de salud que dependerán de la inserción laboral (o no), nivel de ingreso, capacidad de pago y posición social (Echegoyemberry, Castiglia, Yavich, y Bascolo, 2017); mientras que la fragmentación implica la coexistencia de varias unidades no integradas dentro de la red sanitaria asistencial (OPS, 2007) y puede expresarse en una triple fragmentación a nivel regulatorio, territorial y de derechos (CEPAL, PNUD, OPS, 2011). A estos problemas señalados se les suman otros, como los distintos procesos de descentralización, sin suficiente asignación de recursos, y estrategias de las instituciones

encargadas de proveer salud que afecta la integridad, la continuidad y la coordinación de la atención. La poca atención, la discriminación en la misma, la falta de insumos y de personal capacitado, y la corrupción sistémica que se da en los países de la región son varias de las causas del declive del sistema de salud.

**“La falta de cobertura y acceso apropiados tiene un costo social muy alto y efectos catastróficos sobre los grupos de población que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad. En la Región, el 30% de la población carece de acceso a la atención de salud por razones económicas y el 21% se abstiene de buscar atención debido a barreras geográficas. Las poblaciones en situación de vulnerabilidad se encuentran entre los grupos más afectados por este problema.” (Organización Panamericana de la Salud, 2014).**

En el marco de los derechos humanos a nivel internacional, el resguardo del derecho a la salud pública, su acceso, promoción, defensa y mantenimiento es prioritario. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo 1 indica que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (ONU, 1948). Entre otros, se encuentra estipulado también en los Pactos Internacionales en materia de derechos sociales, la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la cual es un cuerpo legal que contiene principios y parámetros base para la regulación del derecho humano a la salud a nivel mundial, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

En esta misma línea, las leyes supremas de los países latinoamericanos lo protegen y regulan. Los tratados internacionales de la materia suscritos y ratificados por los países de la región son normativas a las que los Estados latinoamericanos se han adherido y han prometido cumplir. También son parte de la OMS y han ratificado su Constitución la cual establece que los Estados partes declaran que los principios contenidos en ella son básicos para la felicidad, las relaciones armoniosas y la se-

guridad de todos los pueblos e indica que:

**“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social. La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.” (OMS, 2005, p. 1).**

La situación regional en Latinoamérica está llena de carencias y pocas estrategias para combatirlas. Las estadísticas son graves y en ciertos países de la región, gravísimas. La inequidad debido a la situación sociopolítica y económica de los países debe mejorar para que los sistemas de salud lo hagan. No es sino con datos que justifiquen la situación que se puede lograr un cambio estructural.

## **3. OBSTÁCULOS EN EL ACCESO A LA SALUD EN LATINOAMÉRICA**

Tanto la historia como las realidades actuales en la región son similares en cuanto al poder político, económico y social. Latinoamérica comparte bastantes problemas en materia de políticas públicas, de eficiencia y de acceso a los derechos fundamentales establecidos tanto en las leyes nacionales de cada Estado como en normas internacionales en materia de Derechos Humanos.

Según la OPS, los países latinoamericanos han alcanzado grandes logros en materia de salud y desde la década de los noventa los distintos índices han mejorado. En el informe del año 2017 se plantean varios avances de la región en esta materia, así como también los obstáculos que prevalecen:

<sup>167</sup> Organización Mundial de la Salud (OMS) (s.f.). Comisión sobre determinantes de la salud, conceptos claves. Recuperado de [https://www.who.int/social\\_determinants/final\\_report/key\\_concepts/es/](https://www.who.int/social_determinants/final_report/key_concepts/es/).

**“En la Región de las Américas, los debates a escala nacional y regional permitieron advertir que, si bien la cobertura universal es un requisito indispensable para una salud no excluyente, es necesario además eliminar otras barreras económicas, socioculturales, geográficas y de género, conocidas como ‘determinantes’, que limitan el acceso a los servicios. En consecuencia, se reconoció que, aun cuando la cobertura universal sienta los fundamentos necesarios, por sí misma no basta para asegurar la salud, el bienestar y la equidad: a fin de eliminar dichas barreras se requieren compromisos políticos para diseñar e implementar acciones, muchas de las cuales quedan fuera del ámbito y del mandato de los sistemas de salud. Por consiguiente, para abordar estos determinantes que están causando disparidades en el ámbito de la salud, es esencial convocar y comprometer a otros sectores, no solo al de la salud.” (OPS, 2017, p. 5.).**

La protección del derecho a la salud se vuelve, por lo tanto, integral y multidisciplinaria, es decir, se debe trabajar con otros sectores para mejorar las condiciones de la población.

Según el Centro de Promoción en Salud y Asistencia Familiar (CEPROSAF) en Honduras, el principal obstáculo en el acceso a la salud es la corrupción del sistema de salud. Su directora, Norma Carías<sup>168</sup>, indicó que tanto doctores como enfermeras de los centros de salud del país están en constante contacto con distintas modalidades de corrupción como son la venta ilegal de medicamentos, los cobros ilegales, la falta de insumos y el tráfico de influencias. Todas esas situaciones hacen que sea más difícil que la población acceda al sistema de salud.

De acuerdo con el Centro para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud en Guatemala (CEGSS), la discriminación es uno de los principales problemas en el acceso a la salud para la población indígena. La raíz del problema es la

falta de respeto hacia las comunidades indígenas, sus costumbres y tradiciones, que tienen como consecuencia la discriminación por parte de los empleados públicos. Lo anterior se evidencia en las denuncias de los usuarios, recopiladas por años en el sistema digital de la Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud (REDC-SALUD), coordinada por CEGSS<sup>169</sup>.

Luis Barrueto, miembro fundador del movimiento Visibles GT<sup>170</sup>, un colectivo por la inclusión y la diversidad sexual en Guatemala, resaltó que en términos de salud, la comunidad LGBTIQ padece de un “reduccionismo” que genera un foco excesivo en los problemas derivados del VIH-SIDA, cuando los niveles de discriminación que sufren los miembros de la comunidad LGBTIQ en los centros de salud son muy elevados. Barrueto indica también que en Guatemala el sistema de salud cumple con ciertos estándares básicos establecidos por los convenios internacionales, pero que el cumplimiento es mínimo: “no se crean políticas ni para reducir la discriminación, ni para sensibilizar al personal que atiende a los miembros de esta comunidad”, expresó.

Barrueto cree que para garantizar la igualdad en la atención sanitaria para los miembros de la comunidad deberían existir: a) políticas de no discriminación y personal capacitado; b) servicios y apoyo específico para pacientes LGBTIQ; c) beneficios o protección especial para los miembros de la diversidad; y, d) la inclusión de los miembros de la comunidad en las políticas de los hospitales para que éstos realicen una recolección de datos sobre orientación sexual e identidad de género y lleven récords de los pacientes para evidenciar estadísticas específicas de las personas de la diversidad.

Finalmente, es importante indicar que la falta de insumos médicos, medicamentos y buena atención afecta a los pacientes y usuarios del sistema de salud. Las organizaciones entrevistadas para este artículo han indicado que hay un

169 Centro para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud en Guatemala, recuperado de <https://cegss.org.gt/>; REDC-SALUD, recuperado de <https://vigilanciaysalud.com/>; Plataforma de denuncias, recuperado de <https://vigilanciaysalud.com/plataforma-de-denuncia/>.

170 Entrevista con Luis Barrueto, fundador del movimiento “Visibles GT”; 5 de mayo de 2019.

descontento generalizado de la población y, por estas razones, muchas personas se ven obligadas a acudir a la salud privada. Esta realidad deja desprotegida a la población que no cuenta con los recursos económicos para pagar consultas y procedimientos médicos privados, violando así el derecho humano a la salud.

## 4. BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA DE SALUD EN LATINOAMÉRICA

Ante estas barreras y la vulneración del derecho humano a la salud, las personas recurren a distintas herramientas y recursos para reclamar sus derechos. Sin embargo, este camino para pedir la restitución y garantía de sus derechos también enfrenta barreras relevantes.

Una de las opciones para demandar la restitución o garantía de los derechos es la interposición de acciones judiciales. En países como México, Colombia y Guatemala se ha hecho necesario acudir al amparo o a la tutela<sup>171</sup> ya que es considerada la mejor alternativa para reclamar los derechos violados debido a que es un recurso de garantía de derechos humanos. Por lo general, se utiliza como última instancia en un proceso, cuando ya se agotaron todas las vías posibles en el proceso judicial, siendo una instancia de defensa última. En Guatemala, los amparos son conocidos por los jueces del sistema judicial. Cuando alguna de las partes no está de acuerdo con la sentencia dictada por dichos jueces, la apelación de la sentencia la conoce la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, institución encargada de mantener y cuidar el orden constitucional y los derechos que la Constitución reconoce en el país. Esta estrategia presenta como desafío principal la larga duración de los procesos judiciales, cues-

tión especialmente crítica en materia de salud, donde la justicia y la equidad deben ser prontas y proporcionar una solución al problema en cuestión, teniendo en cuenta que se trata de la vida y estado de salud de las personas.

Las organizaciones entrevistadas para este artículo coinciden en resaltar la desigualdad en los países latinoamericanos como la principal patología del sistema político, económico y social, así como del sistema de salud:

**“Las desigualdades son una realidad lamentable en las Américas más que en otras regiones del mundo, pero no deben ser consideradas como un destino inevitable. Cambios fundamentales permitirían transformar realidades de privilegio en realidades de derecho. El primer paso del camino hacia la salud universal implica afrontar las causas de las desigualdades que ignoran y vulneran el derecho de todas las personas a una vida digna, libre y saludable. La falta de equidad en el acceso a la atención de salud, que impide que todas las personas disfruten y ejerzan por igual del derecho a la salud, no es un hecho aislado, sino estrechamente asociado a amplios contextos de desigualdades económicas, sociales, culturales y ambientales.” (Organización Panamericana de la Salud, 2017, p. 6).**

Desde la perspectiva del CEGSS, los países de la región deberían concretar la salud universal como base y establecer como raíces principales los valores fundamentales de la Constitución de la OMS tales como la equidad, la solidaridad y la eficiencia. Los sistemas de salud, en aras de progresar, deben reducir la brecha de equidad. Para que la equidad sea una realidad debe existir un diálogo social sobre los factores que no dejan avanzar hacia una salud universal. Para ello, es necesario empoderar a la ciudadanía política y legalmente, para que no exista miedo de reclamar los derechos que las mismas constituciones de los países latinoamericanos resguardan.

**“La solidaridad, el activismo cívico y la acción colectiva han desempeñado un papel crucial para quienes deben tomar decisiones**

168 Comunicación personal con Norma Carías, directora de CEPROSAF en Honduras, 24 de mayo de 2019.

171 Nombre de la figura jurídica en cada país respectivamente.

sobre las políticas públicas de salud. Cuando el crecimiento económico se orienta a la creación de espacios fiscales para invertir en salud y cuando las políticas apuntan a lograr equidad, millones de personas pueden ser rescatadas de la pobreza. Sin embargo, los sistemas de salud en la Región siguen lastrados por grandes inequidades, financiamiento desigual, fragmentación y segmentación, falta de sostenibilidad y escasa flexibilidad para responder a las necesidades de la población y hacer frente a los desafíos de un contexto físico y social cambiante.” (Organización Panamericana de la Salud, 2017, p. 6).

Por otro lado, cuando se habla de la falta de voluntad política y la ineficiencia de los sistemas de salud existe otro mal que se ha arraigado en la región: la corrupción. Durante los últimos años se ha hecho pública la magnitud de la corrupción y la corrosión de todos los sistemas políticos y de gobierno de los países latinoamericanos. Casos graves de corrupción han llegado a juicios donde altos funcionarios y ex funcionarios de gobierno son juzgados por los tribunales de sus países, y en algunos casos extraditados, por casos con delitos específicos de corrupción como malversación de fondos públicos, realización de negocios espurios con dinero público o utilización del poder político para la creación de redes y tráfico de influencias. La corrupción, como fenómeno endémico en la región, se convierte en un elemento vital para el mantenimiento de la tan marcada brecha de equidad y desigualdad económica en los países de la región.

## 5. VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN CIUDADANA COMO HERRAMIENTA DE EMPODERAMIENTO LEGAL EN GUATEMALA

La vigilancia ciudadana es la acción que lleva a cabo la población para verificar, monitorear y demandar que los servicios y las políticas públicas de salud respondan al mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) de garantizar el goce pleno del derecho a la salud a toda la población sin ningún tipo de barrera ni discriminación. Aquellos que mejor saben sobre las necesidades reales de la población son los mismos habitantes de las comunidades, y es por ello que se debe hacer hincapié en que el empoderamiento se realice desde la base, desde lo local, y crezca hacia lo regional y lo nacional. Debe ser una estructura de abajo para arriba. En este sentido, el CEGSS argumenta que la recolección de evidencias y datos sobre las deficiencias en el sistema de salud debe ser en todos los niveles de atención empezando desde lo local, buscando que estos datos y evidencias sean lo más verídicos y actuales posibles.

El empoderamiento legal, entendido como el proceso que tiene por objetivo que las personas conozcan, usen y transformen el derecho para promover y defender la protección de sus derechos, se convierte en pieza clave para superar los obstáculos en cualquier materia en la que el Estado es garante de los derechos de los habitantes.

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el empoderamiento legal<sup>172</sup> es

**“(...) el proceso mediante el cual los pobres se protegen y se les permite usar la ley**

<sup>172</sup> La definición de pobreza o “pobres” según las Naciones Unidas es un término general que se utiliza para aquellas personas que tienen bajos ingresos y, por ende, tienen problemas de acceso a sus derechos básicos como la salud, la educación, la vivienda, la alimentación,

**para promover sus derechos y sus intereses en relación con el estado y el mercado. Es un enfoque de país y contexto específico que tiene lugar tanto a nivel nacional como local. La agenda de empoderamiento legal tiene como objetivo incorporar las mejores prácticas de los sistemas informales en el sistema legal y reformar las instituciones formales existentes para hacerlas abiertas, accesibles y legítimas”. (CLEP, 2008, p. 27).**

Los derechos fundamentales y las leyes no debiesen estar al alcance de unos pocos. Las leyes han sido creadas con el objetivo de ser generales, justas e inclusivas para todos y todas. Lamentablemente, el acceso a la justicia es complicado, tardado y difícil de alcanzar. La justicia pronta y cumplida en países latinoamericanos es una utopía.

La democracia y el empoderamiento jurídico funcionan en ambas vías y de manera complementaria. La democracia es un sistema de gobierno que funciona correctamente sólo si la ciudadanía a la que sirve se involucra y tiene un rol activo. Los habitantes de un Estado no pueden formar parte de la democracia si no conocen sus derechos, si no entienden el ordenamiento jurídico, si no utilizan los mecanismos que la misma ley les da para proteger sus derechos y reivindicarlos ante alguna violación a los mismos.

Según el Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (CLEP):

**“El empoderamiento legal puede preparar el terreno para lograr una democratización satisfactoria; no obstante, no es preciso retrasarla: ambos necesitan funcionar en forma conjunta. En gran parte del mundo, incluidas las antiguas democracias, el desarrollo de la democracia se ha estancado y surge la necesidad de redoblar la búsqueda de innovación y renovación. Allí donde pueda prosperar**

entre otros. Viven tanto en las áreas rurales como en las urbanas y muchos de ellos son parte de las minorías representadas en los organismos del Estado, específicamente en los organismos legislativos de sus países, donde se debería de dar la representación de la población. Asimismo, y por su misma condición de pobreza, son parte de grupos vulnerables a los que, por definición, son más propensos a sufrir violaciones de sus Derechos Humanos por su misma condición.

**rar la práctica democrática, también lo hará el empoderamiento legal, al igual que los individuos y sus comunidades.” (CLEP, 2008, p. 24).**

Los pilares del empoderamiento son elementos parte de una democracia: el Estado de Derecho, el acceso a la justicia, los derechos fundamentales. Las condiciones para que ésta se dé son: la educación, el acceso a la información, la participación ciudadana, la organización y representación, la fiscalización y la rendición de cuentas. Es importante mencionar que para conseguir el empoderamiento de las comunidades en cualquier parte del mundo es necesario crear una identidad en donde el individuo comprenda su realidad y el impacto que puede tener sobre ella; se adueñe de su condición jurídica de ciudadano activo, entienda que es parte del elemento más importante de un Estado -la población- y que, por ende, tiene el poder de cambiar la estructura que está impidiendo su acceso a una vida de calidad.

Como indica el informe citado:

**“Sin la voz participativa de las personas pobres, el proceso de empoderamiento legal no puede existir (...). El acceso a la justicia y el Estado de Derecho debe considerarse el marco fundamental y habilitante que sustenta la concreción de los derechos. El paquete básico de derechos no puede ser completamente efectivo sin una alternativa realista que permita hacerlos cumplir.” (CLEP, 2008, p. 31).**

Por otro lado, una cuestión básica cuando hablamos de democracia y de república es el principio de pesos y contrapesos del Estado. Este principio es un elemento central del sistema republicano ya que es un mecanismo de frenos, de balance de poderes. Fue el filósofo y escritor Montesquieu<sup>173</sup> quien estableció que en cualquier democracia debía existir una división de poderes. Lo que no se previó en ese primer momento de pensamiento fue que el Congreso iba a absorber la mayor parte del poder representativo del pueblo y que cuando las minorías no estuvieran bien representadas dentro de estos órganos legislativos

<sup>173</sup> Filósofo y jurista francés cuya obra se desarrolla en el contexto del movimiento intelectual y cultural conocido como la Ilustración (1689-1755).

vos se les vedaría su derecho a la igualdad y a la participación en decisiones trascendentales del Estado. El principio de pesos y contrapesos del Estado no es un fin en sí mismo, al igual que la democracia, sino un vehículo para llegar a un fin, un instrumento para regular el poder. Establecido de la manera correcta, este pilar de la democracia es el que impide que el poder sea absoluto, que el poder se vuelva uno, que la democracia se transforme en dictadura.

## 6. EMPODERAMIENTO LEGAL EN MATERIA DE SALUD: RED DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LA SALUD (GUATEMALA)

En Guatemala no hay mecanismos formales para verificar la atención que se brinda en los puestos y centros de salud. La supervisión sobre el trabajo de auxiliares de enfermería, médicos, coordinadores de área y jefes de hospitales es casi inexistente. Si hay maltrato dentro de un centro o puesto de salud las personas no saben a dónde acudir y, usualmente, las instituciones encargadas trabajan lento y muchas de las denuncias quedan sin solucionar. Si no dan medicamentos, nadie recibe la queja. No hay repercusiones laborales para nadie. El vínculo entre un puesto de salud y una comunidad suele ser frágil.

Desde hace cinco años, en cinco departamentos de Guatemala (Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango, Sololá y Totonicapán) ha aparecido un grupo de 120 personas que se han organizado para fiscalizar y apoyar en temas de salud. Hoy se presentan como la “Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud”, y forman parte del CEGSS<sup>174</sup>.

El CEGSS utiliza una metodología basada en la investigación y la acción participativa para fomentar la gobernanza entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala (MSPAS) y el pueblo de Guatemala. Dicha metodología consiste en capacitar a las personas de las comunidades aisladas de la capital del país para convertirlas en defensores(as) comunitarios(as) del Derecho a la Salud, siendo ellos los encargados de fiscalizar y monitorear que en los hospitales y centros de salud de su comunidad se esté velando y cumpliendo el derecho a la salud. Posteriormente, la experiencia local se sistematiza para después analizar los datos, aprender de ellos y actuar de la manera más estratégica posible para resolver el problema. En algunos casos donde la vulneración del derecho constituye una falta administrativa o un delito se interponen las denuncias a las autoridades competentes. Así es como las personas voluntarias de las comunidades excluidas en Guatemala se convierten en investigadores y fiscalizadores del gobierno.

La Red de Defensores nació gracias a un esfuerzo de llevar la participación ciudadana más allá del voto. La idea central fue crear un mecanismo de empoderamiento ciudadano entre un grupo de voluntarios que se capacitara en leyes, normas a nivel local, así como de las maneras que tienen para hacer efectivos sus derechos. La Red está conformada por personas voluntarias que creen en reivindicar sus derechos, en especial en velar por su comunidad y por el derecho a la salud. Dichos voluntarios no deben estar involucrados en política partidaria o electoral ya que de ser así se podría convertir en una fiscalización con base en intereses personales y poner en riesgo toda la estructura para la cual fue creada. Además, los voluntarios no reciben un pago sino que son impulsados por su propia conciencia de querer mejorar el sistema de salud en su comunidad ya que ellos mismos son usuarios de este sistema.

La Red de Defensores se crea bajo la lógica de que, a nivel central, el Ministerio de Salud de Guatemala no conoce cuál es la problemática exacta en cada centro de salud u hospital a nivel

local o municipal. Las personas de la comunidad sí. Conocen sus centros, a los médicos, las ausencias de insumos y demás problemas que pudieran darse. La idea es que los mismos locales fiscalicen dentro de su propia comunidad, devolviéndoles el sentido de mejorar lo que es suyo y de exigir sus derechos de una manera frontal y directa.

La manera de trabajar de la Red de Defensores es bajo un procedimiento detallado de visitas donde los voluntarios están identificados con el chaleco que indica la organización a la que pertenecen. Realizan las rondas de vigilancia por los centros de salud y hospitales de su comunidad en donde entrevistan a los usuarios o acuden a los mismos por una situación en específico para documentarla y así crear evidencia y datos.

A lo largo de los años se ha visto cómo los datos son imprescindibles para cambiar la problemática:

**“La mayoría de las teorías del cambio en el campo de la transparencia y la rendición de cuentas asumen que la evidencia científicamente rigurosa aumenta la posibilidad de influir en los funcionarios y tomadores de decisiones. Generar esta evidencia ha sido el trabajo de expertos académicos. Durante la última década, el CEGSS ha considerado cómo usar la evidencia para influir en las autoridades y promover la participación de los usuarios de los servicios públicos en los municipios indígenas rurales de Guatemala.**

**El enfoque inicial se basó en producir evidencia rigurosa a través de la encuesta sobre las instalaciones sanitarias utilizando muestras aleatorias. Sin embargo, cuando se presentaba a las autoridades, este tipo de evidencia no tuvo ninguna influencia sobre ellos. En las fases de seguimiento, se evolucionó gradualmente el enfoque y se emplearon otros métodos para recopilar evidencia (como la etnografía y los audiovisuales) que son más fáciles de comprender por el público no experto y los usuarios de los servicios públicos.**

**Se aprendió que los métodos para recopilar evidencia que se basan en la participación de la comunidad, que ayudan a las comunidades a contar sus historias y**

**que facilitan la acción colectiva entre los usuarios del servicio son los más poderosos para influir en la capacidad de respuesta de las autoridades a nivel local y regional de gobierno.” (Flores, 2018, p. 5).**

El impacto que ha tenido la Red de Defensores es notorio y a nivel central (nacional) se nota. Se han llegado a denunciar, por medio de la plataforma en línea que utiliza el CEGSS, cientos de casos que violan el acceso al derecho a la salud, así como otros derechos fundamentales. Asimismo, se han interpuesto denuncias penales y administrativas; se han tenido reuniones a nivel nacional con el Ministerio de Salud y la Procuraduría de los Derechos Humanos y, a nivel local con los alcaldes, síndicos y jefes de centros de salud para solventar las situaciones y encontrar maneras de trabajar en conjunto.

La vigilancia ciudadana es el proceso por el cual los usuarios de los servicios se involucran de forma proactiva en la fiscalización y solución de los principales problemas que afectan la calidad de los servicios públicos de salud de sus comunidades. A través de visitas a centros, defensa de pacientes y gestiones con autoridades logran tener un impacto positivo en la calidad de la atención que se brinda en los servicios; son éstas las principales acciones de la Red.

El empoderamiento legal dentro de la Red de Defensores y Defensoras es la base, ya que sin capacitación y ánimo de fiscalización no pudiera ser posible que estas personas se animen a ser voluntarias dentro de su comunidad, pierdan el miedo a las posibles represalias por parte de funcionarios públicos y autoridades de gobierno y exijan sus derechos. Por medio de la capacitación y del ejercicio de una ciudadanía activa, se ha logrado reestablecer la confianza en el poder de la comunidad. Las prácticas de empoderamiento legal y fiscalización ciudadana llevadas a cabo por la Red han contribuido también a que las personas se den cuenta de la realidad de los centros de salud, hospitales y de la situación del derecho a la salud en su comunidad y región. A través del acompañamiento y la asesoría, se lucha contra los actos de corrupción y delitos que son parte de la normalidad, devolviendo la con-

<sup>174</sup> *Periódico*, 11/06/17. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/06/11/los-vigilantes-de-la-salud/>

<sup>174</sup> Hernández, Oswaldo (2017). Los vigilantes de la salud, *El*

fianza a la población que sabe que puede exigir sus derechos porque son suyos inherentemente por principio fundamental.

## 7. CONCLUSIONES, APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

La problemática en América Latina es una realidad compartida. Los datos revelan que el derecho a la salud es un derecho pendiente de defender y hacer cumplir. Para crear una ciudadanía más consistente es necesario fiscalizar a las autoridades para que rindan cuentas y poco a poco cambiar la manera de pensar en cuanto a la fiscalización ciudadana. Es necesario también que el miedo y las reacciones hostiles de los empleados públicos no frenen este proceso de empoderamiento ya que se trabaja por un fin ulterior, proteger los derechos humanos.

Es importante tomar como lección aprendida que las autoridades en materia de salud no tienen en cuenta las necesidades de la población y mucho menos las quejas o denuncias en contra de ellos. Se sabe que la nueva estrategia es infundir miedo en la población: miedo a denunciar, miedo a exigir, ya que de ser necesario criminalizarán a los líderes comunitarios que intenten exigir sus derechos.

Una de las razones principales de la estrategia de crear un ambiente de incertidumbre y miedo es que las autoridades de la mayoría de los países en la región se han visto envueltas en una ola de corrupción que se destapó en los últimos años. Los casos son graves y muchas son las autoridades de gobierno que se han visto involucradas en este tipo de situaciones que deben ser tomadas en cuenta a la hora de hacer una revisión del panorama general de América Latina, así como la problemática que existe de enfrentamiento de la población hacia los gobiernos por no respetar la democracia. Todos estos son factores que tienen un impacto y dañan el sistema de gobierno y las políticas internas que ponen en marcha el cumplimiento de los dere-

chos fundamentales.

Todos los Estados en América Latina son parte de diversos tratados internacionales en materia de Derechos Humanos los cuales incluyen un amplio espectro de normativas y sistemas a niveles internacionales y regionales que protegen y resguardan derechos fundamentales para tener una vida digna, entre los cuales se encuentra el acceso a la salud. Por diversos motivos estas normativas se quedan en letra muerta y, lo que es peor, se violan los preceptos, por lo que es necesario recuperar el espíritu de esas normas y hacerlas valer. Las decisiones para superar los obstáculos que se mencionaron en este artículo son, en gran parte, políticas, y éstas solo pueden ser exigidas por la población, es ahí donde el rol del empoderamiento es vital.

Actualmente, la manera más factible de hacer valer los derechos en materia de salud pública es por medio de la judicialización de los casos de denuncia que terminan siendo conocidas en las más altas instancias judiciales y en las cortes constitucionales. En los últimos años, las acciones y garantías constitucionales han sido la única manera de restituir los derechos violados y las únicas formas de hacer ver a la autoridad su error y de obligarla a modificar las conductas hacia nuevas políticas que resguarden los derechos humanos. Se debe promover la conciliación y la denuncia, si corresponde, con el fin de solucionar los casos rápidamente ya que la justicia que no es pronta pierde su objetivo central. No obstante, el empoderamiento no debe verse exclusivamente como una práctica inminente judicial o de toma de acciones judiciales en contra de las autoridades del poder público, sino en cambio, visualizar y aprender otras prácticas de empoderamiento y resolución de conflictos como la conciliación.

El empoderamiento legal es vital. Queda demostrado que es necesario más capacitación, más aprendizaje desde las comunidades y las poblaciones más alejadas de las ciudades en aras de atacar el problema de vulneración al derecho a la salud desde el mismo momento en que se dé y desde donde se dé. Es más fácil solucionar una controversia y restituir los derechos de los usuarios y pacientes de los sistemas de

salud en el lugar donde se ha dado la violación que iniciar un proceso administrativo largo y no conciliatorio que tardará más tiempo y en probable disputa con todos los empleados públicos del centro de salud donde después se puede dar lugar a represalias y otros tipos de confrontaciones. No se quiere dar a entender por esto último que no se debe denunciar. Si corresponde, las conductas u omisiones que pudiesen ser motivo de delito deben ser denunciadas frente a las autoridades correspondientes, pero también se debe promover el diálogo y la resolución de conflictos agilizando la restitución del derecho para que el afectado no caiga en estado de indefensión. El empoderamiento legal crea soluciones efectivas y prácticas, que responden de manera útil al problema presentado, ahorrando tiempo y recursos, además de dejar valiosas lecciones y conciencia en la población empoderada.

## BIBLIOGRAFÍA

CEPAL, PNUD, OPS. (2011). *El sistema de salud argentino y su trayectoria de largo plazo: logros alcanzados y desafíos futuros*. Buenos Aires, Argentina: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Recuperado de <http://www.paho.org/arg/images/Gallery/publicaciones/El%20sistema%20de%20salud%20argentino%20-%20pnud%20ops%20cepal.pdf?ua=1>

CLEP. (2008). *Los cuatro pilares del empoderamiento legal. Volumen I*. Nueva York, EE.UU.: CLEP.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). La desigualdad disminuye en América Latina en la última década, pero su reducción presenta signos de estancamiento. *Comunicado de prensa*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-desigualdad-disminuye-america-latina-la-ultima-decada-pero-su-reduccion-presenta>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). CEPALSTAT. Base de datos y publicaciones estadísticas. Recuperado de <https://estadisticas.cepal.org/cepalsat/Portada.html?idioma=spanish>

Echegoyemberry, María Natalia., Castiglia, Gabriela., Yavich, Natalia y Bascolo, Ernesto. (2017). Desafíos de la implementación de la atención primaria de la salud desde el enfoque de derechos humanos. *Espacio I+D Innovación más Desarrollo*, VI(15), 8-30. Chiapas, México: Universidad Autónoma de Chiapas. Recuperado de [goo.gl/YYyL1J](http://goo.gl/YYyL1J).

Flores, Walter. (2018). How can evidence bolster citizen action? Learning and adapting for accountable public health in Guatemala. *Accountability Research Center. Accountability Note 2*, (2), 1-14.

Hernández, Oswaldo (2017). Los vigilantes de la salud. En *El Periódico*, 11/06/17. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/06/11/los-vigilantes-de-la-salud/>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, Francia.

Organización Mundial de la Salud (OMS). (s.f.). Comisión sobre determinantes de la salud, conceptos claves. Recuperado de [https://www.who.int/social\\_determinants/final\\_report/key\\_concepts/es/](https://www.who.int/social_determinants/final_report/key_concepts/es/).

Organización Mundial de la Salud (OMS). (2005). Constitución de la Organización Mundial de la Salud. Recuperado de <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/SP/constitucion-sp.pdf?ua=1>

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2007). Las políticas públicas y los sistemas y servicios de salud. Salud en las Américas. En *Salud en las Américas, volumen 1 Regional*, 314-405.

Organización Panamericana de la Salud. (2011). *Redes integradas de prestación de servicios de salud: conceptos, opciones de políticas y una hoja de ruta para la implementación en las Américas*. Washington, D.C., EE.UU.: OPS.

Organización Panamericana de la Salud. (2014). *Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, 53° Consejo Directivo, 66ta sesión del Comité Regional de la OMS para las Américas*. Washington, D.C., EE.UU. CD53/5: OPS. Recuperado de [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2273&Itemid=270&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2273&Itemid=270&lang=es)

Organización Panamericana de la Salud (2017). Inequidades y barreras en los sistemas de salud. Recuperado de [https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post\\_t=es-la-inequidad-como-barrera-para-los-sistemas-de-salud&lang=es](https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t=es-la-inequidad-como-barrera-para-los-sistemas-de-salud&lang=es)

Organización Panamericana de la Salud. (2017). *Salud en las Américas*. Washington, DC, EE.UU.: OPS.

Starfield B. (2011). The hidden inequity in health care. In *International Journal for Equity in Health*. doi: 10.1186/1475-9276-10-15.



# PAULINA CULUM XAJIL<sup>175</sup>: CRIMINALIZACIÓN EN LA FISCALIZACIÓN DEL DERECHO A LA SALUD EN GUATEMALA

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

El Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud (CEGSS) es una organización de la sociedad civil que promueve la rendición de cuentas, la participación y fiscalización ciudadana en los servicios públicos y las políticas públicas en materia de salud en Guatemala. Para el CEGSS la investigación es un pilar fundamental en el trabajo para contrarrestar la exclusión social y la discriminación existente en la sociedad.

Para ello, el CEGSS utiliza una metodología basada en la investigación y la acción participativa que tiene como objetivo fomentar la gobernanza entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala (MSPAS) y el pueblo de Guatemala. Dicha metodología consiste en capacitar a personas de comunidades aisladas de la capital del país para convertirlos en defensores comunitarios del Derecho a la Salud. Ellos y ellas son los encargados de fiscalizar y monitorear que

<sup>175</sup> Defensora voluntaria del derecho a la salud. Es miembro de la Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud del Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza de los Sistemas de Salud (CEGSS) en Guatemala.

**Ana Raquel Aquino Smith,**  
*Centro de Estudios para la Equidad y Gobernanza en Sistemas de Salud, (CEGSS), Guatemala*

en los hospitales y centros de salud de sus comunidades se esté velando y cumpliendo el derecho a la salud. Posteriormente, la experiencia local se sistematiza para después analizar y crear nuevos aprendizajes, interponiendo denuncias a las autoridades competentes cuando corresponde. Así es como las personas de las comunidades excluidas en Guatemala se convierten en investigadores y fiscalizadores directos.

**CONOCE MÁS SOBRE CEGSS EN:**  
[HTTPS://CEGSS.ORG.GT/](https://cegss.org.gt/)

## 1. INTRODUCCIÓN

La vigilancia ciudadana es la acción que lleva a cabo la población para verificar, monitorear y demandar que los servicios y las políticas públicas de salud respondan al mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) de garantizar el goce pleno del derecho a la salud a toda la población, sin ningún tipo de barrera ni discriminación. Esta vigilancia es realizada por la Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud en Guatemala (REDC-SALUD) dirigida por el CEGSS. La Red tiene presencia en 5 departamentos del país (Totonicapán, Quiché, Sololá, Huehuetenango y Alta Verapaz). Está conformada a la fecha por 120 personas voluntarias, líderes y lideresas electos por sus comunidades para defender el derecho a la salud a través de la vigilancia ciudadana.

La vigilancia se realiza a través de tres estrategias claves:

1. Plataforma de denuncias: Las familias de nuestros municipios que utilizan los servicios de salud informan si experimentaron abusos, poca calidad en la atención, discriminación, alguna forma de violencia, diagnóstico erróneo, algún acto de corrupción, falta de medicamentos, entre otros problemas, al asistir a los servicios públicos de salud. Con base en las quejas se envía un mensaje de texto desde el celular del(la) defensor(a) comunitario a

la plataforma electrónica que guarda el tipo de problema ocurrido, lo clasifica y el mismo se convierte en un dato estadístico que se utiliza para exigir a nivel departamental y central que se detenga la violación al derecho a la salud en el establecimiento de salud donde ocurrió. Las situaciones reportadas pueden verse en el siguiente enlace: <http://vigilanciaysalud.org/plataforma/>

2. Documentación audiovisual de violaciones del derecho a la salud: En cada uno de los municipios de los departamentos de Guatemala, varios(as) defensores(as) comunitarios(as) están capacitados(as) para recolectar evidencias de violaciones al derecho a la salud sufridas por la población a través de grabaciones de voz, fotografías, boletines escritos y videos. La evidencia es compartida con las autoridades a cargo para exigir el cumplimiento al derecho a la salud y, además, sustentar las denuncias administrativas o penales que sean procedentes según el caso. Las evidencias también se hacen públicas para los interesados en conocer lo que sucede en materia de salud en su comunidad.
3. Incidencia estratégica: Los(as) defensores(as) comunitarios(as) llevan a cabo acciones de incidencia a nivel municipal, departamental y nacional. El propósito es demandar soluciones a los problemas que sufren las familias de estas comunidades y, al mismo tiempo, que las autoridades implementen soluciones estructurales como políticas públicas efectivas con el fin del pleno goce del derecho a la salud.

Los(as) defensores(as) comunitarios(as) son voluntarios(as) y líderes en sus comunidades por lo que cuando fiscalizan en los centros de salud, las autoridades y empleados públicos no los reciben con mucho entusiasmo. Son personas que se presentan para vigilar, solicitar información y rendir cuentas, haciendo valer su derecho ciudadano. En Guatemala, no se está acostumbrado a que el ciudadano promedio salga de

su casa a ver y fiscalizar a las autoridades, por lo que muchas veces los(as) defensores(as) comunitarios(as) son señalados(as) de incitar a la comunidad al desorden. A las autoridades no les gusta el trabajo de la Red de Defensores, ya que exigen soluciones y preguntan sobre el trabajo que se realiza en los centros de salud provocando, en algunos casos, animadversión o desagrado en los empleados públicos.

El trabajo del CEGSS y de la Red de Defensores es arduo y ha traído consigo logros importantes en las comunidades y avances sustanciales en materia de salud. El caso específico que se presenta a continuación evidencia la estrategia a nivel latinoamericano por parte de las autoridades para menoscabar el esfuerzo de los y las líderes comunitarios(as) sin importar la materia que fiscalicen. El caso demuestra la criminalización de una lideresa en el departamento de Sololá que, a pesar de realizar un esfuerzo por conciliar con las autoridades en primera instancia, fue víctima de una denuncia penal después de un malentendido en una reunión con las autoridades encargadas del centro de salud en Sololá.

## 2. CASO DE ESTUDIO DE PAULINA CULUM XAJIL

### 2.1. Actores.

- Paulina Culum Xajil – Defensora de la Red de Defensores y Defensoras Comunitarios por el Derecho a la Salud en Guatemala
- Empleados públicos y jefe de área del Centro de Salud de San Pablo en Sololá, Guatemala
- Procuraduría de los Derechos Humanos – PDH
- Ministerio Público – MP

### 2.2. Hechos del caso.

El día 5 de enero del 2018, los Trabajadores del Centro de Atención de Permanencia del Municipio de San Pablo La Laguna del departamento de Sololá presentaron la primera denuncia frente a la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH) indicando que la señora Paulina Culum Xajil, Defensora Comunitaria del CEGSS, presuntamente había violado el derecho a la seguridad de los cinco miembros del Centro de Salud de San Pablo en Sololá, incluido un médico del Centro.

La PDH investigó la denuncia y tras comprobar que podría existir un delito trasladó la denuncia al Ministerio Público (MP), ente encargado de la investigación penal en Guatemala. Una semana después de la primera denuncia, el MP entrevistó a tres de las denunciantes con el objeto de prestar declaración testimonial en el proceso. Las empleadas públicas denunciantes indicaron que se sentían amenazadas e intimidadas por la señora Paulina Culum ya que por medio de sus “acciones” (fiscalización) había incitado a la población de Sololá a que confabularan entre ellos para atacar al Centro de Salud alegando la negación del Derecho a la Salud y la mala atención.

Asimismo, se indicó en la denuncia el maltrato y la incitación por parte de la población en contra de los empleados públicos del centro, indicando que no están de acuerdo con que ellos sean trabajadores en el Centro de Salud y que fueron amenazados con linchamiento de no renunciar a su puesto de trabajo. Las denunciantes indicaron que temían por su seguridad y que se sentían amenazadas, discriminadas y coaccionadas por la señora Paulina Culum. Sin embargo, cabe mencionar que en la denuncia se presentaron como medios de prueba fotografías de varias publicaciones en redes sociales a través de perfiles pertenecientes a personas dentro de la comunidad, pero ninguno de Paulina Culum, por lo que no existía un vínculo personal ni directo entre ella y los hechos que se le imputaban. Las denunciantes agregaron que los comentarios en las plataformas digitales eran agresivos e incitaban a la violencia, así como desacreditaban su trabajo como empleadas públicas.

El caso entró, posteriormente, en la fase de citación de todos los interesados, incluyendo a la autoridad más alta que denunció: un médico jefe del área. En la primera audiencia de conciliación no se logró ningún acuerdo entre las partes ya que las denunciantes solicitaban que se procediera con la investigación del caso porque que las amenazas persistían.

Se analizó el caso de Paulina Culum en esta fase del proceso para indicar que desde un tiempo atrás ya existían roces con el jefe de área del Centro de Salud. En varias ocasiones anteriores a la denuncia, había descontento por parte de las autoridades del Centro de Salud con la Red de Defensores y, específicamente, con la señora Paulina por ser lideresa en Sololá y tener la capacidad de organizar a los miembros de la comunidad. La denuncia comprobó tres situaciones graves:

1. Los Trabajadores del Centro de Atención de Permanencia del Municipio de San Pablo La Laguna en Sololá temían ser fiscalizados por los defensores y líderes comunitarios ya que la población del lugar no los reconocía como buenos servidores públicos.
2. La actitud frente a la fiscalización del Centro de Salud era defensiva en vez de conciliatoria.
3. El Jefe de Área había tenido malentendidos y malos tratos con Paulina Culum desde tiempo atrás a la denuncia durante reuniones de trabajo en donde se le exigía a él y a su equipo de empleados que trabajaran por cambiar ciertos problemas del Centro de Salud a su cargo. Estas acciones solo confirmaron que el centro de salud no estaba dispuesto a trabajar por el Derecho a la Salud sino, por el contrario, los empleados públicos buscaban criminalizar por medio de la confrontación y señalamientos de delitos a una defensora que estaba haciendo valer sus derechos.

*“Para mí fue muy difícil, es una situación que afecta tanto en la comunidad como en mi vida privada. He sido la única defensora que ha sido denunciada en Sololá. Al mismo tiempo, agradezco mucho el apoyo de la Red y del CEGSS en todo el proceso. La lección que esta experiencia me dio es que para fortalecer la lucha por la defensa de la salud hay que hacerle cara a las autoridades. Este caso nos abrió espacios con la Procuraduría de los Derechos Humanos y con bufetes de abogados encargados de velar por los derechos de los pueblos indígenas. Aunque me afectó, gracias a Dios, hemos salido del proceso y seguiremos trabajando por una salud mejor en la comunidad.”*

**Paulina Culum Xajil.**

## 3. RESULTADOS

Este proceso logró intimidar a la comunidad ya que dio mucho de qué hablar al conocerse la noticia de que la lideresa Paulina Culum estaba siendo denunciada por el jefe de área del Centro de Salud. Se puede decir que era en parte lo que buscaban las autoridades, que todo el pueblo se enterara de la denuncia para infundir, por medio de autoritarismo, intimidación. Sin embargo, el hecho de que la señora Paulina se hiciera presente en las audiencias del proceso dio un mensaje diferente al que se estaba acostumbrado. Se reconoció que ya no había miedo a hacerle frente a una denuncia cuando los hechos no son ciertos y demostró cuáles eran los riesgos en una sociedad que no está acostumbrada a la fiscalización ciudadana.

Para el CEGSS el caso fue de gran aprendizaje, ya que la lideresa Paulina Culum Xajil logró aún más reconocimiento en su departamento. Fue una experiencia de capacitación y empoderamiento jurídico para ella y su comunidad. Si bien cuando la defensora se enteró de la denuncia

hubo incertidumbre y hasta miedo, poco a poco, con la información y asesoría legal oportuna, ella se empoderó y se llevó a cabo el proceso de conformidad con la ley. El empoderamiento legal en el caso fue clave para hacerle frente a esta situación, la defensora entendió que saber sus derechos no es lo mismo que defenderlos y que la ley existe para defender cuando las afirmaciones de la otra parte no son ciertas, por medio de pruebas. Se aprendió que dando la cara a las autoridades y a sus denuncias, ellas mismas se retractan; evidenciando que la función de estas denuncias es intimidar y criminalizar a los líderes y lideresas comunitarios, sin contar con ningún respaldo jurídico verdadero ni pruebas que sustenten.

## 4. APRENDIZAJES

Es común que cuando las autoridades esconden actos ilegales o se ven involucrados en actos de corrupción elijan el camino de la criminalización de los líderes comunitarios en vez de las soluciones pacíficas, consensuales y eficientes.

El caso de la defensora Paulina aquí expuesto no es un caso aislado sino frecuente en Guatemala y Latinoamérica. Líderes y lideresas comunitarios, mayoritariamente indígenas, han sido denunciados penalmente frente a las autoridades en aras de frenar su activismo y fiscalización al gobierno como parte de una estrategia que provoca miedo con el fin de evitar que nazcan nuevos liderazgos que puedan crear un relevo en las personas que ahora son empleados públicos y que no han cumplido con garantizar los derechos de los ciudadanos a los que sirven. Desafortunadamente, la corrupción es un problema evidente en la administración pública y el caso de Paulina Culum indica que la estrategia de intimidación y criminalización por fiscalizar es la salida más fácil y conveniente para las autoridades que incumplen.

El empoderamiento legal es un arma vital cuando de cambiar el sistema se trata. El trabajo que realiza la Red de Defensores y Defensoras del CEGSS dio a conocer la estrategia que utilizan las autoridades frente a situaciones incómodas y demostró que no se encuentran acos-

tumbrados ni a la fiscalización ni a la rendición de cuentas. Es importante conocer los datos y cifras. La recolección de información es clave para sustentar tanto las denuncias que criminalizan como la defensa de los derechos frente a las autoridades que toman decisiones. No se pueden saber las verdaderas necesidades de una población sin evidencia y sin preguntar lo que ella necesita. El empoderamiento efectivo nace desde abajo, desde lo local hacia arriba, no al revés.

Cabe mencionar que uno de los aprendizajes más grandes de esta experiencia fue el hecho de que la fiscalización ciudadana ataca uno de los problemas principales de Guatemala: la lucha contra la corrupción (entendida en su espectro más amplio). Esta lucha solo se puede hacer si existe una población informada, dispuesta a actuar y fiscalizar para que las autoridades rindan cuentas, y que cuando éstos no quieran dar acceso a dicha información, sean obligados por las leyes que defienden este derecho. También se evidencia el rol fundamental del empoderamiento legal para combatir la corrupción; una población empoderada y con conocimiento de la normativa en materia de derechos humanos es una población activa, que exige, que se mueva para mejorar sus condiciones y que denuncia en caso de violaciones. Una cultura anticorrupción es posible gracias al empoderamiento legal y la fiscalización directa.



# JUSTICIA AMBIENTAL



- 100** Empoderamiento jurídico para el acceso a la Justicia Ambiental en América del Sur
  - 116** Acceso a la Justicia Ambiental en Latinoamérica
- CASOS DE ESTUDIO**
- 
- 136** "Incede: Más derechos, más acción". Programa de empoderamiento jurídico de las comunidades que habitan la cuenca del Salar de Atacama
  - 144** Capacitación y empoderamiento jurídico de defensores y defensoras comunitarios indígenas de la Península de Yucatán, México
  - 152** Empoderamiento de líderes afroecuatorianos e indígenas chachis en la provincia de Esmeraldas para la defensa del territorio

# EMPODERAMIENTO JURÍDICO PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL SUR

## 1. INTRODUCCIÓN

América del Sur o Sudamérica es, tal vez, una de las regiones más diversas del mundo desde el punto de vista cultural, geográfico, climático y ecológico, y contiene algunas de las zonas naturales más impresionantes de todo el mundo. Su historia está muy ligada a la llegada de los europeos hace más de 500 años, y la presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes tiene un rol fundamental en la identidad de la región.

Los temas ambientales, y de patrimonio natural en general, representan asuntos de interés público en todos los países sudamericanos. Mucho se ha avanzado en materia normativa e institucional, y los ecosistemas, en general, se hallan fuertemente protegidos por los marcos constitucionales y legales en Sudamérica. Sin embargo, en más de una ocasión éstos pueden resultar insuficientes para su protección.

Hay una serie de situaciones conflictivas que ponen en riesgo la conservación de la naturaleza, y su inminente impacto sobre la población. Esto es más evidente en lugares de alto conglomerado urbano sin servicios básicos suficientes para gestionar desechos, o en ecosistemas frágiles amenazados por actividades extractivas.

Frente a estos acontecimientos, la población

ha desarrollado y ejercido múltiples mecanismos de abordaje: protesta, litigio y acciones legales en general, incidencia política y activismo, entre otras.

Las luchas ambientales en América Latina tienen un largo historial de acciones:

**(...) los movimientos sociales –pacíficos, urbanos, feministas, populares, ecologistas– se perfilan como importantes fuerzas políticas que han asumido tanto la denuncia y la crítica al ‘Sistema’ y a los valores compartidos de la modernidad, como un reclamo de nuevos espacios de participación en la solución de muchos de los problemas que ha agrandado ‘la modernización’, entre ellos el deterioro ambiental y el crecimiento de la pobreza. (Santana Cova, 2005).**

En efecto, el movimiento ambiental en los países de la región ha sido capaz de frenar proyectos extractivos, defender el territorio de pueblos indígenas, proteger ecosistemas y usar el derecho de distintas formas para hacer valer el derecho a un ambiente sano. De estos procesos han surgido célebres líderes ambientales sudamericanos, que el mundo les ha reconocido su valor por defender la selva, el agua, la tierra y la vida.

No obstante, los defensores ambientales han recibido represalias tanto desde el sector privado como incluso desde el Estado. Muchos de los defensores ambientales asesinados o perseguidos en el mundo, se localizan en Sudamérica.

**Según el último informe de la organización británica Global Witness, no es el azar el que decide quién vive o quién muere, sino algunas personas que responden a intereses muy bien definidos. Los 116 líderes ambientales asesinados en Latinoamérica en el 2017 son prueba de ello...una vez más, América Latina es la región más peligrosa para los defensores de la tierra y el medio ambiente. Esto se debe a la impunidad generalizada, el estado de derecho débil y las industrias rapaces que invaden cada vez más las áreas que antes no se habían tocado. Una región rica en recursos, donde muchas de las riquezas naturales de América Latina se encuentran en territorios indígenas, los más**

**afectados por las industrias extractivas y los agronegocios que se apoderan de estas tierras y dañan el medio ambiente”.**<sup>176</sup>

Pese a estas presiones y amenazas, las comunidades y líderes locales continúan defendiendo su tierra y la naturaleza. Estos procesos, que se gestan a nivel local entre los afectados, en casi todos los casos tienen el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), colectivos y redes de abogados ambientales y universidades. Las ONGs, patrocinando litigios y desarrollando proyectos de fortalecimiento de capacidades con programas de paralegales o de gobernanza local; los colectivos y redes, mediante campañas y estrategias de comunicación; y las universidades, a través clínicas jurídicas o abriendo oficinas gratuitas de asesoría y asistencia legal. Todas estas partes, conformando alianzas por causas ambientales llevadas a tribunales para defender el derecho a un ambiente sano y en ejercicio permanente de protección y promoción de los derechos humanos y de la naturaleza.

En el presente estudio, justamente se recogen algunas experiencias de este tipo, provenientes de varias ciudades de Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Chile y Argentina, las que dan cuenta de un trabajo innovador y creativo para usar el derecho de distintas formas y con distintas herramientas.

Cada una de las experiencias analizadas muestra una diversidad de estrategias, lo que permite hacer un análisis comparativo de importancia vital para aprender y compartir visiones, mecanismos y logros en materia de justicia ambiental.

**Manolo Morales,**  
Corporación de Gestión y  
Derecho Ambiental (ECOLEX),  
Ecuador, Quito

<sup>176</sup> Recuperado de <https://es.mongabay.com/2018/03/defensores-ambientales-luchadores-se-enfrentan-la-muerte/>

## 2. TEMAS RELEVANTES EN EL TRATAMIENTO LEGAL DEL PATRIMONIO NATURAL EN LA REGIÓN

Este apartado tratará sobre el contexto de la región, la situación de la tutela normativa y judicial del patrimonio natural, así como sobre algunas de las barreras en el acceso a la justicia ambiental que fueron identificadas por las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, o extraídas de los documentos revisados.

### 2.1. Contexto de la Región.

Como ya se indicó, Sudamérica posee la mayor biodiversidad del planeta Tierra. Si juntáramos en un mismo territorio la diversidad biológica de Ecuador, Brasil, Colombia y Venezuela, representaría casi el 30% de la biodiversidad mundial (UNEP, 2016)<sup>177</sup>. Su importancia es tal, que tiene a su haber el 13% del territorio de la región bajo alguna categoría de área protegida al año 2014<sup>178</sup>.

Los países sudamericanos con diversidad de enfoques, han incluido en sus Constituciones el derecho a un ambiente sano, e incluso en el caso de Ecuador ha consagrado en su carta Magna los derechos de la naturaleza. Esto significa un paso importante porque el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho es un logro sin precedentes, no sólo para el país, sino para el mundo, porque sienta una base legal que remueve el constitucionalismo universal en de-

fensa de la Pachamama.

Para comprender esta nueva dimensión, tomemos en cuenta lo que dice el artículo 71 de la Constitución ecuatoriana, el que se refiere a la naturaleza como aquello donde se reproduce y realiza la vida. Lo cual es crucial porque reconoce estos derechos desde dos grandes ámbitos: uno, desde el respeto integral de su existencia, mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales; y dos, para mantener su estructura, sus funciones y sus procesos evolutivos.

En Ecuador, ya se han ganado algunos litigios basados en derechos de la naturaleza, y se han conformado plataformas de la sociedad civil para impulsarlos, como la Alianza Global por los Derechos de la Naturaleza<sup>179</sup>.

Pese a este espectro normativo, en este mismo país continúa la deforestación, un continuo deterioro y pérdida de los ecosistemas boscosos y humedales, avance de la desertificación y, además, degradación de ecosistemas marinos y costeros (PNUMA, 2008). Otro problema ambiental está relacionado con los altos índices de contaminación hídrica, la pérdida de diversidad biológica y el deterioro de la calidad de aire por contaminación atmosférica (PNUMA, 2008).

Esta realidad no es específica de Ecuador, sino una constante en la región. Por esta razón, en muchos casos, las comunidades locales han debido sortear una serie de obstáculos para mantener a salvo los recursos naturales de su territorio frente a proyectos de desarrollo o decisiones de los poderes públicos: procesos legales, diálogos con autoridades, acciones de resistencia son algunos de los mecanismos que deben utilizar.

En otros casos, frente a la falta de reconocimiento de las propuestas locales, las comunidades han decidido elaborar sus propios sistemas de planificación, como los planes de vida. “Un Plan de Vida Indígena es un instrumento de planeación que se construye a partir de un proceso participativo de auto diagnóstico y del ejercicio

de elaboración de proyectos. Es un instrumento de política y de gobierno; y como tal, un acuerdo social que debe surgir del consenso”<sup>180</sup>. Si bien no hay un formato o una sola forma de hacerlo, pueden ser los planes de vida un instrumento que permita a los usuarios locales de la tierra llevar adelante una gestión territorial y de los ecosistemas acorde a sus necesidades y adaptado a la visión local de desarrollo.

Lo grave de este escenario complejo en la región es que la política extractiva no ha sumado recursos para el Estado y mucho menos para la población local. La depredación ambiental ha servido para que el patrimonio natural de los países se haya convertido en capital y luego esos capitales se los hayan llevado fuera de la región. Por ello no es raro encontrar que, junto a los centros de explotación petrolera, minera o áreas de extracción forestal, existan evidencias del empobrecimiento de las comunidades locales, carencia de escuelas y profesores, o ningún acceso a servicios de salud pública.

**En el extractivismo retornan las economías de enclave –un concepto que se creía enterrado en la historia latinoamericana y que hace unas décadas sonaba como un anacronismo–, en la medida en que las inversiones extranjeras de “tipo productivo” que se implantan en el territorio nacional (en las ciudades y en el campo) operan con la mirada puesta no en el mercado interno sino en el mercado mundial. En los enclaves no se efectúan procesos de acumulación de capital en el plano local y/o nacional –con los encadenamientos productivos que eso generaría– sino que las actividades se desenvuelven en consonancia con los intereses del capital transnacional. (Vega Cantor, 2014)**

Este modelo extractivo, que es una generalidad en la región, se alinea con la globalización promoviendo la uniformización de la economía y de las culturas, busca eliminar la riqueza cultural y convertir a los países en generadores de materia prima. También privatiza los servicios públi-

cos y concesiona puertos y vías, haciendo cada vez más exclusivo y excluyente el acceso a esos servicios. Tampoco descuida la construcción de la infraestructura en cada uno de los países, ni pierde de vista la supuesta integración regional a través de la construcción de megaproyectos, que tan solo servirán para promover más extractivismo, generando altos niveles de pobreza y de deterioro ambiental jamás registrados.

### 2.2. Situación de la Tutela Judicial del Patrimonio natural.

En la región, los sistemas de justicia no han sido los más confiables, de hecho, de acuerdo al Proyecto de Opinión Pública de las Américas (LAPOP)<sup>181</sup>, la encuesta realizada en 2015 en el continente, mostró las diferencias en el grado de satisfacción que tienen los ciudadanos con el funcionamiento de los tribunales. De los 10 países en los que menos se confía en la justicia, se encuentran 7 sudamericanos en este orden: Paraguay, Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela y Chile. De esta lista, el que llama la atención es Chile que siempre ha proyectado un nivel de fortaleza institucional a partir de 1990 que retornó a la democracia.

**“El posicionamiento en este ranking coincide con el nivel de consolidación democrática que tienen los países, y que también reflejan otras mediciones, como las de Freedom House, Polity o The Economist. En Canadá, Costa Rica, Uruguay y Estados Unidos hay un sistema de justicia más avanzado y afirmado que en otros lugares que, generalmente, han tenido problemas con el estado de derecho”**.<sup>182</sup>

Si bien los datos citados son para todas las materias en acceso a la justicia, lo relacionado

177 “La región de América Latina y el Caribe (ALC) alberga una rica diversidad biológica: en ella se encuentra alrededor del sesenta por ciento de la vida terrestre del planeta, junto a una diversa flora y fauna marina y de agua dulce”.

178 <http://parquesnacionalesdelparaguay.blogspot.com/2014/11/las-areas-protegidas-de-sudamerica-2014.html>

179 Es una red global, creada en septiembre del 2010 en el Ecuador por un grupo de individuos y organizaciones internacionales, quienes promueven el reconocimiento y la implementación de los Derechos de la Naturaleza en el mundo mediante la difusión de información y educación y promoción de este tema a ser incorporado como eje transversal de todas las organizaciones que buscan la sostenibilidad ambiental y la justicia social. Recuperado de [www.therightsofnature.org](http://www.therightsofnature.org).

180 Recuperado de <http://www.territorioindigenaygobernanza.com/>

181 El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) es líder en el desarrollo, implementación y análisis de encuestas de opinión pública. Fundado por el Dr. Mitchell Seligson hace más de dos décadas, su principal foco de atención son los ciudadanos y la democracia en América Latina.

182 Recuperado de <https://www.infobae.com/2015/01/31/1624039-los-10-paises-america-los-que-menos-se-confia-la-justicia/>

a la justicia ambiental no es la excepción. Parecería entonces que se ha avanzado en justicia ambiental desde lo político e incluso desde la base legal, pero no desde lo jurisdiccional, donde se reporta por parte de los usuarios del sistema judicial, escaso financiamiento para estos temas y una institucionalidad fragmentada, y sin tribunales especializados con excepción de Chile.<sup>183</sup>

La administración de justicia en materia ambiental, al menos tiene los siguientes caminos en varias de las legislaciones sudamericanas: civil, para reparación de daño ambiental; penal, para sancionar delitos ambientales; constitucional, para sancionar violaciones de derechos y garantías ambientales previstas en la Constitución; y vía administrativa, para sancionar infracciones ambientales en esa sede. Sin embargo, la población ha visto como muchos delitos o infracciones contra el patrimonio natural quedan sin sanción, o sólo se sanciona a nivel administrativo.

En muchos casos, no se produce el adecuado vínculo entre lo administrativo y lo judicial, cuando hay indicios de responsabilidad penal o civil, y queda la sensación de impunidad. También está el hecho de que algunos de los problemas ambientales no llegan a conocimiento de las autoridades, y pese a que constituyen delitos ambientales de acción pública, no se logra la participación de los Fiscales o Ministerios Públicos de oficio, por lo que la participación de la sociedad civil ha sido y es clave para abrir canales de comunicación que permitan la visibilización de situaciones en las que debe intervenir la justicia para proteger el derecho a un ambiente sano.

Se destaca principalmente el criterio de complejidad de la investigación y juzgamiento de las infracciones sobre el patrimonio natural. En estos casos, la actuación de los Operadores de Justicia debe necesariamente balancear dos aspectos centrales: por una parte, la importancia de demostrar la adecuación de la conducta infractora al precepto legal que la regula o tipifica; y, por otra, la obligación de actuar de manera cautelara y oportuna para evitar que el riesgo o daño que está juzgando se consume o conti-

núe, considerando que los bienes en juego son por lo general irreparables o reparables a un alto costo y a largo plazo. Frente a ello, solamente la especialización del juez o fiscal sobre la materia de juzgamiento o investigación es el factor que puede marcar la diferencia entre una intervención eficaz o tardía. Sin embargo, la realidad es muy distinta, y en la mayoría de países no se cuenta con Operadores de Justicia que conozcan de justicia ambiental, ni estén al tanto para invocar y aplicar principios ambientales como el Precautorio<sup>184</sup>, Responsabilidad Objetiva<sup>185</sup>, Reversión de la carga de la prueba<sup>186</sup>, y más, que son propios del derecho ambiental.

Pese a estos principios, en cada país, con pocas excepciones, desde las legislaciones sectoriales, tales como las de minería, petróleo, agroexportación y otras, se sigue abonando al extractivismo.

**La adecuación de los marcos legales de los países a las políticas del extractivismo coincide con el paulatino dismantelamiento neoliberal de estructuras de control, prevención y reparación de los problemas de contaminación. Las falencias y ausencias de los sistemas de salud pública para el tratamiento de los afectados y para realizar una vigilancia epidemiológica, la ineficacia y corrupción de los mecanismos de evaluación de impacto ambiental previstos para realizar consultas previas, las fallas de los sistemas judiciales para sancionar delitos que atenten contra la salud y el ambiente, son apenas algunos ejemplos de situaciones en las que se vulneran derechos individuales y colectivos. (Berger, 2012)**

Con este panorama hemos convivido, con una legislación incompleta, a veces contradicto-

184 "Principio o enfoque precautorio" es aquel que, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, permite que la decisión política que no da lugar a su realización se base exclusivamente en indicios del posible daño sin necesidad de requerir la certeza científica absoluta (CEPAL, 2001).

185 "Responsabilidad Objetiva", en la cual el gestor de una determinada actividad responde por cualquier afectación al medio ambiente y tiene obligación de reparar el daño, sea o no responsable de esta afectación, independientemente de las razones que lo provocaron (Serrano, 2016).

186 "Reversión de la Carga de la Prueba", en la que el causante del daño ambiental será él quien deba probar su inocencia, y los afectados podrán a su costa exigir exámenes y estudios (Serrano, 2016).

ria que, en la práctica, por un lado, protege los ecosistemas con leyes ambientales y, por otro, autoriza la explotación minera o petrolera que atenta contra esos mismos ecosistemas. Por ello es que, en más de una ocasión, se presencian casos emblemáticos de justicia ambiental, a los que, pese a haber seguido procesos en los sistemas de justicia, la justicia no llega, sea porque sus fallos no favorecen los reclamos de las víctimas, porque pese a la magnitud del daño la reparación no se cumple o porque pese a contar con sentencia favorable a favor de la naturaleza, no se aplica. Ejemplos de estas situaciones son: La Oroya en Perú ([www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)), Texaco-Chevron en Ecuador ([www.udapt.org.ec](http://www.udapt.org.ec)), o la represa Belo Monte en Brasil ([www.aida.org](http://www.aida.org)).

Es necesario impulsar un concepto normativo diferente, en el que prime la protección del entorno natural, porque es fundamental para la calidad de vida de las personas y porque la naturaleza tiene derechos como ya lo ha reconocido Ecuador en su Constitución<sup>187</sup>. Se requiere, entonces, un nuevo paradigma normativo, que regule de manera apropiada el aprovechamiento de recursos naturales, promueva que los derechos de propiedad respeten no sólo a la función social sino a la función ambiental de la tierra, que articule los procesos productivos a los planes de vida de los pueblos y no al revés, que evite los daños ambientales aplicando los principios de prevención y precaución. En definitiva, que el acceso a la justicia ambiental sea verdadero y coherente con la defensa de la vida.

## 2.3. Experiencias de empoderamiento legal en la Región.

La realidad antes descrita ha generado conflictos ambientales a comunidades, pueblos y nacionalidades a lo largo y ancho de la región.

Revisando el Atlas de Justicia Ambiental<sup>188</sup>,

187 Art. 71.- "La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos..." CRE, 2008.

188 EJ Atlas es un recurso de enseñanza, creación de redes y

se evidencian a la fecha de este informe, 2805 casos de conflictos ambientales a nivel mundial, de los cuales 605 corresponden a Sudamérica. Cada uno de los casos en la región tiene distinta gestación, gestión y resolución. Por ello, el proceso de abordaje de cada conflicto también es distinto, no solo en su naturaleza sino en las herramientas y estrategias usadas.

Basado en esto, a continuación se repasan algunas experiencias de empoderamiento jurídico y comunitario en materia ambiental en esta región. Los países seleccionados son Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Brasil y Argentina, con los cuales se ofrece un panorama de las distintas estrategias de empoderamiento legal ambiental, y al mismo tiempo permite comprender cómo esos agentes transforman el derecho para garantizar el derecho a un ambiente sano, proteger la naturaleza y defender a los defensores ambientales.

La información aquí presentada se la colectó con el apoyo de organizaciones no gubernamentales (en adelante ONGs), entrevistas a expertos, revisión de páginas web institucionales y del análisis de información digital e impresa sobre la materia.

Al finalizar esta parte del estudio, se analizarán las estrategias de empoderamiento, el acceso a la justicia y la reivindicación de derechos, con el ánimo de fijar algunos desafíos y oportunidades.

### 2.3.1. Bogotá, Colombia: Defensa de defensores de derechos humanos por colectivo de abogados.

La Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) es una ONG sin fines de lucro que trabaja en la defensa de derechos humanos en toda la República de Colombia. Se legalizó en 1980 convirtiéndose en una de las primeras ONGs en derechos humanos. Tiene estatus consultivo ante la Organización de Estados Americanos (OEA) y en camino a conseguir el mismo estatus para la Organización de Naciones Unidas (ONU).

promoción. Los estrategias, organizadores activistas, académicos y maestros encontrarán muchos usos para la base de datos, así como los ciudadanos que desean aprender más sobre los conflictos a menudo invisibles. <https://ejatlas.org/>

183 Conclusiones Reunión Anual, ELAW 2016, Quito -Ecuador ([www.elaw.org](http://www.elaw.org)).

**Esta ONG cuenta con la participación y conocimiento de diferentes sectores sociales y democráticos de la población, defiende y promueve integralmente los derechos humanos y los derechos de los pueblos desde una perspectiva de indivisibilidad e interdependencia...**<sup>189</sup>

Si bien el trabajo de CCAJAR aborda la protección y defensa de derechos humanos, ha tenido en más de una ocasión la tarea de defender los derechos ambientales por ser consustanciales a la vida digna de las personas y de las comunidades.

Desde esta perspectiva, el Colectivo de Abogados puede asumir casos para la defensa de derechos ambientales de manera directa, sea de modo preventivo, para evitar un daño, o buscando la reparación y restauración tratándose de un daño consumado, o lo asume porque en el camino de la defensa de derechos aparecen cuestiones ambientales.

Los casos llegan por consultas sobre estas materias de parte de afectados, y porque otras entidades recomiendan a CCAJAR.

Tienen una estrategia de trabajo que articula 4 herramientas: fortalecimiento organizacional, incidencia política, comunicación y litigio. "Esto es como las cuatro patas que sostienen una mesa, de manera que si falla una, la mesa no funcionaría"<sup>190</sup>. Esta alegoría evidencia una estrategia probada y efectiva.

En fortalecimiento organizacional, se trabaja directamente con la comunidad afectada para desarrollar sus capacidades e incluso el Colectivo ha creado una Escuela de Facilitadores Jurídicos, dirigida a líderes locales de las organizaciones de base, para que accedan a la justicia de manera directa y no dependan de abogados/as para ello. Su rol, principalmente, está en asesorar y dirigir procesos de ejercicio de derechos.

En incidencia política, se trabaja en base a objetivos y a rutas de exigibilidad de derechos.

En materia de comunicación, por su parte, se elaboran campañas en colaboración con varias redes con las que se visibilizan los casos y se

usan los medios de acuerdo a las necesidades.

En cuanto a litigio, el Colectivo actúa como apoderado o representante legal de los afectados, a quienes les patrocinan los casos, pero también hay situaciones en las que la o las comunidades actúan por sí mismas, en cuyo caso CCAJAR se convierte en un asesor. Esta situación es posible cuando dependiendo del tema o materia, la ley no exige patrocinio de abogado en Colombia para el acceso a la justicia. Esto principalmente sucede en materia administrativa y constitucional.

En todos los casos, aunque se trate de un asunto de justicia ambiental, siempre estará la defensa de los derechos humanos y el territorio de comunidades y pueblos, como punto de partida.

### **2.3.2. Esmeraldas, Ecuador: Mesa inter-étnica para la defensa del territorio y los ríos de la minería.**

La Nacionalidad Chachi del Ecuador está representada por la Federación de centros Chachis (FECCHE), y el Pueblo Afroecuatoriano de la Provincia de Esmeraldas por la Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (UONNE). Estas dos federaciones representan a 50 comunidades, de las cuales 40 se ubican en la cuenca del río Cayapas en un área aproximadamente de 100.000 hectáreas de territorio, principalmente conformado por bosque tropical. Este bosque es la parte sur del Chocó biogeográfico que comienza en Panamá, Colombia y Ecuador.

Los territorios de dichas comunidades vienen sintiendo amenazas por la presión de la minería, tanto de actividad ilegal como por concesiones legales otorgadas por el Estado. Los primeros impactos ya se notan: en los ríos, los cuales son el sustento para las comunidades, de donde obtienen agua y alimentos; y también en la organización social, donde los agentes mineros están buscando convencer mediante coacción y coimas a la población, para que les permita ingresar a los territorios. Todo esto pone en peligro la integridad del territorio, así como el acceso de los recursos naturales.

Para hacer frente a este proceso, así como a la defensa de la vida en general, las dos Federaciones

se han organizado en el Frente Inter-étnico para la Defensa del Territorio, con el cual se han planteado varias acciones de defensa del territorio, la biodiversidad y sus ríos. Desde esta plataforma y con el apoyo de profesionales y organizaciones sociales y ambientales, han desarrollado varias acciones usando el derecho como punto de partida:

#### **2.3.2.1. Plan de fortalecimiento de organizaciones de base - Formación de líderes.**

Las organizaciones trabajan en el empoderamiento comunitario para reivindicar derechos y la protección del medio ambiente: formación de líderes y lideresas de los dos pueblos, que deberán replicar a sus bases los conocimientos en derechos humanos y la naturaleza; la formación de defensores públicos, con el apoyo de la Defensoría de la Provincia de Esmeraldas, para que haya profesionales de la región y que puedan trabajar de manera más eficiente; Formación de mujeres afrodescendientes y Chachi para la defensa del territorio; y el apoyo en la formación de grupos de jóvenes en las comunidades.

#### **2.3.2.2. Plan de difusión: producción de contenidos audiovisuales sobre el territorio para las comunidades.**

Trabajan en comunicación en temas como: difusión de la problemática que afecta al territorio en medios de comunicación locales, como Radio del pueblo y del pueblo Épera y de los gobiernos locales. Se intenta alcanzar los medios nacionales en base a una estrategia de difusión y socialización en las organizaciones de base, así como un plan de formación de comunicadores locales. Se aprovechan las redes sociales y el Internet en favor de la lucha por la defensa del territorio.

#### **2.3.2.3. Movilización social y defensa del territorio.**

En marzo de 2011, se interpuso por parte de organismos de derechos humanos un pedido de medidas cautelares ante las autoridades judiciales de esa región, debido a la afectación a la salud por la contaminación de los ríos de la localidad, por la explotación minera de oro, y que -conforme a los resultados de laboratorio- sus aguas no son aptas para consumo humano por su alto

contenido de metales pesados (aluminio, arsénico, hierro, entre otros); observándose la falta de control por parte del Estado, así como en las acciones de tratamiento de descontaminación y remediación de las fuentes hídricas, ocasionando la vulneración de derechos fundamentales. En junio de 2018, el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de San Lorenzo (Esmeraldas) manifestó que la resolución de medidas cautelares fue incompleta y que las instituciones llamadas a cumplir dichas medidas (Ministerio de Minería, Salud Pública, Ambiente, Senagua, Secretaría de Riesgos, y los GADs Municipales de San Lorenzo y Eloy Alfaro) no lo hicieron; por lo que modificó las medidas cautelares en el sentido de que se suspenda toda actividad minera, incluyendo las legales, es decir la prohibición es total y absoluta de actividad minera en la zona.

Las medidas cautelares apoyan y protegen la salud y el medio ambiente de todas las personas que habitan en los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo y, por tanto, las comunidades pertenecientes a la UONNE y FECHE están protegidos por estas medidas cautelares.

#### **2.3.2.4. Incidencia con decisores políticos locales.**

En marzo del año 2019, Ecuador fue a las urnas para elegir autoridades locales. Por ello desde el año 2018 las dos organizaciones trabajaron en un manifiesto para que los candidatos a dignidades de Prefecto provincial, Alcalde municipal y Juntas parroquiales firmen el compromiso político con estos dos pueblos para defender su territorio. Se fundamentó en los mandatos que establece la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que determina las competencias, funciones y tareas de quienes ocupen las dignidades en esas instancias de gobiernos locales de la provincia. Esta propuesta tuvo el objetivo de lograr que los candidatos/as a las dignidades mencionadas se comprometieran con los grandes objetivos del pueblo afro y chachi del norte de la provincia de Esmeraldas a fin de que quien la suscriba reciba el apoyo de la población. Se logró que la mayoría de los candidatos firmen, y ahora se están dis-

189 Recuperado de <https://www.colectivodeabogados.org/>

190 Entrevista a Rosa María Mateus, abogada de CCJAR.

cutiendo los mecanismos de aplicación de estos compromisos con las autoridades electas.

Lo interesante de esta experiencia es que son las propias organizaciones ancestrales las que lideran estas acciones. Si bien hay aliados para cumplirlas, son ellos quienes están al frente.

### 2.3.3. Quito, Ecuador: Acercando ciudadanía y comunidades a la justicia ambiental.

La Corporación ECOLEX, es una ONG ecuatoriana domiciliada en la ciudad de Quito y con actividades en todo el Ecuador, especializada en derecho ambiental y que propone herramientas y programas para usar el derecho a favor de la conservación y la defensa de los derechos humanos ambientales y de la naturaleza. Tiene varios programas de acción como: litigio ambiental, formación de paralegales y Línea Verde.

En litigio ambiental, patrocina casos por violación de derechos ambientales y de la naturaleza en representación de comunidades. La estrategia de litigio al menos incluye: estrategia social, de fortalecimiento de las organizaciones de base para el juicio; estrategia de medios, que trabaja en base a una guía de acciones para visibilizar el caso y hacer público el daño ambiental; y una estrategia legal, que trabaja con apoyo de redes de las que forma parte, como Elaw ([www.elaw.org](http://www.elaw.org)) o AIDA ([www.aida.org](http://www.aida.org)).

En Paralegales, se trata de una de las organizaciones con el programa más antiguo de la región, de hecho, mucho de su trabajo ha sido replicado en varios países. Es una metodología de trabajo que combina contenidos legales sobre derechos ambientales, a la tierra y a la organización con una didáctica basada en el arte para mediar la complejidad de los sistemas legales hacia las comunidades y líderes locales. Son seis módulos de capacitación que agrupan las leyes que rigen la vida de las comunidades, y se imparten mediante talleres centrales y talleres de réplica. Los paralegales se convierten en asesores a nivel local para las comunidades, apoyan en mediación de conflictos y sirven de vínculo con el aparato institucional.

Línea verde es un programa para empoderar a los ciudadanos en la defensa del medio ambiente y viene funcionando desde hace 10 años. Es un servicio telefónico gratuito que ofrece la Corporación ECOLEX a la ciudadanía, para atender consultas y brindar asesoría en denuncias por daños ambientales. Se convierte en un vínculo entre la sociedad civil y los operadores de justicia, ayudando a la resolución de casos de afectación al medio ambiente y a los derechos de la Naturaleza. Funciona con un abogado que recibe llamadas y las procesa ante la entidad correspondiente, y hace el seguimiento de los casos, pero son los propios ciudadanos, afectados o no, quienes comparecen como interesados en la gestión del caso.

Las herramientas legales que ha usado la Corporación ECOLEX permiten el acercamiento de los actores locales a la política pública ambiental, así como el interés y la obligación de actuar por parte de los operadores de justicia y administradores de los recursos naturales, con base en las distintas herramientas legales que se usan.

### 2.3.4. Tarapoto, Perú: Formación de paralegales para la incidencia política.

Paz y Esperanza es una ONG peruana que trabaja en la defensa de los derechos humanos desde 1996 y ya ha extendido su accionar a Bolivia y Ecuador. "Promueven que las personas, familias y comunidades vivan dignamente, que obtengan justicia y sean actores de su propio desarrollo"<sup>191</sup>.

Una interesante experiencia fue el trabajo con paralegales en el departamento de San Martín. La oficina de Tarapoto de Paz y Esperanza participó de una capacitación para la formación de paralegales dada por la ONG ecuatoriana ECOLEX en el marco del proyecto Iniciativa de la Cuenca Amazónica Andina (ICAA) durante los años 2014 y 2015.

Luego de esta formación, los abogados de esa oficina replicaron el programa con un grupo de líderes y dirigentes de la Federación de Pue-

blos Indígenas Kechwas del Bajo Huallaga de San Martín (FEPIKBHSAM) y la Federación de Pueblos Indígenas Kechwas de Chazuta (FEPIKECHA), ambas afiliadas a la federación regional Coordinadora de Desarrollo de Pueblos Indígenas de San Martín (CODEPISAM). Con ellos se generó un grupo de paralegales quienes han realizado un interesante proceso de incidencia política durante los años 2016-2018.

Muchos de los pueblos de los cuales provienen los paralegales están asentados en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, área protegida parte del sistema peruano de conservación. Esto genera dificultades adicionales para el acceso al territorio de los pueblos indígenas, más aún cuando se permite la titulación solamente de las superficies que están en uso agrícola o ganadero, de las cuales se puede otorgar un título, pero no así de las áreas de bosque, de las cuales las comunidades solamente reciben un contrato o convenio de uso.

Los paralegales se propusieron incidir a nivel departamental y nacional para modificar esta situación, para lo cual luego de su formación trazaron un plan de trabajo que incluía apoyo en legalización de territorios e incidencia política con el objetivo de cambiar la legislación antes mencionada, para que se adjudique la totalidad del territorio en posesión ancestral.

Para ello los paralegales trabajaron haciendo propuestas a la Defensoría del Pueblo de nivel departamental y nacional, y con el Congreso Nacional, incidiendo mediante propuestas de reforma, sensibilizando a congresistas, a quienes incluso llevaron a las zonas del territorio indígena en San Martín para que conozcan la realidad de las comunidades. Asimismo, comparecieron en medios de comunicación explicando esta situación. Todo esto fue liderado por los paralegales en coordinación con las Federaciones antes citadas.

Si bien esta experiencia aún no tiene los resultados esperados, es decir, la reforma legal para el reconocimiento de derechos territoriales, los paralegales han demostrado que con las herramientas legales en mano, pueden liderar sus propios procesos de defensa de su territorio y los recursos naturales.

### 2.3.5. San Pedro de Atacama, Chile: Proyecto Incide, "más derechos, más acción".

La Fiscalía del Medio Ambiente (en adelante FIMA)<sup>192</sup>, es una organización no gubernamental sin fines de lucro, domiciliada en Santiago y con acciones en todo el país; creada con el propósito de mejorar la política ambiental chilena y ampliar el acceso a la justicia en materia ambiental. En veinte años de trabajo, FIMA se ha consolidado como un referente en la promoción de la justicia ambiental en Chile y en la región.

FIMA representa a los ciudadanos y habitantes de Chile, prestando asesoría en litigación, tanto en tribunales nacionales como en instancias internacionales, de modo de prevenir y resolver problemas ambientales que los afecten, y, simultáneamente, promoviendo el desarrollo sustentable y empleando esfuerzos en conservación. Actúa con total independencia de todo órgano gubernamental o político partidista.

Una de las herramientas usadas por FIMA es la de incidencia política. En los últimos años, conjuntamente las comunidades atacameñas y no atacameñas de San Pedro de Atacama y alrededores, han tenido que enfrentar grandes problemas ambientales relacionados fundamentalmente con la disponibilidad, el acceso y la distribución de los recursos hídricos. Las consecuencias de la minería, el turismo, el cambio climático, la disminución de las precipitaciones y las sequías prolongadas han reducido la disponibilidad de agua. A esto hay que sumarle la legislación del país, que ha contribuido de manera significativa a una distribución desigual del recurso.

Las concesiones de derechos sobre aguas superficiales en los principales ríos de la región están agotadas. Las comunidades indígenas se han visto prácticamente privadas del agua por la sobreexplotación del recurso, siendo evidente la desprotección del Estado en el amparo de sus derechos territoriales. Por ello, las comunidades atacameñas manifestaron la necesidad de fortalecer sus capacidades para defender sus derechos ante estas situaciones y trabajar para

191 Recuperado de <http://www.pazyesperanza.org/pe>

192 Disponible: [www.fima.cl](http://www.fima.cl)

conseguir el pleno ejercicio de los mismos.

Bajo este contexto, FIMA ha estado trabajando desde el año 2014 con las organizaciones locales para aportar en la solución de las diversas problemáticas que afectan San Pedro de Atacama y alrededores. Las principales acciones: capacitación y empoderamiento legal para la defensa de sus derechos y su medio ambiente; también se realizó incidencia para la reforma al Código de Aguas; y acciones legales para proteger la Laguna Tebenquiche y obtener su declaración como Santuario de la Naturaleza.

Si bien las soluciones tardarán por la envergadura de los problemas, los actores locales tienen ahora más elementos de juicio y estrategias concretas frente a estos asuntos.

### 2.3.6. Córdoba, Argentina: Clínica jurídica sobre Ambiente y Derechos Humanos.

El Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) es una ONG que ha trabajado por mucho tiempo reflexionando y actuando sobre el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente. "Se propone concientizar sobre la importancia de abordar la protección ambiental y de los derechos humanos en todo proceso de desarrollo. CEDHA está particularmente interesada y dedica gran parte de su agenda de trabajo a proporcionar acceso a la justicia en casos de violaciones de derechos humanos producto de la degradación ambiental".<sup>193</sup>

Gran parte del trabajo de cabildeo de CEDHA se centra en el tema de Justicia Ambiental, especialmente en lo que concierne al Programa Acceso a la Justicia. Ejemplos de dichas actividades incluyen: litigio en casos ambientales; provisión de canales de acceso al sistema judicial, local o internacionalmente; fortalecimiento de legislación sobre protección ambiental; y clínicas jurídicas.

Justamente a partir de 2002, CEDHA trabajó para el desarrollo de la Clínica Jurídica sobre Ambiente y Derechos Humanos como una

extensión de los servicios gratuitos de asesoramiento legal proporcionados por CEDHA en materia de degradación ambiental y su impacto sobre los derechos humanos. Esta propuesta estuvo pensada como apoyo institucional a largo plazo y en asociación con la Universidad Nacional de Córdoba, que albergó la clínica.

CEDHA estableció contacto con responsables de clínicas jurídicas en el extranjero (principalmente en el hemisferio norte), para recibir guía y asistencia de recursos humanos por medio de pasantes de clínicas existentes, identificando así oportunidades de capacitación.

En la clínica colaboraban estudiantes y recién graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, quienes, de la mano del profesor de la carrera de derecho ambiental, asumían un caso y lo desarrollaban de manera conjunta. Esto posibilitaba una estratégica combinación entre energía y experiencia. De hecho, muchos de los abogados ambientales de Córdoba salieron de este proceso de clínicas jurídicas.

Esta acción, que servía de puente para apoyar casos de comunidades afectadas por temas ambientales, y por tanto contribuía al acceso a la justicia, también se convirtió en un semillero de nuevos abogados interesados por la justicia ambiental. El programa no sigue en la actualidad por razones de financiamiento.

### 2.3.7. Rio de Janeiro, Brasil: La Red Brasileira de Justicia Ambiental.

La Red Brasileira de Justicia Ambiental (RBJA) se conforma en 2001, con el objetivo de aportar a la visibilidad pública y el fortalecimiento de las luchas de movimientos, colectivos e individuos en contra de las injusticias ambientales. La articulación de la RBJA reúne casi trescientas organizaciones provenientes de una diversidad de trayectorias políticas, identidades y formas organizacionales: asociaciones y movimientos de afectados, comunidades indígenas, quilombolas, profesionales, académicos, ONGs, entre otros.

**La creación de la RBJA marca el inicio del cuestionamiento a la tesis que sostiene**

**que los riesgos y daños ambientales son sufridos por igual por todos los seres humanos independientemente de la clase social, la raza o el género, en la medida en la que todos estamos afectados por la degradación del medio ambiente. Por el contrario, la literatura de esta Red, centrada en las situaciones de injusticia ambiental, argumenta que la universalidad de los perjuicios no se verifica en la práctica y demuestra que la distribución de los daños ambientales y riesgos es en efecto selectiva. (Oliveira, s.f.)**

Mediante acciones gubernamentales como el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), Brasil ha venido generando inversión pública para el desarrollo de grandes proyectos energéticos que incluso ha permitido el cambio de los marcos legales para facilitar dichos emprendimientos.

En este contexto la RBJA promovió intercambio de experiencias para explicitar y denunciar las desigualdades ambientales, favorecer procesos de articulación y creación de actores políticos, especialmente foros y movimientos antimineros, por el petróleo y las represas. Entre las principales acciones que se han desarrollado constan: encuentros de articulación política e intercambios, seminarios y talleres temáticos y formación de agentes de conocimiento en temas específicos.

A partir de este proceso se construyó un concepto de justicia ambiental que guía su acción, la que hace relación a que las sociedades desiguales endosan los pasivos ambientales a las comunidades de obreros, marginados y poblaciones vulnerables, y no se hacen cargo de sus responsabilidades.

Por ello plantean algunos principios que deberían regir para una verdadera justicia ambiental:

- A.** Romper con los modelos de distribución de consecuencias ambientales negativas realizados sin ninguna proporcionalidad social, étnica, racial y de grupos en situación de vulnerabilidad a lo largo de los siglos;
- B.** Promover el acceso equitativo a los recursos ambientales del país;

- C.** Garantizar el acceso a información sobre el uso de los recursos naturales, sobre el destino de los productos de desecho y las áreas de riesgo ambiental;
- D.** Ampliar la participación de los grupos sociales afectados en los procesos democráticos de la definición de políticas, planificación, programas y proyectos que impliquen una alteración en sus territorios o territorialidades;
- E.** Estimular la creación de modelos de desarrollo alternativos que garanticen el acceso democrático y la explotación sostenible de los recursos ambientales.

Su acción ha sido clave, no sólo para posicionar la noción de justicia ambiental, sino para sentar también el concepto de racismo ambiental, que reivindica que la acumulación de pasivos ambientales sobre una población la convierte, al mismo tiempo, en marginada de la sociedad.

## 3. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES PARA EL EMPODERAMIENTO LEGAL EN MATERIA AMBIENTAL

Los casos analizados dan una panorámica amplia que conjuga una serie de estrategias y herramientas jurídicas en materia ambiental, de las cuales es necesario identificar algunos hitos que componen dicho abanico, y que son efectivas para acercar a la ciudadanía y comunidades a la justicia ambiental.

En primer lugar, hay una serie de herramientas legales que se usan en el camino de la justicia ambiental: incidencia política, fortalecimiento de capacidades, litigio, activismo, acercamiento de los ciudadanos a las instancias públicas, comu-

<sup>193</sup> CEDHA, 2002. [www.centro-de-derechos-humanos-y-ambiente-cedha.org](http://www.centro-de-derechos-humanos-y-ambiente-cedha.org)

nicación pública, entre otras. Esas herramientas a veces son parte de una estrategia mayor como en el caso de la Mesa Interétnica de Ecuador, que busca el blindaje del territorio, o de CAJAR en Colombia, cuyas acciones son componentes que abonan a la vigencia de los derechos humanos; y otras son en sí mismas, un fin. Como la Fundación Paz y Esperanza de Perú, cuyas acciones de los Paralegales estaban orientadas a incidir en el reconocimiento de los territorios legalmente.

En segundo lugar, hay una diversidad de actores operando en esta materia: organizaciones de pueblos y comunidades, colectivos de abogados, universidades y ONGs. Unas veces actuando cada una en su entorno, pero en la mayoría de casos bajo alianzas estratégicas entre varios de esos actores. Las alianzas estratégicas son claves para potenciar las capacidades e impacto de las acciones. Las comunidades junto con ONGs, por ejemplo, han logrado casos exitosos en las cortes como ECOLEX en Ecuador o CAJAR en Colombia.

En tercer lugar, el ámbito de intervención de las experiencias de empoderamiento jurídico en materia ambiental se da en distintos niveles. Unas veces actúan en lo local, como las clínicas jurídicas ambientales de CEDHA en Córdoba, o la de San Pedro de Atacama por parte de FIMA; y otras se insertan en lo nacional para resolver problemas a nivel local como la experiencia de la Red Brasileña de Justicia Ambiental.

Es decir, las prácticas de empoderamiento jurídico y de uso del derecho tienen momentos disímiles y contextos específicos en los que se desarrollan. Analizando las estrategias utilizadas, se van identificando algunos elementos clave para el ejercicio de derechos en materia ambiental:

1. La gestión de los derechos ambientales en algunos países de la región no requiere de la participación de abogados para su exigibilidad, por tratarse de un tema de derecho público. En el caso de la Mesa Inter-étnica de Ecuador y de la Red de Justicia Ambiental de Brasil han ejercido una serie de acciones por sí mismas de manera directa y otras con ayuda de abogados; sin embargo, en la mayoría de casos, la distancia de los ciudadanos y comunidades sobre el contenido de las leyes

ha tornado imperativo el trabajo de los abogados junto a colectivos y organizaciones de base. Cuando se dispone de abogados, la combinación de interés público es potente. Hay que señalar también, que cuando las comunidades no disponen de abogados, se crean escenarios para la impunidad, porque los casos no llegan a las cortes.

2. Las universidades, con contadas excepciones, no forman abogados para el trabajo comunitario, por tanto, los abogados de interés público en materia ambiental están ahí por razones de práctica de trabajo fuera de las aulas universitarias. Esto genera un problema para los afectados ambientales, que en muchos casos no pueden acceder a asesoría legal especializada. Sin embargo, casos como la Clínica Jurídica de Ambiente y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba y de tantas universidades en otros países, van sentando un camino distinto de estrecha vinculación entre afectados ambientales y el mundo académico, así como constituyen semilleros de nuevos abogados en esta materia.
3. En la defensa de los derechos ambientales casi siempre están vinculadas ONGs junto a comunidades de base, que apuestan por un cambio de modelo de desarrollo alejado del extractivismo y, en más de un caso, esas organizaciones han sido cuestionadas por los gobiernos de turno y por el sector privado por trabajar en la defensa de la naturaleza. Hay evidencias sobre la falta de garantías para el ejercicio de estas acciones. Organizaciones como FIMA, ECOLEX, Paz y Esperanza, CCAJAR y tantas otras más en la región deben sortear muchas dificultades para mantenerse activas, tales como financiamiento, e incluso regímenes políticos que coartan la libertad de trabajo de las ONGs.
4. Los marcos legales en la región son de distinto calibre. Hay legislación diferente en cada país, y no existen estándares regionales para manejo de áreas protegidas, acceso a la tierra o derechos ambientales. Este

complejo escenario ha hecho que las coordinaciones regionales se orienten más a compartir metodologías como ECOLEX-Paz y Esperanza, que a trabajar de manera conjunta en proyectos o casos legales.

5. 5.- La sostenibilidad financiera es uno de los factores complejos del trabajo de empoderamiento legal. En caso de incidencia política porque no hay muchos donantes para ello, y en el caso de litigios, además de que no existan donantes para esta actividad, hay incertidumbre sobre la duración de los casos, lo que lo hace poco atractivo para la cooperación. Muchos de los actores entrevistados financian actividades de empoderamiento legal desde proyectos más relacionados con conservación, es decir, desde otras áreas de trabajo.
6. La sustentabilidad de acciones de empoderamiento jurídico ambiental a largo plazo, la replicabilidad de metodologías, el empoderamiento de los actores locales para ejecutar por sí mismos mecanismos de defensa del medio ambiente, es un tema clave, pero que desborda en complejidad. Muchas de las herramientas y estrategias son de fácil internalización, pero otras podrían requerir alianzas a largo plazo entre actores locales y externos.
7. La formación de recursos humanos locales es fundamental, y casi todas las estrategias de la región tienen como base esta acción: ECOLEX; CCAJAR, FIMA, etc. Modelos como el de paralegales o facilitadores jurídicos, que tienen una metodología propia, o cursos y talleres puntuales, constituyen piedra angular en el fortalecimiento de capacidades.
8. En cuanto a los usos del derecho, son tan variados como las estrategias y los países. En procesos de incidencia, litigio, promoción de la justicia ambiental o medios de comunicación, la constitución, leyes ambientales, garantías de derechos humanos y leyes sectoriales, son el sustento de muchas acciones, no solo para aplicarlas en litigios como el caso de FIMA, CCAJAR, ECOLEX; sino tam-

bién para exigir su reforma mediante procesos de incidencia como Paz y Esperanza, FIMA; o para documentar violaciones de derechos en estrategias de medios como CCAJAR, FIMA, RBJA; e incluso para el desarrollo de programas de capacitación en como en CCAJAR, ECOLEX y Paz y Esperanza.

9. Hay que mencionar que los espacios de decisión pública sobre política ambiental en la región han cerrado las puertas a la sociedad civil. Es casi una constante que los distintos gobiernos no generan ambientes de gobernanza ambiental para incluir pueblos u organizaciones sociales. En esta línea se espera que se abran mejores oportunidades al futuro, por la inminente aprobación y ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (en adelante Acuerdo de Escazú), que abre nuevas oportunidades para la democracia ambiental.

El Acuerdo de Escazú tuvo un proceso de negociación desde 2012, y fue firmado por 14 países en septiembre del 2018. Actualmente está en proceso de ratificación y entrará en vigencia una vez se deposite la undécima ratificación.

Este Acuerdo previene la conflictividad socio ambiental, fortalece el Estado de Derecho y reestablece el balance de los diferentes actores sociales e institucionales. Constituye un hito histórico en la construcción de una democracia ambiental en la región y establece obligaciones de los países para garantizar los derechos de acceso, así como medidas para fortalecer la protección de defensores de derechos ambientales.

El instrumento realiza una contribución fundamental al reconocer el derecho de todas las personas a un ambiente sano y fortalece la participación de la ciudadanía en la construcción de una democracia ambiental regional. Garantiza y respalda la aplicación de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, especialmente para pueblos ancestrales y comunidades en general, de donde mayoritariamente han salido los defensores ambientales.

El Acuerdo de Escazú está basado en el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, por lo que consagra la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales garantizando un entorno seguro y propicio, y debería ser clave en el esclarecimiento de homicidios y crímenes contra protectores de los derechos ambientales.

Hay muchas otras acciones que no fueron mencionadas por los participantes o que son realizadas por otros actores no incluidos en este estudio, y que son estrategias que buscan el empoderamiento legal en materia ambiental. Pero con esta muestra queda claro que el universo de trabajo, creatividad y compromiso de los colectivos y organizaciones ambientales, sociales y de derechos humanos, pese a las dificultades en la región, son un puntal en la aplicación y defensa del derecho a vivir en un medio ambiente sano.

Movilizaciones sociales de la Mesa Interétnica en Ecuador, el reconocimiento de La Red Brasileña de Justicia Ambiental como un actor clave en la comprensión de los daños ambientales en Brasil, el posicionamiento de CJAR como un brazo de apoyo de las comunidades violentadas en sus derechos humanos en Colombia, o casos judiciales ganados por ECOLEX que iniciaron con una llamada a Línea Verde, entre muchos otros, dan cuenta de los impactos de las acciones de empoderamiento en las comunidades a nivel local.

## 4. CONCLUSIONES

El derecho no es solo una ley escrita, sino un instrumento vivo, que en manos de colectivos y organizaciones sociales puede convertirse en una herramienta liberadora y de protección de la naturaleza.

Hay avances distintos en las legislaciones ambientales sudamericanas, por lo que habría que proponerse estandarizarlas, mediante incidencia política, para lograr una gobernanza ambiental que permita proteger a los ecosistemas y la población desde una perspectiva regional. En esta línea también es necesario promover más acciones para asegurar el respeto de las leyes

ambientales, y que al mismo tiempo la ciudadanía, y organizaciones de la sociedad civil en general, realicen una permanente veeduría a la vigencia y aplicación de los marcos legales.

La mayoría de los entrevistados señalan también que es necesario trabajar en la formación de nuevos abogados ambientales, basada en trabajo comunitario, como uno de los pilares de la justicia ambiental. Esto implicará apostar por clínicas jurídicas, consultorios jurídicos gratuitos y el involucramiento de las universidades en estos temas.

En esta materia queda claro que existen experiencias de empoderamiento legal comunitario, donde el trabajo articulado con ONGs y abogados especializados son vitales para potenciar las acciones. Ninguna experiencia habla de un trabajo aislado, sino siempre en alianzas estratégicas utilizando herramientas legales para el fortalecimiento, la reivindicación y ejercicio de derechos de las comunidades. Esto evidencia un entorno de uso y transformación del derecho a favor del interés público. Tal vez, la propia naturaleza del derecho ambiental, por ser un derecho difuso, que representa intereses colectivos, que no precisa de la evidencia científica de un daño para actuar, o de haberle dotado de derechos a la naturaleza, nos pone frente a un derecho que por antonomasia combina como ningún otro el trabajo para la defensa de derechos de las comunidades locales y de los ecosistemas de los que dependen para su vida. Por ello, es que los abogados ambientales de interés público trabajan de cerca con las comunidades y víctimas ambientales, en unos casos patrocinando acciones legales y en otros asesorando sobre el ejercicio de derechos.

El deterioro ambiental y la urgencia de respuestas ha llevado a esfuerzos mundiales y regionales para generar compromisos de los Estados sudamericanos, quienes han suscrito o están por hacerlo, compromisos para mantener sus ecosistemas, tomar medidas precautelatorias en favor de la naturaleza, para conservar la biodiversidad, para defender los pueblos y nacionalidades y promover la participación de la sociedad civil en la definición de la política ambiental. Esto hay que materializarlo, y las experiencias citadas dan fe de este camino.

## BIBLIOGRAFÍA

Anaya, J. (2001). The Protection of indigenous Peoples Rights over Lands and Natural Resources Under the Inter-American Human Rights System. *Harvard Human Rights Journal*, 14. Cambridge MA.

Berger, M. (2012). Justicia ambiental en América Latina. Inteligencia colectiva y creatividad institucional contra la desposesión de derechos. *e-cadernos CES*: doi: 10.4000/eces.1128 Recuperado de <http://journals.openedition.org/eces/1128>

CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura de las Naciones Unidas. (2001) Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile. Recuperado de <https://ejatlas.org/>.

FAO (2012). Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i2801s.pdf>

Grupo Banco Mundial (2016). *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*. Washington, DC: Grupo Banco Mundial.

INFOBAE (2015). Los 10 países de América en los que menos se confía en la Justicia. Recuperado de <https://www.infobae.com/2015/01/31/1624039-los-10-paises-america-los-que-menos-se-confia-la-justicia/>.

Oliveira P., T. y Guimarães, V. (s.f). Injusticia ambiental, racismo ambiental y el marco para la estratificación socio-racial en zonas de sacrificio: el caso del barrio de Santa Cruz en Rio de Janeiro. Recuperado de [https://law.yale.edu/system/files/area/center/kamel/sela16\\_pires\\_cv\\_sp.pdf](https://law.yale.edu/system/files/area/center/kamel/sela16_pires_cv_sp.pdf)

PNUMA. (2008). Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Recuperado de <http://www.pnuma.org/deat1/pdf/Ecuador%20pdf/09.%20Capitulo%207.%20Politic%20ambientales.pdf>

Santana Cova, N. (2005). Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta sociopolítica al desarrollo global. Espacio Abierto [en línea] Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12214403> ISSN 1315-0006

Serrano (2016). Una mirada a la responsabilidad ambiental en la Constitución. Boletín Bustamante & Ponce. Recuperado de <https://www.pbplaw.com/es/mirada-responsabilidad-ambiental-constitucion/>

UNEP-WCMC (2016). El estado de la biodiversidad en América Latina y el Caribe. Cambridge, Reino Unido: UNEP-WCMC. Copyright Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Van Dam, C., Forster, N. y Stanfield, D. (1993). Tierras y Áreas protegidas. UICN. Documento no publicado.

Vega Cantor, R. (2014). Extractivismo, enclaves y destrucción ambiental. *Revista CEPA* (19). Recuperado de <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=188553>

Zaldumbide; J. (2016). Boletín Estudio Jurídico Pérez Bustamante Ponce. Quito, Ecuador.

### Entrevistas:

Rosa María Mateus, abogada CCJAR: 3 de mayo de 2019.

Juan Piccolotti, abogado de CEDHA: 2 de junio de 2019.

Gabriela Burdiles, abogada de FIMA: 3 de junio de 2019.

Hernán Ninahuanco, abogado de Paz y Esperanza: 2 de junio de 2019.

### Cuerpos Normativos

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

# ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo resalta que, para defender el agua, la tierra, los bosques y demás elementos naturales, muchas veces no es necesario un abogado, basta con la voluntad y algunos conocimientos básicos para informarse, participar y defender el derecho a un medio ambiente sano. Acciones como solicitar y difundir información, involucrarse en los procesos de toma de decisiones, así como presentar denuncias ciudadanas ante tribunales y medios de comunicación, son cosas que todas las personas podemos y debemos hacer.

Dichas acciones logran el empoderamiento<sup>194</sup> de las personas, gracias a lo cual los individuos pueden conocer, usar y transformar el derecho de manera concreta; pero además, sientan las bases que permiten, poco a poco, generar un cambio estructural para una mejor conservación, protección y defensa del medio ambiente sano.

Las experiencias que son referidas en este artículo dejan en claro que, al trabajar por justicia ambiental, no solamente se están defen-

<sup>194</sup> Para los fines del presente artículo se entiende por *empoderamiento*: el proceso por medio del cual se dota a un individuo, comunidad o grupo social de un conjunto de herramientas para aumentar su fortaleza, mejorar sus capacidades y acrecentar su potencial, todo esto con el objetivo de que pueda mejorar su situación social, política, económica, psicológica o espiritual.

diendo los recursos naturales, también se están defendiendo una serie de derechos humanos interconectados, como el derecho a la vida, a la salud, a la libre asociación, a la participación y a la igualdad, entre otros.

Para la elaboración del artículo se llevaron a cabo entrevistas, investigación en diversos medios de comunicación, en publicaciones, en expedientes legales y sitios web para recabar información estratégica e histórica de las experiencias que se plasman procurando una visión de toda la región latinoamericana.

La intención es referir a casos emblemáticos con procesos y resultados sumamente distintos en diversos países de Latinoamérica a fin de abarcar la mayor gama de experiencias y lecciones aprendidas. Aun así, el común denominador fue un contexto de inseguridad creciente, en particular para las personas y comunidades que demandan justicia ambiental.

## 2. DIAGNÓSTICO REGIONAL

La gran crisis ecológica y climática que vive Latinoamérica al inicio del tercer milenio ha puesto al descubierto la ineficiencia y retraso de las instituciones de nuestra sociedad ante problemas actuales, por ejemplo, para atender las demandas por justicia ambiental.

América Latina es una región que abarca el 15% de la superficie terrestre del planeta, sin embargo tiene la mayor diversidad de especies y de eco-regiones del mundo<sup>195</sup>. La mitad de los animales que vivieron en la Tierra han desaparecido, de hecho, la comunidad científica señala que el planeta está a las puertas de la sexta extinción masiva de vertebrados<sup>196</sup>. Además, desde hace

<sup>195</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/rio20/tpl/docs/5.DesSost.Julio2002.pdf>

<sup>196</sup> National Geographic España (2017). *La Tierra está a las puertas de la sexta extinción masiva de vertebrados*. Recuperado de [https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/actualidad/tierra-esta-las-puertas-sexta-extincion-masiva-vertebrados\\_11723](https://www.nationalgeographic.com.es/naturaleza/actualidad/tierra-esta-las-puertas-sexta-extincion-masiva-vertebrados_11723)

ya algunos años, se tiene conocimiento de las gigantescas islas de residuos plásticos que cada día crecen más en diversas partes de los océanos, sobre todo con micro fibras plásticas, que son uno de los materiales más difíciles de degradar<sup>197</sup>.

Debido a sus características geográficas, entre los océanos Pacífico y Atlántico, así como a las condiciones socioeconómicas (países en desarrollo con alto índice de pobreza), Latinoamérica es altamente vulnerable ante el fenómeno del Cambio Climático, uno de los problemas más complejos y amenazantes que afronta la civilización del ser humano actual y pone en riesgo las perspectivas de desarrollo de la sociedad actual (Martínez, 2011).

Una de las raíces principales de este problema es que el sistema de políticas y marco legal actual se basan en una comprensión de las leyes, la política y la economía desde una perspectiva eminentemente individualista. Es decir, la legislación se ha desarrollado básicamente para tutelar a los seres humanos y su patrimonio (bienes y derechos que se pueden poseer y valorar económicamente).

Consecuentemente, todo sistema jurídico latinoamericano considera una serie de conductas que pueden ocasionar un daño a otra persona en específico, ya sea en sus bienes o derechos; de hecho, se cuenta con leyes para regular la conducta de las personas y evitar ese tipo de situaciones. Además, para aquellos casos en que se genera daño a una persona o su patrimonio (bienes y derechos), también se cuenta con un complejo sistema judicial que dirime el conflicto hasta dictar sentencia para resolver las controversias y, en su caso, imponer sanciones.

Por otro lado, la *Justicia Ambiental* es un tema relativamente nuevo, multifactorial y complejo, que implica la defensa de derechos de reciente descubrimiento, desde dos dimensiones, como derecho individual y también como derecho colectivo<sup>198</sup>. Es decir, exigir un medio ambiente adecuado no es una prerrogativa que se limite

<sup>197</sup> Ecología Verde (2019). *Qué son las islas de plástico y cómo se forman*. Recuperado de <https://www.ecologiaverde.com/que-son-las-islas-de-plastico-y-como-se-forman-1266.html>

<sup>198</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-23/17 Medio Ambiente y Derechos Humanos del 15 de noviembre de 2017, ha reconocido indirectamente la posibilidad de acceso a la justicia para el derecho a un medio ambiente sano a título individual y para proteger los recursos naturales en sí mismo. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

**Juan Carlos Carrillo Fuentes,**  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), México

a una persona en lo individual, al mismo tiempo es de interés colectivo, dado que de los recursos naturales, ecosistemas y medio ambiente depende la vida en general. Esta situación supone un nuevo desafío para el desarrollo y adaptación de la legislación, así como en relación con los procesos jurídicos y para la administración de justicia.

También es importante considerar que en un gran número de ocasiones, cuando existe un caso específico de daño a un ecosistema, también se afecta directamente a una o varias comunidades, tanto como individuos como conjunto de personas, por lo cual generalmente existen movilizaciones y acciones colectivas. Sin embargo, como se puede observar a lo largo del presente artículo, es precisamente la lucha por la defensa de sus derechos tanto individuales como colectivos, la que los pone en riesgo.

Resumiendo de forma esquemática las principales características y diferencias entre la justicia tradicional y la justicia ambiental, se puede decir que la primera se basa en la *voluntad firme y continuada de dar a cada uno lo suyo*, mientras que la segunda tiene el objetivo de *garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente sano*. La justicia tradicional tiene más de 1700 años de desarrollo y se basa en proteger los derechos de personas individuales. Por eso, está destinada a perseguir el acto ilícito, dirimir conflictos entre personas, cuidar el patrimonio y las personas. En ese sentido, es una justicia que defiende plenamente los derechos personales y patrimoniales (legitimación procesal restringida). Su visión es antropocéntrica, es decir, la persona está en el centro de sus intereses. En cambio, la justicia ambiental, que no tiene más de 30 años de desarrollo, posee una visión holística, esto significa que va a mirar el todo por encima de los intereses individuales. Por eso, apunta a combatir el acto contaminante (aunque sea lícito) en pos del equilibrio entre desarrollo y naturaleza. Su objetivo principal es cuidar los recursos naturales y sus funciones, y defender los derechos colectivos y difusos (legitimación procesal amplia).

Para lograr un efectivo acceso a la justicia ambiental, además de instituciones sólidas, de canales adecuados y de un marco legal moder-

no, se requiere de la participación social, informada y corresponsable; éste es un proceso aún por consolidarse, por lo cual todos los sectores de la sociedad deben ser empoderados para ejercer sus derechos, incluyendo las comunidades<sup>199</sup>. Es necesario desencadenar una serie de procesos que logren mayor participación de personas y comunidades, buscando que cuenten con herramientas para informarse y para exigir el respeto a sus derechos. Todo esto, orientado a lograr una mejor calidad de vida.

Es importante considerar que en varios países de Latinoamérica las propias Constituciones domésticas reconocen a la Nación como pluricultural; es decir, desde la norma fundamental se indica que existen pueblos originarios, comunidades indígenas, culturas ancestrales (entre otros términos utilizados), cuyos sistemas normativos de usos, costumbres y tradiciones coexisten con la legislación escrita y expedida por el Poder Legislativo de cada país.

En la región existe un gran número de comunidades que se ubican en zonas naturales que han experimentado cambios abruptos en términos de legislación y reconocimiento de sus derechos en relación con los recursos naturales<sup>200</sup>.

**Durante gran parte de los últimos cien años, muchas comunidades vieron sus derechos de extracción, manejo y exclusión de los bosques seriamente afectados por concesionarios y políticas de conservación y sólo desde mediados de la década de los ochenta se ha reconocido el papel clave que desempeñan como administradores de los bosques. (Corbera, Estrada, May, Navarro y Pacheco, 2011, p. 216)**

De hecho, en países de la región con pueblos

199 Para los fines del presente artículo se entiende por *comunidades* todo aquel grupo de personas que viven en territorios rurales y dependen directamente de la naturaleza; la comunidad puede ser integrada por campesinos, indígenas, afrodescendiente o cualquier otro grupo equiparable.

200 Por ejemplo, la Ley Forestal de México de 1942 establecía concesiones industriales y las comunidades sólo podían vender madera a los concesionarios; pero a partir de la Ley de 2003, se les considera dueños de los recursos forestales en las tierras de su propiedad. Mientras que en Costa Rica, la Ley Forestal de 1996 transformó el uso de los recursos forestales al redefinir los conjuntos de derechos existentes en los bosques públicos y privados.

y culturas ancestrales, tradicionalmente existe una estrecha relación entre la cultura, el lugar donde la gente vive (territorio) y los elementos que lo componen (recursos naturales que son bienes comunes), particularmente en muchas de las comunidades que mantienen, en mayor o menor grado, una fuerte herencia de tradiciones y culturas prehispánicas. Esto, debido a que en muchas ocasiones la profunda relación con la tierra y los recursos naturales no sólo es socio-económica, sino que adquiere dimensiones espirituales y determina la manera de entender la vida, lo cual incide de una u otra manera en el manejo de los ecosistemas que realizan.

Mientras que en los grandes centros urbanos y cadenas productivas del mundo occidental, se entienden y manejan a partir de la propiedad privada sobre los recursos (sean éstos tangibles o intangibles), mediante relaciones contractuales y a partir de derechos individuales; al mismo tiempo, existe un gran número de pequeñas comunidades que en muchas ocasiones cuentan con un sistema básicamente oral, con tradiciones, actividades, derechos y obligaciones específicas, pero prácticamente todas ellas construidas desde una perspectiva colectiva.

Cada cosmovisión se ve reflejada en una manera de entender la naturaleza y concebir la ética humana, los derechos y las responsabilidades totalmente distintas, pero que deben compaginarse. Por eso, al abordar temas relacionados con los derechos sobre el territorio y los recursos naturales, es necesario construir puentes entre los dos sistemas jurídicos coexistentes: derecho positivo y derecho consuetudinario interno de comunidades.

Generalmente, es en tierras de uso común donde se presenta el manejo y gestión de recursos naturales. Estas tierras se rigen tanto por la legislación vigente aplicable como por los sistemas consuetudinarios (reglamento interno, estatuto comunitario, acuerdos de asamblea, etc.) de cada comunidad en particular. Es decir, en el manejo de los ecosistemas y recursos naturales del territorio, convergen no sólo varias leyes, sino también el sistema jurídico positivo de cada país (codificado, con perspectiva individualista, orientado a la producción de bienes y servicios y relaciones jurídicas pa-

trimoniales) con el sistema de usos y costumbres, tradiciones que regulan cada comunidad.

Son varios los países de Latinoamérica que cuentan con importantes recursos naturales que generan grandes intereses económicos, que muchas veces coincide con la presencia de comunidades que viven y dependen directamente de la naturaleza y ecosistemas del lugar. Por esta razón, es común que en los sitios de mayor riqueza natural coincidan intereses que pueden ser incompatibles y donde la lucha por el acceso a los recursos naturales generalmente es desigual.

Es importante considerar que el "valor de los ecosistemas naturales terrestres va mucho más allá del valor económico directo. Los servicios que prestan son indispensables para la supervivencia de la humanidad en el planeta." (CEPAL, 2002, p. 70) De ellos depende la estabilización del clima y la atmósfera, y el ciclo hídrico; además de brindar productos forestales, hábitat para la vida silvestre, farmacéuticos, entre otros más.

A su vez, la concepción individualista del desarrollo con una visión de corto plazo genera marcos legales y de políticas que promueven una economía predominantemente extractivista e industrializada que no incorpora las externalidades socio-ambientales, es decir, no asume la responsabilidad sobre la contaminación de aguas, deforestación, emisiones de gases de efecto invernadero, entre otros aspectos que genera. Una externalidad negativa (o costo externo) se presenta cuando se dan dos condiciones: **"1) Una actividad de un agente económico provoca una pérdida de bienestar a otro agente, y 2) la pérdida de bienestar no está compensada."** (Reyes Gil, Galván Rico y Aguiar Serra, 2005, p. 436).

Esta situación es causa de numerosos conflictos socio-ambientales en la región latinoamericana puesto que las personas y comunidades que defienden su derecho colectivo a un medio ambiente sano, generalmente enfrentan una lucha desigual.

En este orden de ideas, probablemente la amenaza más importante para lograr la justicia ambiental es el sistema económico, político y legal en sí mismo. Dado que el conjunto de leyes, instituciones y procesos no asumen los costos

por el daño a la naturaleza (externalidades), favorece modelos de desarrollo que destruyen ecosistemas y los servicios ambientales que brindan.

Ejemplos hay muchos, la minería que consume enormes cantidades de agua para extraer oro y plata, pero a costa del derecho humano de las personas a un medio ambiente sano ya que, en ocasiones, generan conflictos con comunidades por el acceso al agua o por reubicar a las poblaciones.

El caso de la mina de plata *Escobal* muestra cómo también en Guatemala existen diversos conflictos en relación con la justicia ambiental. En 2017 el máximo tribunal de dicho país confirmó la suspensión de actividades de la mina en espera de la consulta a las comunidades del pueblo *Xinca*. El tribunal ordenó al Ministerio de Energía y Minas que inicie el proceso de consulta, lo cual pone de manifiesto una vez más la necesidad de que inversionistas y tomadores de decisiones brinden mayor relevancia al respeto de los derechos colectivos relacionados con la defensa de los recursos naturales que son medio de vida de las comunidades que habitan en sitios naturales<sup>201</sup>.

El problema con la minería es que los cuerpos de agua pueden resultar contaminados con los procesos de extracción, generando graves consecuencias en la salud de cualquier persona que consume agua o pescado en las zonas cercanas<sup>202</sup>.

De igual manera, la siembra de soja transgénica genera importantes impactos a la salud por la contaminación de los mantos acuíferos ocasionada por el glifosato (conocido precursor de cáncer), y los riesgos son asumidos por las comunidades que se abastecen del agua de la zona. El uso indiscriminado de agroquímicos en San Luis Talpa, El Salvador, ha ocasionado impactos ambientales a la salud de las personas e incluso en la cultura debido al abandono de las formas tradicionales de cultivar la tierra<sup>203</sup>.

201 Véase Alire García, D. (2018). *Conflicto Minero en Guatemala inquieta a la industria en toda Latinoamérica*. Recuperado de <https://ta.reuters.com/articulo/mineria-guatemala-idLTAK-N1QN10B-QUSLT>

202 Véase Environmental Justice Atlas (2014). *Ciénaga de Ayapel*, Colombia. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/cienaga-de-ayapel-colombia>

203 Véase Environmental Justice Atlas (2014). *Agroquímicos e insuficiencia renal, San Luis Talpa, El Salvador*. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/agroquimicos-e-insuficiencia-renal-san-luis-talpa-el-salvador>

Los problemas de salud y la contaminación son una externalidad que la actividad económica de cultivo no asume en su proceso de producción, mientras que las personas sí viven el impacto ambiental y el daño a la salud.

El modelo de desarrollo con base en grandes proyectos de agroindustrias como los cultivos de palma aceitera, de caña de azúcar y la expansión de pastizales ha reducido áreas de cultivo para alimentos en diversas zonas de Guatemala. También ha generado diversos desplazamientos de comunidades indígenas y daños a la naturaleza. “Adicionalmente, las empresas suelen recurrir a la violencia, daños materiales y físicos para forzar la venta de parcelas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 115). De hecho, conforme a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) existe una práctica sistemática y permanente de las autoridades de presentar a dirigentes comunitarios ante el sistema de justicia por supuesta comisión de delitos como “usurpación” de áreas protegidas, reuniones o manifestaciones “ilícitas”, entre otros (CIDH, 2017).

Por otro lado, en Panamá, desde el año 2000 ha crecido de manera muy importante el número de permisos de construcción otorgados en zonas de alta vulnerabilidad ambiental. Lo anterior, a pesar de que en 2003 el Humedal Bahía Panamá fue declarado Sitio Ramsar y en 2009 declarado Refugio de Vida Silvestre. En el 2013, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT) propuso reducir el área protegida y ampliar la zona urbana, y la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM) solicitó la reducción en los límites del Sitio Ramsar<sup>204</sup>.

El problema es que, nuevamente debido a la visión individualista y de corto plazo, el marco conceptual de las leyes de los países de América Latina y, sobre todo, su implementación, entorpece el respeto de los derechos colectivos como el derecho a un medio ambiente sano; además, los mecanismos de defensa con que cuentan las comunidades, en muchas ocasiones, resultan inadecuados e ineficientes. De esta manera, se

204 Véase Environmental Justice Atlas (2015). *Crecimiento urbano amenaza los Humedales de Bahía, Panamá*. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/crecimiento-urbano-amenaza-los-humedales-de-bahia-de-panama>

cierra el círculo vicioso que facilita la generación de daños a la naturaleza (externalidades) y dificulta el acceso a la justicia en asuntos ambientales, lo cual genera una constante disputa por la tierra, el territorio y los recursos naturales.

En este sentido, la llamada “tercera generación” de los Derechos Humanos, reconoce y promueve instrumentos legales de derechos colectivos; este tipo de derechos, los colectivos, “se particularizan porque su titularidad es conjunta; varias personas naturales o jurídicas se constituyen en los derecho habientes o titulares de la facultad.” (Valencia Restrepo, 1992, p. 177).

Dentro de los derechos colectivos se encuentra el derecho a un medio ambiente sano que, conforme al Principio 1° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, es el derecho fundamental de toda persona a la libertad, igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un medio ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar<sup>205</sup>.

La opinión consultiva de la CIDH indica que el respeto y cumplimiento del derecho a un medio ambiente sano implica la obligación de los Estados de actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica<sup>206</sup>.

Para lograr estos fines, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información, el derecho a la participación pública de las personas en la toma de decisiones y políticas, así como el derecho de acceso a la justicia en relación con las obligaciones ambientales y posibles afectaciones al medio ambiente y los recursos naturales.

205 Véase Organización de las Naciones Unidas (1972). *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TraInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

206 Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Medio Ambiente y Derechos Humanos*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

### 3. ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El acceso a la justicia ambiental significa que una persona o comunidad cuenta con la posibilidad de recibir de las autoridades una solución (administrativa, civil o penal) expedita y completa a un conflicto legal de naturaleza ambiental. Lo anterior supone que todas las personas se encuentran en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados justos (Brañes, 1994).

El derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales se encuentra intrínsecamente vinculado a los derechos de acceso a la información y a la participación pública. También es una pieza clave para garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano<sup>207</sup>.

Sin embargo, el reto para lograr cumplir dichos objetivos en el contexto latinoamericano es sumamente grande, sobre todo en una región que afronta un preocupante incremento en la violencia, acompañada de corrupción y una limitada capacidad de las instituciones para regular y proteger tanto al medio ambiente como a las personas y comunidades que lo defienden.

Actualmente, conforme a datos obtenidos del Atlas de Justicia Ambiental, existen conflictos socio-ambientales<sup>208</sup> registrados en: Argentina (62), Belice (4), Bolivia (41), Brasil (129), Colombia (128), Costa Rica (18), Curazao (1), Ecuador (63), El Salvador (5), Guatemala (27), Honduras (20), Jamaica (4), México (94), Nicaragua (11), Perú (91), Trinidad y Tobago (1)<sup>209</sup>. Además, habría que considerar todos aquellos conflictos que no han sido registrados ante dicho portal.

207 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf)

208 *Conflictos socio-ambientales* se definen como movilizaciones de las comunidades locales y movimientos sociales, que también podrían incluir apoyo de redes nacionales o internacionales, contra determinadas actividades económicas, construcción de infraestructura o de residuos. La contaminación por el impacto ambiental es un elemento clave de sus quejas.

209 Véase Environmental Justice Atlas. Recuperado de <https://ejatlas.org/>

Estos conflictos surgen generalmente de las desigualdades estructurales de los ingresos y poder, que se ven reflejadas en la distribución de los impactos por la contaminación y acceso a los recursos ambientales, el derecho a participar en la toma de decisiones y el reconocimiento de visiones diversas sobre el mundo y el desarrollo. Las estrategias empleadas para procurar resolver los conflictos socio-ambientales pueden ser muy diversas e incluir denuncias formales, peticiones, reuniones, manifestaciones, boicots, huelgas, acciones legales, la desobediencia civil, campañas internacionales y otras formas de acción<sup>210</sup>.

Existe una serie de factores sociales, económicos y culturales que hacen de Latinoamérica una región de riesgo para las personas defensoras del medio ambiente. De hecho, el 60% de los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos en 2017, ocurrió en América Latina<sup>211</sup>.

Algunos países en particular son considerados de alto riesgo, por ejemplo, México, en donde se ha mantenido la tendencia letal durante 2017 y 2018 (más lo que va del 2019) cuando el país fue catalogado en el cuarto lugar del mundo donde se han producido más asesinatos de personas defensoras del medio ambiente. El total de agresiones registradas en México entre el 2010 y el 2018 es de 440, de los cuales 49 ataques ocurrieron en el 2018.<sup>212</sup>

Un caso emblemático de este tipo de conflictos es el proceso de defensa del Río Gualcarque por parte del pueblo indígena Lenca, en Honduras, ante el proyecto de construcción de la presa Agua Zarca. En este proceso, desde 2013 uno de los líderes del pueblo indígena Lenca, Tomás García, fue asesinado. Un año más adelante, otro activista contra la presa de Agua Zarca, William Jacobo Rodríguez, fue asesinado y días después, el cuerpo de su hermano, Maykol, fue encontrado en un río, con señales de tortura<sup>213</sup>.

210 Ibídem.

211 Véase Global Witness (2018). ¿A qué precio? Recuperado de <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>

212 Véase Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2019). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*. Recuperado de [https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe\\_defensores.pdf](https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe_defensores.pdf)

213 Véase Michielin, Davide (2016). *Nelnome di Berta e di tutti-*

Más adelante, en 2016, Berta Cáceres (defensora de Derechos Humanos que recibió el Premio Ambiental Goldman, uno de los más prestigiosos del mundo)<sup>214</sup> fue asesinada en su casa por un sicario<sup>215</sup>; y nueve días después, Nelson García, otro de sus compañeros del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) también fue asesinado mientras ayudaba a algunas de las familias Lencas que habían sido desalojadas<sup>216</sup>. A pesar del enorme costo, incluyendo la vida de cinco personas, el proyecto no ha sido oficialmente cancelado por el Gobierno. En marzo de 2019, hay ocho personas en prisión por el delito de asesinato, pero no los autores intelectuales.

Casos semejantes se pueden encontrar en la mayoría de los países de la región. Hernán Be-doya, de Colombia, recibió 14 disparos por un conflicto de deforestación generada por plantaciones de palma de aceite y plátano<sup>217</sup>. Durante 2017, en Perú los homicidios aumentaron drásticamente, de dos a ocho; y Nicaragua registró la mayor cantidad de homicidios per cápita, con cuatro asesinatos<sup>218</sup>.

En diversos casos, más de una autoridad nacional ha estado involucrada en la problemática; situaciones como esta dejan en “desprotección a las personas y, en particular, a las personas defensoras de derechos humanos, las cuales no sólo realizan una labor de riesgo, sino que han señalado al propio Estado como uno de sus principales agresores” (Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2019, p. 74).

En el caso de defensa del Río Gualcarque,

gli altri .National Geographic. Recuperado de [http://www.national-geographic.it/ambiente/2016/03/07/news/nel\\_nome\\_di\\_ber-ta\\_e\\_di\\_tutti\\_gli\\_altri-3004524](http://www.national-geographic.it/ambiente/2016/03/07/news/nel_nome_di_ber-ta_e_di_tutti_gli_altri-3004524)

214 Véase Oxfam Intermón (2017). Berta Cáceres: asesinada por defender la vida. Recuperado de <https://www.oxfamintermon.org/es/que-hacemos/proyectos/avanzadoras/ber-ta-caceres>

215 Véase Martins, Alejandra (2016). Honduras: matan a Berta Cáceres, la activista que le torció la mano al Banco Mundial y a China. BBC mundo. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150423\\_honduras\\_ber-ta\\_caceres\\_am](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150423_honduras_ber-ta_caceres_am)

216 Véase Front Line Defenders (2016). *Historia del Caso: Nelson García*. Recuperado de <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/case-history-nelson-garcia>

217 Ibídem.

218 Véase Global Witness (2018). ¿A qué precio? Recuperado de <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>

conforme al informe del enviado especial de las Naciones Unidas, el proyecto Agua Zarca fue aprobado por el Gobierno antes de socializar información sobre él y de firmar algún acuerdo con las comunidades locales. Además, no se realizaron estudios de impacto social, ambiental y cultural antes de su aprobación, de hecho, no hubo consulta previa e informada para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas afectados<sup>219</sup>. Cuando se presentaron las primeras movilizaciones y se bloqueó el acceso al cauce del río, se presentaron amenazas y detenciones, incluso ataques por parte de fuerzas de seguridad privadas así como de militares hacia los pobladores.

A lo largo de los años, en América Latina se ha experimentado un proceso de criminalización de las personas que buscan justicia en asuntos ambientales, es decir, el uso indebido del sistema penal por parte de los Estados para perseguirlas.

Además, es forzoso considerar que en Latinoamérica vive una particular violencia de género, al menos 2.795 mujeres fueron asesinadas en 2017<sup>220</sup>; de hecho, fuera de los países en guerra, es la zona más violenta del mundo para ellas<sup>221</sup>.

Por ejemplo en México, entre 2013 y 2017 se registraron por lo menos 95 casos de criminalización contra quienes defienden el medio ambiente<sup>222</sup>. Otro caso es el de Nicaragua, en donde conforme a la CIDH, se constata un uso excesivo de la fuerza policíaca, grupos parapoliciales, e incluso grupos de terceros armados, generando la muerte de 212 personas hasta junio de 2018<sup>223</sup>.

219 Véase Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas A/HRC/36/46*. Recuperado de [https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/A-HRC-36-46\\_Spanish.pdf](https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/03/A-HRC-36-46_Spanish.pdf)

220 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Al menos 2.795 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 23 países de América Latina y el Caribe en 2017*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-al-menos-2795-mujeres-fueron-victimas-feminicidio-23-paises-america-latina-caribe>

221 Centenera, M.; Reina, E. y Torrado, S. (2018). América Latina, la región más letal para las mujeres. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/sociedad/2018/11/24/actualidad/1543075049\\_751281.html](https://elpais.com/sociedad/2018/11/24/actualidad/1543075049_751281.html)

222 Véase Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2018). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales México 2017*. Recuperado de <https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2018/05/DERECHOS-HUMANOS-AMBIENTALES.pdf>

223 Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua*. Recuperado de <http://www.cidh.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf>

Cabe señalar que el uso excesivo de la fuerza en el contexto nicaragüense no sólo está relacionado con la defensa del ambiente, sino con las protestas de 2018 contra el régimen.

Como consecuencia de la respuesta estatal de represión a las protestas, las mismas fueron extendiéndose a lo largo del país, y a sectores de los trabajadores, campesinos, ambientalistas y ciudadanos en general<sup>224</sup>.

Por lo general, este tipo de situaciones se presentan ante la implementación de mega-proyectos de desarrollo e infraestructura, sean éstos de empresas privadas o gubernamentales. La situación se hace aún más compleja al considerar la limitada capacidad para regular y proteger al medio ambiente y a los defensores ambientales, en una región del mundo en la cual existe una fuerte presencia de crimen organizado.

Bajo este marco de referencia, la firma<sup>225</sup> del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, resulta de gran importancia para avanzar a favor del acceso a la información, a la participación y a la justicia, así como para la protección de las personas defensoras del medio ambiente. Este acuerdo establece la línea base para la legislación de los países de la región, de esta manera orienta el desarrollo y los ajustes necesarios para que el marco legal de cada país considere, al menos: órganos estatales especializados en materia ambiental (Tribunales ambientales); procedimientos efectivos, públicos, transparentes; mecanismos de ejecución y cumplimiento; legitimación procesal amplia; mecanismos de reparación de daño ambiental; medidas para reducir barreras en el acceso a la justicia; inversión de carga de la prueba. Además, prevé la obligación de contar con medidas de protección para las personas defensoras del medio ambiente.

Si bien el Acuerdo de Escazú debe ser firmado por algunos países de la región que aún no lo

[oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf](https://www.cidh.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf)

224 Ibídem.

225 Firmado el 27 de septiembre de 2018 por parte de gobiernos de 16 países en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y hasta ahora ratificado por un sólo país.

han hecho (y ratificado por las naciones que ya lo firmaron), en sí mismo representa un avance fundamental para nuestra región en lo que se refiere a los derechos de acceso. Este acuerdo brinda herramientas para la defensa de los derechos humanos y de las comunidades originarias. Además, es un logro de y para la sociedad civil, en el camino de garantizar la protección de las personas defensoras de derechos humanos ambientales<sup>226</sup>.

## 4. PRINCIPALES BARRERAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

En los países de la región no se han logrado revertir las profundas y estructurales desigualdades que predominan, ni las injusticias que afectan especialmente a los grupos vulnerables<sup>227</sup>. Dentro de las principales barreras para acceder a la justicia ambiental que fueron identificadas durante la elaboración del presente artículo, destacan:

### 4.1. Sistema jurídico elitista.

En muchos países de Latinoamérica existe una sociedad elitista, ya sea económica o culturalmente. En los centros de población, es común que las personas urbanas menosprecien a la gente que proviene de comunidades rurales, campesinas e indígenas. Además, el sistema legal predominante es escrito, con un lenguaje complejo, técnico y en español, lo cual margina a un gran porcentaje de la población, particularmente

226 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Artículo 9. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

227 Véase NAMATI (2018). *Acceso a la justicia para todos!* Recuperado de <https://namati.org/network/justiciaparatodxs/>

la población rural e indígena, que generalmente cuenta con menor educación formal, habla lenguas indígenas, tiene otras costumbres, vive en general distante de los centros urbanos donde se encuentran las oficinas u organismos públicos. Es muy común que toda esta disparidad e inequidad estructurales, además se vea reflejada en las decisiones y sentencias judiciales.

Un efectivo acceso a la justicia en asuntos ambientales implica que los Estados garanticen procesos justos, abiertos, transparentes y equitativos, sin trato discriminatorio. Existen experiencias exitosas en las que los Estados han adoptado medidas para asegurar una "igualdad de condiciones" para personas y grupos específicos. Una muestra de esto es el Formulario Único de Trámites Administrativos del Poder Judicial, en Perú, que se encuentra disponible desde 2016 en los idiomas quechua, aymara y asháninka; esto, con el objeto de facilitar el acceso a usuarios de dichos pueblos indígenas<sup>228</sup>. Sin embargo, también existen muchas malas experiencias prácticas, por ejemplo, se calcula que en México existen ocho mil indígenas en prisión, debido a que la falta de intérpretes continuamente genera inconsistencias y fallas en el proceso legal<sup>229</sup>.

Cabe resaltar que, en diversos países de la región, existen elevados costos por acceder a los tribunales cuyo pago es obligatorio. Asimismo, hay que considerar el pago de abogados, peritajes y suspensiones.

### 4.2. Ineficaces mecanismos de participación pública.

Otra barrera importante para acceder a la justicia ambiental, es que las comunidades que viven y dependen directamente de la naturaleza

228 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf)

229 Véase Méxicampo (2019). *Presos ocho mil indígenas por falta de intérpretes y abogados*. Recuperado de <https://www.mexicampo.com.mx/presos-ocho-mil-indigenas-falta-interpretes-abogados/?fbclid=IwAR09Sy5Leu35NNWq0nqnywLnabm4F6WSr8W2D-S08QavHaQuNDsR9G5o7nlw>

za, generalmente no son escuchadas de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones que les afectan, como puede ser el otorgamiento de concesiones mineras o la construcción de obras de infraestructura (por ejemplo, represas). Para que esto suceda, se debe asegurar la existencia y funcionalidad de los mecanismos de participación, donde la gente pueda expresar su opinión, defender sus intereses, cuestionar decisiones y modificar políticas que podrían afectar a sus comunidades y a su entorno natural.

La participación, junto con el acceso a la información, son derechos de enorme valor que impulsan la construcción de sociedades más justas, equitativas, corresponsables y conscientes de la imperiosa necesidad de que los países se desarrollen con esquemas más sustentables. La información y la participación son dos de los pilares que forman la base de una sociedad cada vez más informada, participativa y sensible ante las cuestiones ambientales, por lo que el Estado debe garantizarlos.

### 4.3. Barreras geográficas y brecha tecnológica.

En un gran número de ocasiones, las afectaciones ambientales se dan en lugares remotos, con comunidades alejadas y en ocasiones aisladas de los centros de población urbanos más grandes, lo cual dificulta de sobre manera acceder a las oficinas institucionales para presentar quejas o reunirse con las autoridades competentes.

Un tema a considerar es el hecho de que cada día más trámites, solicitudes e incluso denuncias se realizan mediante una computadora y con el apoyo de internet. Si bien esta tendencia facilita y agiliza muchos aspectos de la gestión pública e impartición de justicia, también es cierto que en Latinoamérica aún existe una brecha tecnológica para una inmensa cantidad de comunidades rurales e indígenas. Además de que las computadoras, teléfonos y servicios de internet siguen siendo de precios prohibitivos para cerca del 40% de población<sup>230</sup>.

230 Véase Núñez, L. (2018). 3 datos que evidencian la brecha

### 4.4. Política pública reactiva.

Un común denominador para la mayoría de los países de la región es que los gobiernos carecen de una planeación de mediano y largo plazo claramente definida sobre los ecosistemas en su conjunto y las comunidades que en ellos habitan. Al presentarse conflictos socio-ambientales en la mayoría de los países de LA se aplica una política reactiva que trata de solucionar los problemas una vez que se presentan en vez de procurar prevenirlos contando con una visión de largo plazo y que procure abordar la prevención de daños ambientales y la seguridad de las personas desde diversos flancos.

Esta situación se traduce en que en la práctica, grupos vulnerables y minorías como los pueblos indígenas tienen un limitado acceso a la información, desconocen sus derechos, las obligaciones del gobierno y cuáles son las instituciones responsables. Aspectos que poco a poco van incrementando las desventajas de las comunidades para acceder a la participación y la justicia ambiental.

### 4.5. Corrupción y desconfianza en las instituciones del Estado.

Es innegable que América Latina es una región con serios problemas de corrupción. El Índice sobre corrupción 2017 de Transparencia Internacional señalaba 16 países de América Latina en números rojos<sup>231</sup> y en 2018, sólo 11 países (de 35) del continente americano estaban por arriba de 50 puntos (de 100 disponibles)<sup>232</sup>.

En este contexto, una de las principales barreras para la justicia ambiental en la región

digital en América Latina. *Alnavío*. Recuperado de <https://alnavio.com/noticia/13450/economia/3-datos-que-evidencian-la-brecha-digital-en-america-latina.html>

231 Véase France 24 (2018). Índice sobre corrupción deja 16 países de América Latina en rojo. Recuperado de <http://es.rfi.fr/americas/20180222-indice-sobre-corrupcion-deja-16-paises-de-america-latina-en-rojo>

232 Véase Instituto Mexicano para la Competitividad (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional. Recuperado de [https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/)

es la corrupción, que en ocasiones es la causa subyacente de la nula aplicación o respeto a los derechos. Ejemplos de la autoridad permitiendo el daño ambiental sobran; en el proceso de defensa del Río Gualcarque, en Honduras, el COPINH denunció el involucramiento de tribunales y diversas oficinas de gobierno<sup>233</sup>. De hecho, la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) de la Organización de Estados Americanos (OEA) investiga la posible corrupción asociada a este caso<sup>234</sup>.

En el caso del ecocidio de casi 60 hectáreas de manglar por las obras de construcción en el malecón de Tajamar, en Cancún, México, *“a pesar de las irregularidades en la manifestación de impacto ambiental, la devastación del mangle se realizó con la ayuda de policías municipales, estatales, el Fondo Nacional para Fomento al Turismo (FONATUR)”*<sup>235</sup>.

#### 4.6. Limitada efectividad de los Tribunales Ambientales.

Un importante avance de la región, al menos en términos formales, es que en América Latina y el Caribe, existen 13 países que cuentan con tribunales (judiciales o administrativos) especializados en asuntos ambientales: Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago<sup>236</sup>. No obstante, por lo general los Tribunales Ambientales carecen de herramientas suficientes para cumplir con su objetivo, además tampoco cuentan con el personal necesario para llevar a cabo diversas

233 Véase Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (2018). *Nos declaramos en rebeldía contra la farsa y la injusticia*. Recuperado de <https://copinh.org/2018/10/nos-declaramos-en-rebeldia-contra-la-farsa-y-la-injusticia/>.

234 Véase Agencia EFE (2017). *La OEA investiga corrupción en la hidroeléctrica a la que se oponía Berta Cáceres*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-oea-investiga-corrupcion-en-hidroelectrica-a-que-se-oponia-berta-caceres/20000035-3325409>

235 Entrevista realizada a Araceli Domínguez del Movimiento Salvemos tajamar, realizada en noviembre de 2018.

236 Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2017). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf)

inspecciones y estudios.

El problema es que las instituciones judiciales no suelen ser percibidas como instancias que brinden asistencia que ayude a reivindicar de manera efectiva el derecho a un medio ambiente sano de manera que resulte accesible o gratuita para las comunidades que viven y dependen directamente de la naturaleza. Una muestra de esta situación es el caso de Chile, en donde los Tribunales Ambientales, de 2014 a 2017, han dictado trece resoluciones por daño ambiental, de las cuales sólo cinco casos han tenido una sentencia en favor de los vecinos afectados, las denuncias restantes han sido rechazadas. También hay que considerar que en ese mismo país se han presentado 213 inconformidades por las decisiones de la autoridad ambiental<sup>237</sup>.

Es justo reconocer que, poco a poco, ya sea con la presencia de tribunales ambientales o sin ellos, se presentan mejores resoluciones legales, e incluso sentencias formales, que son ejemplares como la resolución 2001-13295 de la Suprema Corte de Costa Rica, la cual señala: “La Constitución no exige sólo cumplir con ciertas formalidades, sino utilizar como se dijo todos los medios jurídica y fácticamente posibles para preservar el ambiente”<sup>238</sup>; o bien, la resolución del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en México, que el caso de Tajamar ordena la restitución del manglar impactado y fundamenta su sentencia en los principios de prevención, precaución, responsabilidad y desarrollo sustentable, así como el reconocimiento de derechos colectivos que prevalecen sobre la propiedad privada<sup>239</sup>.

De igual manera, es justo señalar que sentencias como las previamente referidas distan mucho de ser la realidad cotidiana y de ser efectivamente aplicadas. Por esto resulta indispen-

237 Véase Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (2017). Álvaro Toro, quien ha asesorado a comunidades afectadas, afirma que resulta “muy complejo o casi imposible ganar en causas como éstas...” Recuperado de <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=106941>

238 Véase Expediente 00-007280-0007-CO

239 Versión pública del Amparo en Revisión 88/2017 derivado del Juicio de Amparo Indirecto 1064/2015 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en Materia Administrativa del Poder Judicial de la Federación. Documento público disponible para consulta en: [http://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/170608\\_Sentencia\\_Tajamar.pdf](http://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/170608_Sentencia_Tajamar.pdf)

sable contar con más personas que defiendan el derecho a un medio ambiente llevando a cabo trabajo legal y paralegal, también. En este orden de ideas, iniciativas como la “Declaración de Villa Inflamable por el Acceso a la Justicia para todas/os y el Empoderamiento Jurídico”<sup>240</sup>, impulsada por veinticuatro organizaciones de Latinoamérica para compartir experiencias y articular acciones en este sentido, son de la mayor relevancia.

## 5. METODOLOGÍAS DE EMPODERAMIENTO JURÍDICO

A lo largo de Latinoamérica se pueden identificar una gran diversidad de casos relacionados con el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada uno de ellos con sus particularidades y aspectos específicos; aun así, se puede vislumbrar una tendencia a trabajar en el empoderamiento jurídico de las comunidades para defender sus recursos naturales en las siguientes líneas generales. Las metodologías que se comentan a continuación son utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas aportando herramientas útiles para el fortalecimiento de las comunidades:

### 5.1. Capacitar promotores legales y defensores comunitarios.

Dada la complejidad y número abrumador de casos en que existe algún daño ambiental o violación al derecho a un medio ambiente sano en toda la región, hay organizaciones que han apostado por la capacitación de personas de las diversas comunidades que se ubican en zonas de conflicto o potencial riesgo, sobre sus derechos y cómo hacerlos efectivos.

En la mayoría de los países de la región hay

240 Véase NAMATI (2018). *Acceso a la justicia para todos!* Recuperado de <https://namati.org/network/justiciaparatodxs/>

muchas acciones de defensa que no requieren ser aplicadas por abogados necesariamente. El trabajo de defensa del medio ambiente comienza con obtener información para poder generar un expediente, recabar pruebas, solicitar permisos y autorizaciones; dichas actividades pueden ser realizadas por cualquier persona que reciba instrucción en las capacidades y conocimiento mínimo necesario. Por eso el trabajo de capacitación de las comunidades que viven y dependen de la naturaleza es ineludible.

Es importante que las personas interesadas en defender la naturaleza y exigir su derecho a un medio ambiente sano sepan leer y escribir, a fin de que puedan adquirir nociones jurídicas básicas, para solicitar información e interponer recursos legales sencillos, como denuncias populares. Para estos fines, también es básico que las personas que defienden el medio ambiente sean capaces de identificar autoridades, competencias de las autoridades y la generación de pruebas para presentar controversias legales bien sustentadas. De esta manera, pueden dirigir bien sus cuestionamientos y obtener respuesta a sus solicitudes; además, sus acciones legales podrán ser admitidas ante las autoridades o tribunales correspondientes.

Fortalecer las capacidades de las comunidades para la defensa de su derecho a un medio ambiente no se limita a conocimiento jurídico, también implica aspectos como el uso de computadora e internet, por ejemplo. Hay que mantener en mente que la inmensa mayoría de las personas que lucha por la defensa del medio ambiente no son abogados ni cuentan con conocimiento especializado en asuntos ambientales, sencillamente son personas que se ven afectadas en sus derechos y calidad de vida y que deciden actuar.

### 5.2. Organización e involucramiento de la comunidad.

Sin lugar a dudas, un punto clave para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales es la participación e involucramiento de la comunidad de que se trate. Que las personas de

la comunidad, pueblo o ciudad se involucren en el conflicto puede marcar la diferencia.

En ocasiones el involucramiento de la sociedad puede presentarse de manera espontánea y orgánica, como en el caso del Malecón de Tajamar, en Cancún, México. El caso es un claro ejemplo de una mala gobernanza (que permitió arrasar con toda la biodiversidad de 60 hectáreas de manglar) y una buena participación social, que refleja cómo un movimiento social puede defender el medio ambiente y cómo la colaboración de las personas mediante el uso de información, tecnología y conocimientos básicos sobre sus derechos puede desencadenar resultados sumamente importantes incluso al más alto nivel legal.

Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, el proceso de participación e involucramiento de las personas que forman parte de la comunidad es mucho más estructurado. Por ejemplo, gracias a la serie de manifestaciones y campañas realizadas en la Ciudad de Panamá para reclamar la protección del humedal, junto con la interposición de denuncias para salvar la Bahía de Panamá, en el 2015 el gobierno promulgó la Ley que protege al humedal Bahía de Panamá. Dicha ley prohíbe la remoción y relleno de tierra, la tala o cualquier actividad que afecte el flujo de agua de los manglares, también prohíbe la construcción de cualquier obra de infraestructura o proyecto en esa zona<sup>241</sup>.

Involucrar a la comunidad, en ocasiones implica movilizaciones y “puestos de control territorial”, como en la defensa del Río Gualcarque<sup>242</sup>, en donde la participación comunitaria y presión mediática internacional logró que el Banco Mundial fuera quien primero retiró sus fondos y que el constructor de presas más grande del mundo (Sinohydro) se haya retirado del proyecto. Después de años de lucha por la protección del río, en julio de 2018, lograron que el Banco Holandés de Desarrollo (FMO) y el Fondo Finlandés para la Coo-

peración Industrial (FINNFUND), hayan retirado su apoyo al proyecto hidroeléctrico Agua Zarca.

Para lograr involucrar a la comunidad, resulta estratégica la participación de sus líderes, sean estos políticos, religiosos o tradicionales. En el caso de Agua Zarca, el papel de Berta Cáceres como vocera del movimiento fue trascendental<sup>243</sup>. Hay ocasiones en que los líderes religiosos también juegan un papel sumamente relevante, es el caso de la Conferencia Episcopal Peruana (CEP), que facilita el diálogo entre el Gobierno y las comunidades campesinas para resolver el conflicto ocasionado por el proyecto minero “Las Bambas”, donde los comuneros han cerrado por más de 50 días las vías de acceso a la mina<sup>244</sup>.

### 5.3. Solicitar información pública.

La experiencia del trabajo de CEMDA por más de 25 años indica que, cuanto más y mejor informada está la población, tiene mayores posibilidades de participar e incidir en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas y proyectos de desarrollo. Es decir, si las personas tienen la posibilidad de conocer el estado del medio ambiente, de expresar su opinión y de exigir la rendición de cuentas sobre el desempeño de las autoridades, la sociedad en su conjunto será capaz de prevenir graves daños ambientales o una deficiente gestión ambiental.

La información ambiental gubernamental está en poder de las autoridades y provee conocimientos y evidencias sobre el estado oficial que guarda el capital natural de la nación, así como los problemas vinculados con el mismo y las estrategias para su solución. La difusión y consulta de este tipo de información es fundamental para que la población tenga la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones y en las políticas públicas relacionadas con el medio

ambiente. En esta línea de pensamiento, realizar solicitudes de información pública gubernamental es una herramienta estratégica, dado que los resultados pueden ser cotejados contra informes realizados por organizaciones de la sociedad civil o incluso privadas.

### 5.4. Difusión y comunicación.

Difundir información y lograr transmitir el mensaje de la defensa ambiental es un tema indispensable. La presión de los diversos medios de comunicación y redes sociales a través de documentales, reportajes y comunicados pueden desencadenar un gran apoyo por parte de la opinión pública, personalidades y líderes de opinión que pueden incidir en el papel de las empresas y gobiernos involucrados.

En diversas ocasiones la presión social, mediática y los medios paralegales han generado mejores frutos que la vía legal. La muerte de Berta Cáceres en Honduras generó indignación, rabia y consternación a nivel internacional, por lo cual se dio una amplia cobertura al asesinato, desencadenando el reconocimiento de la lucha por varias personalidades en eventos de los más diversos ámbitos, desde la ceremonia de entrega de premios de cine en Hollywood, hasta la firma del Convenio de Escazú en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Bajo este contexto, diversas organizaciones ambientalistas como Ecologistas en Acción (una confederación de más de 300 grupos ecologistas en España) solicitaron por escrito al presidente de la empresa alemana *Voith Hydro Holding GmbH & Co* que abandonara el proyecto que, además, era incongruente con los principios ambientales y sociales establecidos por dicha empresa<sup>245</sup>.

En el caso Tajamar, gracias a que la noticia e imágenes se hicieron *virales* en redes sociales, se favoreció el involucramiento de más gente con conocimiento técnico o legal, organizaciones de la sociedad civil, pequeños negocios y también muchos menores de edad. En agosto de 2015,

en un hecho sin precedentes en México, ciento trece menores demandaron su derecho a tener un medio ambiente sano mediante un amparo con base en la Constitución Mexicana y la Convención sobre los Derechos del Niño. Al mes siguiente, una segunda demanda, firmada por novecientos menores de edad, se sumó a la primera petición de amparo.

### 5.5. Tecnología de la Información y la Comunicación.

Vale la pena reconocer y dimensionar una nueva forma de trabajo y defensa comunitaria que tiene cada vez mayor impacto, el uso de la tecnología. Es absolutamente cierto que no todas las personas ni comunidades cuentan con celulares, computadoras o acceso a internet; pero también es cierto que el uso de teléfonos celulares, aplicaciones, cámaras digitales y otros nuevos dispositivos es cada vez más común y accesible para cualquier persona independientemente de dónde se ubique. De esta manera, crece exponencialmente el potencial para vigilar y monitorear daños ambientales, cambios de uso de suelo, incendios, tráfico de especies y violaciones a los derechos humanos en general.

De hecho, las primeras fotos del ecocidio en el Malecón de Tajamar fueron tomadas desde la ventana de una vecina al terreno, con su celular. Casi inmediatamente, a través de las redes sociales, vecinas aledañas al terreno del malecón alertaron a sus amigos, familiares y grupo de vecinos sobre el enorme desmonte del manglar con todo y los animales vivos dentro de las obras. Las fotos y videos de vecinos se multiplicaron en las redes sociales y las imágenes evidenciaron las declaraciones falsas de autoridades involucradas.

Hay que tomar en cuenta que existen cada día más plataformas de internet que ofrecen el uso de la tecnología e información para empoderar a las personas y comunidades que viven en y dependen de la naturaleza. Por ejemplo, la Asociación de Conservación del Amazonas (ACA) trabaja en la protección de la biodiversidad, con las alertas de deforestación, mediante el uso de celulares y el

241 Véase Environmental Justice Atlas (2015). *Crecimiento urbano amenaza los Humedales de Bahía, Panamá*. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/crecimiento-urbano-amenaza-los-humedales-de-bahia-de-panama>

242 Véase Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (2018). *La empresa asesina DESA mantiene la concesión y sigue operando el Proyecto Agua Zarca*. Recuperado de <https://copinh.org/2018/07/la-empresa-asesina-desa-mantiene-la-concesion-y-sigue-operando-el-proyecto-agua-zarca/>

243 Véase Martins, A. (2016). *Honduras: matan a Berta Cáceres, la activista que le torció la mano al Banco Mundial y a China. BBC mundo*. Recuperado de [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150423\\_honduras\\_berta\\_caceres\\_am](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150423_honduras_berta_caceres_am)

244 Véase ACI Prensa (2019). *Iglesia en Perú facilita diálogo para resolver conflicto minero*. Recuperado de <https://www.aciprensa.com/noticias/iglesia-en-peru-facilita-dialogo-para-resolver-conflicto-minero-79429>

245 Véase Ecologistas en Acción (2016). *Piden detener el proyecto por el que asesinaron a Berta Cáceres*. Recuperado de <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=31792>

sistema *Global Forest Watch*, y en cuestión de días puede detectar actividades ilegales como la minería y la tala en áreas protegidas. De esta manera, brinda información exacta y oportuna a las autoridades y facilita que se tomen medidas en el sitio entre 24 y 48 horas tras recibir una alerta<sup>246</sup>.

## 5.6. Litigio Estratégico.

El litigio estratégico se considera una herramienta para la protección de derechos humanos, a través del uso de los sistemas judiciales y mecanismos internacionales de protección en la región. En muchas ocasiones, organizaciones que realizan litigio estratégico, conscientes de la lucha desigual ante grandes intereses económicos, buscan sentar precedentes legales para transformar el Derecho y alcanzar objetivos de justicia ambiental y respeto a derechos humanos, más allá de ganar un caso en concreto. En esta línea de pensamiento, el litigio estratégico puede servir para<sup>247</sup>:

1. Evidenciar conductas ilegales y estructuras desde las que se violan derechos humanos.
2. Promover derechos que en ocasiones no son reconocidos o regulados de manera que se puedan hacer operativos.
3. Impugnar políticas públicas que en contenido o forma de implementación afectan derechos humanos.
4. Incluir nuevos temas en la agenda legislativa relacionados con los derechos humanos.

Una pieza clave para poder llevar a cabo un litigio estratégico es contar con legitimación procesal amplia que permita realizar acciones legales. Es decir, la capacidad reconocida por ley para accionar el sistema jurídico y así poder interponer demandas legales, recursos administrativos, amparos o cualquier otra forma de defensa legal.

246 Instrumento recuperado de <https://www.globalforestwatch.org/>

247 Véase Morales, D. (2010). ¿Qué es el litigio estratégico en derechos humanos? *Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=467>

Uno de los casos más emblemáticos en este sentido es el ocurrido en Belice, donde nueve organizaciones ambientales interpusieron un recurso contra la construcción de una represa en el río Macal argumentando la violación a diversas disposiciones legales sobre evaluación de impacto ambiental, acceso a la información y participación pública, en dicho país<sup>248</sup>. En su resolución número BZ 2002 SC 14, la Corte Suprema de Belice fue más allá del concepto de afectación en estricto sentido, al admitir categóricamente la legitimación activa de las organizaciones, debido a que cuentan con un interés público suficiente y relevante para el caso, dado que representan a comunidades afectadas y cuentan con el interés de la defensa del medio ambiente. Como un hito de éxito, en el 2015 el gobierno promulgó una Ley que protege al humedal Bahía de Panamá<sup>249</sup>.

## 5.7. Amicus Curiae.

El *amicus curiae*, o amigo de la corte, es un mecanismo procesal que permite a cualquier persona el acceso a un tribunal para aportar elementos al juez (que pueden ser razonamientos jurídicos o interdisciplinarios), a fin de que éste pueda tomar la mejor decisión informada. Esto, en beneficio de la tutela judicial efectiva de intereses públicos, tales como el ambiental. Es una herramienta que permite hacer operativo el derecho a la participación, conforme se establece en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y se consagra en las Constituciones de los países de la región.

En Latinoamérica, desde hace varios años, existen experiencias de coadyuvancia activa de la sociedad civil para con la labor judicial, o *amicus curiae*, como la generación de reportes independientes. En el año 2001, en Costa Rica, a raíz de la denuncia presentada por distintas organizaciones ambientalistas sobre las exploraciones

248 Véase Environmental Justice Atlas (2015). *Crecimiento urbano amenaza los Humedales de Bahía, Panamá*. Recuperado de <https://ejatlas.org/conflict/crecimiento-urbano-amenaza-los-humedales-de-bahia-de-panama>

249 *Ibidem*.

petroleras de la empresa MKJ Exploraciones en territorios marinos de la costa caribeña<sup>250</sup>, se reclamó la violación del derecho a un ambiente sano contenido en la Constitución de Costa Rica y diversas convenciones internacionales<sup>251</sup>. A lo largo de este proceso, algunos consultores ambientales<sup>252</sup> produjeron reportes señalando que el proyecto de exploración petrolera no era recomendable por el riesgo, incertidumbre y magnitud de impactos potenciales. También indicaron que la concesión para el proyecto petrolero no aplicó el principio precautorio en las políticas ambientales. Otros grupos<sup>253</sup> generaron más informes que concluyeron en el mismo sentido: el Estudio de Impacto Ambiental tenía deficiencias y errores.

Recientemente, en 2019, FARN presentó un *amicus curiae* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso de la Asociación de Comunidades Aborígenes “Lhaka Honhat” vs. Argentina<sup>254</sup>. Se trata de un documento de análisis legal ambiental, con la intención de facilitar que la Corte considere aspectos vinculados con cuestiones de consulta, consentimiento y evaluaciones de impacto ambiental y social. El conflicto surge debido a una serie de obras públicas realizadas en territorio indígena, que implicó una importante deforestación y degradación ambiental en sus territorios, lo cual conlleva un riesgo grave para las comunidades, ya que afecta la disponibilidad de alimentos y las actividades de subsistencia.

Todas las estrategias de trabajo comentadas están orientadas al empoderamiento jurídico comunitario como una forma de trascender las barreras para acceder a la justicia ambiental. Dichas estrategias sirven para cerrar la brecha y

250 Interpuesto por Marco Machore Levy a favor de la asociación ecologista limonense “Ser y Conservar, Limón” contra el Ministerio del Ambiente y Energía.

251 Artículo 50° de la Constitución Política, la Convención Interamericana para la Investigación y Conservación de las Tortugas Marinas, el artículo 17° de la Convención Ambiental de Río de Janeiro, así como la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, aprobada por Ley No. 3763 de 26 de octubre de 1976 y el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe, aprobado por Ley No. 7227 de 12 de abril de 1991.

252 Alejandro Yáñez Arancibia y David Zárate Lomelí.

253 Organización de Estudios Tropicales.

254 Documento recuperado de <https://drive.google.com/file/d/1HXHTyZ3u9m5aPyiv07UPzI2Xt4nb3f90/view>

nivelar un poco las condiciones en la búsqueda de una justicia ambiental, y reclamar por el incumplimiento o violación del derecho humano a un medio ambiente sano. Obviamente, cada una de las formas de trabajo afronta limitaciones y barreras que se presentan en el día a día.

# 6. LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Algunos consejos concretos que pueden ayudar al empoderamiento jurídico comunitario para la defensa del derecho a un ambiente sano son:

## 6.1. Generar masa crítica (presión social/comunitaria).

Un gran reto para las personas defensoras es lograr trascender la indiferencia de la gente y transmitir el mensaje de su lucha por el derecho a un medio ambiente sano, sólo de esta manera la población en general puede cobrar conciencia de la relevancia del tema y participar en la medida de sus posibilidades. La forma en que cada persona o comunidad se involucra en los temas para la defensa de su territorio y ambiente es muy variada, pero siempre resulta crucial contar con una cantidad mínima de personas que apoyen la causa. De esta manera, un caso en concreto se puede convertir en una “bola de nieve” o generar un “efecto dominó”, gracias al cual se favorezca el cuidado de los ecosistemas, los recursos naturales y las personas que de ellos dependen.

Para estos fines, es prioritario transmitir el mensaje de manera clara, comprensible para todas las personas, señalando claramente cómo pueden ser afectadas por el problema y cómo pueden apoyar el trabajo a favor de la justicia ambiental.

## 6.2. Aprovechar TICs para monitoreo y denuncia.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) son una herramienta con un potencial que apenas comenzamos a dimensionar. Las TICs abren nuevas puertas para una participación directa de las personas y comunidades en general, para tener más monitores ambientales, personas que obtengan pruebas, presenten demandas, envíen comunicados, respondan comunicaciones, entre una inmensidad de posibilidades más. Es claro que en la realidad socioeconómica de LA, no todas las personas tienen celular o acceso a internet; sin embargo, en muchas ocasiones también para estas mismas personas resulta más sencillo conseguir con algún conocido un celular o llegar a un café internet, que tener que acudir físicamente a las oficinas de gobierno en determinada ciudad o capital del país.

Hoy en día, desde una computadora o celular es posible presentar una denuncia sobre daños ambientales y, actualmente, cerca del 70% de las personas en Latinoamérica cuentan con un celular<sup>255</sup>. Esto abre la posibilidad de conectar a millones de personas con dispositivos móviles y acceso a información casi ilimitado quienes pueden presentar denuncias *in situ*. También las comunidades indígenas están sumándose al uso y aprovechamiento de este tipo de tecnología, como en el caso de la red celular comunitaria del estado de Oaxaca, México, donde la comunidad opera una red privada interna conectada al servicio de internet<sup>256</sup>.

## 6.3. Involucrar a figuras públicas y líderes comunitarios.

Teniendo en cuenta que contar con el apoyo de la opinión pública es un tema estratégico en

255 Véase N más 1 (2017). En Latinoamérica, ¿Cuántas personas tienen acceso a un celular? Recuperado de <https://nmas1.org/news/2017/03/01/celulares>

256 Véase Chouza, P. (2013). Un pueblo indígena de Oaxaca crea su propia red de telefonía móvil. *El País*. Recuperado de [https://el-pais.com/sociedad/2013/08/22/actualidad/1377142202\\_707447.html](https://el-pais.com/sociedad/2013/08/22/actualidad/1377142202_707447.html)

la defensa del medio ambiente, generar sinergia con figuras públicas, líderes de opinión, puede ser una oportunidad que inclina la balanza a favor de la naturaleza y el respeto a los derechos humanos. En ocasiones, campañas de comunicación encabezadas por estrellas de cine o música, deportistas famosos, que desencadenan una gran presión social y mediática pueden lograr mucho mayor impacto que un trabajo técnico legal, que muchas veces resulta lento y poco efectivo.

Cuando el problema afecta comunidades rurales e indígenas de los países de la región, resulta indispensable involucrar a líderes comunitarios; es decir, mujeres y hombres que son miembros del grupo social afectado, comparten usos y costumbres y viven directamente los impactos por el daño ambiental. Son personas que, gracias a su trayectoria, experiencia y calidad moral cuentan con el apoyo de su comunidad dado que conocen su trabajo en el día a día.

## 6.4. Involucrar a abogados/as.

Ahora bien, cuando se busca promover acciones legales más complejas como amparos, litigio estratégico o *amicus curiae*, es conveniente contar con el apoyo de personas con experiencia y formación especializada en la aplicación de las leyes.

En otras palabras, medidas jurídicas más complejas, generalmente, requieren de abogados con experiencia, de esta manera se pueden lograr resultados de mayor envergadura<sup>257</sup>. En este caso, con el apoyo del *amicus curiae* previamente referido, la Suprema Corte de Costa Rica señaló que la Constitución Política "ordena al Estado que garantice el derecho a un ambiente sano. Tal obligación implica que el Estado debe tomar todas las medidas técnicas posibles para asegurarse de que la actividad que aprueba no causará daños al ambiente."<sup>258</sup>

En el caso Tajamar, en respuesta a las demandas legales interpuestas por organizaciones con apoyo de abogados especialistas en asuntos

257 Tal como ocurrió en la resolución 2001-13295 del expediente 00-007280-0007-CO.

258 Expediente 00-007280-0007-CO

ambientales, el Tercer Tribunal Colegiado, en México, otorgó el amparo y protección de la justicia federal, prohibiendo la autorización del proyecto de construcción y obligando a la restauración de la zona natural afectada.

## 6.5. Firmar y ratificar el Acuerdo de Escazú.

En el contexto planteado por el presente artículo resulta fundamental que los países de la región firmen (y/o en su caso ratifiquen) e implementen cuanto antes el Acuerdo de Escazú, para avanzar la justicia ambiental en la región y generar políticas integrales y eficaces orientadas a la protección adecuada de las personas defensoras ambientales.

El Acuerdo de Escazú puede marcar un antes y un después en el desarrollo de la política y legislación sobre los derechos colectivos, en particular para el derecho de acceso a la justicia ambiental. Este Acuerdo fomenta que los países cuenten con Órganos estatales especializados en materia ambiental (Tribunales ambientales), procedimientos efectivos, públicos, transparentes (resolver el fondo del problema y los daños ambientales), y mecanismos de ejecución y cumplimiento (para que las sentencias sean materializadas). El mismo Acuerdo de Escazú insta a que los Estados parte reconozcan la legitimación procesal amplia en asuntos ambientales, y establezcan mecanismos de reparación de daño ambiental con perspectiva de derechos humanos y medidas para reducir las barreras que dificultan el acceso a la justicia para los grupos vulnerables<sup>259</sup>.

## 7. CONCLUSIONES

El ideal de Justicia Ambiental y el Derecho Humano a un Medio Ambiente Sano son concep-

259 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Artículo 8. Ver: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

tos relativamente nuevos, multifactoriales y por lo tanto complejos, que rebasan las ideas tradicionales de justicia con perspectiva individualista y antropocéntrica. De hecho, abren las puertas a los derechos colectivos y a la idea de naciones pluriculturales en la región latinoamericana.

Sin embargo, los marcos legales de los países de Latinoamérica y su implementación, hasta ahora han resultado incapaces de lograr que los desarrolladores de proyectos que ocasionan contaminación o daños a los ecosistemas asuman cabalmente la responsabilidad sobre los impactos socio-ambientales que generan (externalidades). Esta situación se retroalimenta con las desigualdades estructurales que existen en la región de Latinoamérica (inequidad social, de género, corrupción, etc.), lo cual se ve típicamente reflejado en los conflictos por el desarrollo de mega-proyectos, donde generalmente la defensa del medio ambiente resulta una lucha desigual para las personas o comunidades ante grandes empresas e instituciones de gobierno.

A lo largo de América Latina existen y se aplican diversas acciones y métodos para el empoderamiento jurídico y defensa comunitaria de los recursos naturales, ecosistemas y territorio: capacitar promotores legales y defensores comunitarios; fomentar la organización e involucramiento de la comunidad; solicitar información pública; incentivar la difusión y comunicación; posicionar temas en redes sociales y hacer uso de la TICs; y el litigio estratégico.

El empoderamiento legal de las comunidades ha consolidado luchas sociales importantes por la defensa del derecho a un medio ambiente sano. En diversas ocasiones el que las personas de la comunidad hayan conocido, ejercido y exigido el respeto a sus derechos, tanto individuales como colectivos, ha generado resultados positivos y palpables; por ejemplo, ha logrado incidir en la toma de decisiones para frenar determinados proyectos en favor de la protección del medio ambiente e, incluso, ha detonado la creación de leyes y políticas para la protección de recursos naturales y ecosistemas. De esta manera, se cuenta con experiencias exitosas que contribuyen a la conservación de espacios naturales sin

contaminación, los cuales brindan una mejor calidad de vida a las personas y comunidades que habitan en ellos y a todos sus alrededores.

Aun así, la mayoría de las veces en que existe un conflicto por daños o impactos ambientales en territorios de comunidades, todavía existe un largo camino por recorrer para alcanzar una justicia ambiental. En Latinoamérica es necesario remar contra corriente ante una creciente violencia y criminalización de las personas que defienden su territorio y el derecho a un medio ambiente sano. De hecho, un gran número de personas que defienden el derecho a un medio ambiente sano en Latinoamérica ya han perdido la vida o viven en situación de alta inseguridad.

América Latina sigue siendo una de las regiones más ricas en términos de biodiversidad y servicios ambientales, también cuenta con enorme riqueza cultural y de saberes ancestrales, pero tristemente es también una de las regiones más inseguras para la defensa del medio ambiente.

## BIBLIOGRAFÍA

Brañes, R. (1994). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2019). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*. Recuperado de [https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe\\_defensores.pdf](https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Informe_defensores.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Recuperado de <https://www.cepal.org/rio20/tpl/docs/5.DesSost-Julio2002.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Situación de los derechos humanos en Guatemala*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2017-es.pdf> (consultado el 28-05-2019)

Corbera, E.; Estrada, M.; May, P.; Navarro, G. y Pacheco, P. *Derechos a la tierra, los bosques y el carbono en REDD+: Lecciones de México, Brasil y Costa Rica*. CIFOR. (2011). Recuperado de <http://www.cifor.org/library/3648/derechos-a-la-tierra-los-bosques-y-el-carbono-en-redd-lecciones-de-mexico-brasil-y-costa-rica/>

Martínez, B., 2011. *Economía del Cambio Climático en la Ciudad de México*. Centro Virtual de Cambio Climático de la Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.iies.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/Victor-Jaramillo-Cambio-Climatico-Una-Vision-desde-Mexico-.pdf>

Reyes Gil, R., Galván Rico, L. y Aguiar Serra, M. (2005). *El precio de la contaminación como herramienta económica e instrumento de política ambiental*. Recuperado de [http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0378-18442005000700010&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0378-18442005000700010&lng=es&nrm=iso)

Valencia Restrepo, H. (1992). *La nueva constitución colombiana y la Teoría General del derecho civil*. Medellín, Colombia: Universidad Pontificia Bolivariana.

# “INCIDE: MÁS DERECHOS, MÁS ACCIÓN”

## PROGRAMA DE EMPODERAMIENTO JURÍDICO DE LAS COMUNIDADES QUE HABITAN LA CUENCA DEL SALAR DE ATACAMA

### SOBRE LA ORGANIZACIÓN

FIMA es una ONG sin fines de lucro que trabaja desde 1998 por hacer un aporte significativo a la política, la legislación y el acceso a la justicia ambiental en Chile. Nuestra misión es promover y proteger activamente el derecho de vivir en un ambiente sano y velar por la conservación del patrimonio natural de nuestro país. Los casos que aborda FIMA surgen principalmente de conflictos socio-ambientales relacionados con proyectos extractivos en Chile. Estos conflictos se producen generalmente por la falta de información y de participación de las comunidades en las decisiones, la sobreexplotación de los recursos naturales, así como por el incumplimiento de normativas ambientales.

FIMA utiliza un conjunto de herramientas y métodos de intervención en todas sus actividades, proyectos y programas. De este modo, nuestras líneas de acción son:

- Litigación: FIMA ha desempeñado un importante papel en los conflictos socioambientales más emblemáticos de Chile. Se desarrolla litigio en casos de interés público en los que

existe una amenaza o impacto para las comunidades y personas que no pueden acceder a defensa jurídica.

- Educación y capacitación: FIMA ha puesto especial énfasis en proveer nuestra experiencia y capacitar a la sociedad chilena en derecho ambiental y derechos humanos. En este marco, FIMA ha organizado talleres para comunidades y grupos indígenas, así como cursos para funcionarios municipales y varios miembros del Poder Judicial.
- Investigación: FIMA cuenta con un centro de investigación apoyado por jóvenes abogados y estudiantes de derecho para realizar boletines, estudios y publicaciones relacionados con el derecho ambiental. Anualmente, publicamos de manera gratuita una revista denominada “Justicia Ambiental”.
- Difusión y promoción: FIMA asiste y participa regularmente en debates y seminarios, así como consultas de diversos proyectos de ley y reglamentos en materia ambiental. Además, FIMA preside y participa del Consejo de la Sociedad Civil del Servicio de Evaluación Ambiental y de la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile.

**CONOCE MÁS SOBRE FIMA EN**  
[HTTP://WWW.FIMA.CL](http://www.fima.cl)

## 1. CONTEXTO

San Pedro de Atacama se ubica en la Provincia de El Loa, Región de Antofagasta. Esta comuna está ubicada a 1.700 km al norte de Santiago, capital de Chile, en medio del desierto más árido del mundo. San Pedro de Atacama es tierra principalmente de pueblos ancestrales, donde un 75% del total de la población es indígena (cerca de 7.500 personas<sup>260</sup>), principalmente ataca-

meños o *lickanantay*, los cuales están organizados en 19 comunidades o Ayllus.

Estas comunidades dependen del Salar de Atacama, una cuenca cerrada de 1.500 km<sup>2</sup> que alberga la mayor reserva salina del país, y cuyo principal aporte superficial es el río San Pedro y múltiples quebradas que encaminan el agua desde la cordillera. El principal problema que hoy afecta al Salar se relaciona con la sobreexplotación de la cuenca y el limitado acceso que tienen las comunidades atacameñas a los recursos hídricos. Esto se da a causa de las consecuencias que ha traído el cambio climático, la presencia de las grandes empresas mineras y turísticas que operan en San Pedro, así como la disminución de las precipitaciones y las sequías prolongadas que afectan a la zona.

### 2.1. Marco jurídico.

La legislación en materia de aguas contribuye de manera importante a los actuales conflictos de distribución desigual y de gobernanza de dicho recurso, afectando directamente a las comunidades indígenas, especialmente a las del norte del país. Esto se debe al hecho de que el Código de Aguas dictado en 1981 estableció un régimen de concesiones de derechos de aprovechamiento de aguas, otorgando dichos derechos de manera gratuita y perpetua para quienes los soliciten sin importar la naturaleza de su uso, separando el recurso completamente del dominio de la tierra, y permitiendo su libre compra y venta posterior.

Uno de los efectos inmediatos de este régimen fue la pérdida de las aguas ancestrales por parte de los pueblos indígenas, favoreciendo el control y distribución de los derechos a grandes empresas mineras y sanitarias. En el caso de San Pedro de Atacama, las comunidades lograron inscribir sólo un tercio de sus derechos ancestrales<sup>261</sup>. Las concesiones de derechos de aprovechamiento de aguas en San Pedro de Atacama se otorgaron sin considerar la real disponibilidad

<sup>261</sup> Véase Yáñez, N. y Molina, R. (2011) (Comps.). *Las Aguas Indígenas de Chile*. Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.

<sup>260</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2012.

**Gabriela Burdiles Perucci,**  
FIMA, Chile

de recursos hídricos, ya que se inscribieron los derechos en base al caudal histórico de los ríos, en vez de en base al caudal actual. Actualmente, las concesiones de derechos sobre aguas superficiales en los principales ríos de San Pedro se encuentran agotadas. Además, dado que el Estado tiene la facultad de otorgar concesiones de exploración y explotación de aguas subterráneas independientemente de quien detente la propiedad de los terrenos, las cuencas hídricas de la zona están también en peligro dado el gran aumento en la demanda de exploración y explotación de las aguas subterráneas por parte de las empresas mineras.

## 1.2. Marco institucional.

En Chile se ha experimentado una reforma de la normativa y la institucionalidad ambiental desde 2011, contando el país con nuevos tribunales ambientales e instituciones fiscalizadoras. Sin embargo, su operación y pleno funcionamiento dependen no sólo de un buen marco normativo, sino también de su correcto uso y puesta en práctica por parte de los operadores jurídicos del sistema, incluyendo a las comunidades y víctimas de estos casos, como a las autoridades locales que los representan.

## 2. ESTUDIO DE CASO

El caso que aquí se presenta se denomina "Incide: Más derechos, más acción" y se desarrolla desde 2015 en el norte de Chile, con comunidades indígenas, agricultores y asociaciones de regantes<sup>262</sup> que habitan la cuenca del Salar de Atacama, en un pueblo denominado San Pedro de Atacama.

<sup>262</sup> En particular, las Asociaciones de Regantes del Río San Pedro y Vilama son constituidas al alero de la Ley 19.253 que establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Uno de los objetivos esenciales de estas organizaciones es tomar las aguas de los ríos San Pedro y Vilama y repartirlas entre todos los regantes, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación, acueducto y otras que sean necesarias para su aprovechamiento común.

Incide es un proyecto de fortalecimiento de las redes comunitarias locales y de empoderamiento jurídico dirigido a las comunidades atacameñas o *lickanantay* que tiene como objetivo principal entregar herramientas efectivas para la defensa de sus derechos a vivir en un medio ambiente sano, al acceso al agua y a la participación ciudadana en materia ambiental. De este modo, mediante la educación ambiental y la capacitación jurídica se busca lograr la comprensión del derecho y las instituciones ambientales del país, como mecanismo fundamental para prevenir los conflictos de la cuenca y detener los daños que puedan causarse a la naturaleza y a las comunidades.

## 2.1. Actores.

Las comunidades con las que trabajamos en este caso son comunidades indígenas atacameñas, sin reconocimiento político constitucional<sup>263</sup> y en constantes conflictos con la autoridad chilena para conseguir mayores ámbitos de autonomía, en zonas donde existen, además, niveles importantes de pobreza. Asimismo, se trata de comunidades alejadas geográficamente de los centros de poder y de decisión del país, por lo que, por lo general, carecen de acceso a la información y a la participación en la toma de decisiones ambientales.

Los actores con los que FIMA se ha relacionado específicamente son organizaciones de distinto tipo, tanto atacameñas como no atacameñas y, en menor medida, organismos públicos locales y nacionales. Los vínculos más estables se han dado con las Asociaciones de Regantes del Río San Pedro y del Río Vilama, la comunidad atacameña de Coyo y la Fundación Tantí. No obstante, durante el proyecto han existido acercamientos a distintas organizaciones colaboradoras, tales como la Fundación Ayllu sin Fronteras, la Junta de vecinos del Ayllu de Solor, la Fundación de Cultura y Turismo de San Pedro, la Radio Comunitaria Toconao, el Comité de Agua Potable Rural y Alcantarillado, la Asociación de Turismo y Medio

<sup>263</sup> La ley 19.253 reconoce al pueblo "atacameño" entre los pueblos indígenas de Chile, sin embargo, aún no existe un reconocimiento de carácter político en la Constitución de 1980.

Ambiente, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Dirección General de Aguas.

## 2.2. Desarrollo del caso.

En marzo de 2014, FIMA comenzó a trabajar con la fundación Ayllu sin Fronteras, la Junta de Vecinos del Ayllu de Solor y la Asociación Atacameña de Regantes y Agricultores de San Pedro de Atacama, ante la inminente construcción de un proyecto de embalse en el río San Pedro. Su mayor preocupación se debía a la situación y posible afectación del Salar de Atacama y su frágil sistema ecológico. Este trabajo previo nos permitió conocer las problemáticas ambientales de San Pedro, cómo se organizaba la comunidad en torno a éstas, y los conflictos y dificultades que surgían para su resolución.

El diagnóstico evidenciaba que la comunidad veía limitadas sus posibilidades de incidencia en las decisiones políticas y legislativas que les afectan, sin un acceso efectivo a la justicia ni a las instancias de participación ciudadana debido a sus altos costos asociados, la dificultad técnica de los procesos y el desequilibrio de información disponible entre los actores involucrados. Ante esta situación, se señaló la necesidad de la comunidad de contar con mayores conocimientos por parte de los diferentes representantes y líderes comunitarios sobre la institucionalidad ambiental, las normas sobre la consulta previa a las comunidades indígenas, el código de aguas, el Acceso a la Información y la Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

*"Bueno, siempre el pueblo atacameño o los pueblos originarios han sido cuidadosos del medio ambiente porque nacimos con eso de proteger el medio ambiente, porque es el hábitat donde vivimos, sin embargo, ya necesitamos de un apoyo más legal, más técnico y eso un poco nos había hecho pensar de que necesitamos de un apoyo diferente porque estamos en un medio con quien peleamos, hoy en día con las mineras, con el gobierno y ya no podemos hacerlo solos o desde la base del conocimiento simplemente, sino, tener un tema de la defensa más legal. Y por eso que decidimos... por lo menos yo aposté que esto podía ir por buen camino y había que darle."*

Participante

Participar y asistir a las actividades del proyecto era una instancia para conocer el trabajo que se estaba realizando en el territorio y una oportunidad para involucrarse de manera colectiva en los conflictos:

*"Entonces... hablábamos de la necesidad de comprender qué es lo que pasaba realmente, porque mucha gente vive acá y no entiende lo que realmente está pasando, quiénes son los agricultores, quiénes son las asociaciones (...)"*

Participante

En 2015, al iniciar el proyecto, nos encontramos con tres desafíos:

1. Fortalecer el liderazgo de las y los participantes (dirigentes de comunidades, líderes y otros), así como sus capacidades de coordinación, con el objetivo de fortalecer la acción colectiva de las propias comunidades para la protección del medio ambiente y del agua.

2. Desarrollar un programa de capacitación y empoderamiento jurídico que permitiera a los y las participantes conocer las diversas instituciones encargadas de los temas ambientales, además de los procedimientos para acceder a la información y a las instancias de participación, con especial énfasis en la figura de consulta para las comunidades indígenas.

3. Acordar con los propios participantes ciertas acciones estratégicas a realizar para abordar las problemáticas ambientales detectadas.

En materia de acción colectiva, se identificaron tres obstáculos que impedían abordar colectiva y eficientemente los problemas ambientales:

- La desconfianza que existe entre los distintos habitantes, a lo que los participantes de los talleres se refieren como “falta de armonía”.
- La discriminación por parte de los atacameños hacia los “afuerinos”, personas que no son oriundas de San Pedro pero que viven ahí.
- La falta de líderes que busquen abordar sus problemas en forma colectiva y no con objeto de satisfacer sus propios intereses.

Así, por ejemplo, en relación a la desconfianza, se identificó como un obstáculo recurrente inicial:

*“... el tema de convocar, ... de hacer que la gente asista y se abra a compartir, porque la gente no quiere ni asistir ni vincularse y yo creo que eso ha sido un poco como desafío (...) y sí ha costado un poco integrar a la gente...”*

Participante

En materia de capacitación jurídica, se realizaron alrededor de 7 talleres temáticos, que contaron con una participación promedio de 21 personas, en su mayoría atacameños, con

un promedio de asistencia de alrededor de un 56% de mujeres. Todos los talleres contaron, además, con una sección dedicada a la generación de confianza, el liderazgo y la comunicación efectiva, aspectos que consideramos fundamentales para lograr acciones colectivas en torno a un objetivo común entre las agrupaciones y dirigentes de San Pedro.

Las principales problemáticas ambientales identificadas por los participantes como prioritarias fueron: (i) cómo lograr un aprovechamiento sustentable de las aguas, considerando que existen amenazas a este objetivo tales como la extracción aparentemente ilegal de aguas superficiales (por la presencia de hoteles, minería u otros grandes proyectos) y la protección de aguas subterráneas dada la existencia de varios pozos de extracción aparentemente ilegales; (ii) la contaminación del agua, y (iii) la protección del patrimonio ambiental.

### 3. RESULTADOS

Este es un caso significativo, ya que ha permitido la conformación de una red de colaboración entre diversas organizaciones en la comunidad de San Pedro de Atacama para la protección del medio ambiente y del agua, en un contexto previo de desarticulación social y de sobre explotación de la cuenca del Salar de Atacama.

Se puede observar que hoy existe una comunidad más informada en cuanto a sus derechos a la consulta indígena, al acceso a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental.

*“Gracias a las capacitaciones, las organizaciones participantes tenemos más conocimientos y nos sentimos más empoderados para proteger el medio ambiente y solicitar la acción de la autoridad.”*

Carlos Vega,  
Vicepresidente de la  
Comunidad Indígena de Coyo

*“En general, hay más confianza y empoderamiento de la Asociación a generar iniciativas, hay un mayor conocimiento legal por los talleres, hay más disposición de los regantes para actuar y acompañar en las iniciativas decididas entre todos. Los dirigentes al tener apoyo jurídico somos más creíbles ante los regantes. Como resultado se hizo una solicitud de consulta indígena.”*

Karen Luza,  
Presidenta del Grupo 4 de Regantes,  
de la Asociación Atacameña de Regantes

Además, las organizaciones han podido iniciar un trabajo colectivo de protección del medio ambiente, que esperamos se pueda prolongar en el tiempo, superando los problemas de desconfianza que han predominado históricamente en esta comunidad. A continuación, se mencionan algunos logros concretos del caso.

#### - Empoderamiento jurídico y fortalecimiento comunitario:

- **Generación de capacidades:** Uno de los principales logros es que ahora los dirigentes de la Asociaciones de Regantes son capaces de realizar la búsqueda de antecedentes e información pública, mediante el uso de la ley de transparencia, como por ejemplo, para buscar información sobre el proyecto de ley de reforma del Código de Aguas y exigir la Consulta Indígena o bien información sobre proyectos de inversión que se pretenden instalar en la zona en el portal del Servicio de Evaluación Ambiental.
- **Fortalecimiento de liderazgos locales:** El liderazgo de los dirigentes con los cuales nos hemos relacionado, a su vez, expresa mejoras por ejemplo en la capacidad de la directiva de las asociaciones de regantes y comunidades de convocar a sus socios a las actividades que realizan e integrarlos en las discusiones y resoluciones que se adopten.

Además, dirigentes como Karen Luza, quien reconoce el trabajo en torno al proyecto, han recibido el mayor reconocimiento de su asamblea, expresado en su elección como parte de la directiva. Por su parte, el Presidente de la Comunidad de Coyo, don Jorge Álvarez ha tomado un rol de liderazgo en las temáticas ambientales dentro del Consejo de Pueblos Atacameños, integrándose al Comité Ambiental de dicho Consejo.

- **Vínculo entre el pueblo atacameño y las autoridades que gestionan las aguas:** Se ha creado un vínculo entre la Dirección General de Aguas y los Regantes que no existía previamente y que se ha materializado en una instancia permanente de trabajo conjunto.
- **Mayor articulación para el trabajo colectivo:** En este trabajo, se ha unido la Asociación de Regantes de Vilama con la Asociación del río San Pedro, entre las cuales no existía ningún trabajo previo. Además, se han vinculado las Asociaciones de regantes con la Fundación Tantí (constituida principalmente por no atacameños), para colaborar en la protección ambiental del Salar de Atacama y, recientemente, se han integrado otros grupos locales interesados en el medio ambiente (por ejemplo, el denominado “Colectivo Chañar”). Estas articulaciones buscan desarrollar proyectos conjuntos y se potencian mutuamente como actores centrales en los principales conflictos ambientales del territorio.
- **Formación de una red permanente de trabajo entre las diferentes organizaciones participantes:** Asociaciones de Regantes, comunidad de Coyo, Fundación Tantí, Comité de Agua Potable Rural, organizaciones ambientales y de turismo de jóvenes.
- **Conformación entre algunas organizaciones de una red de defensa del salar:** ha tenido como objetivo el monitorear el ingreso de proyectos mineros con impacto en la cuenca al sistema de evaluación de impacto ambiental de manera de difundir y fomentar

la participación ciudadana de la comunidad.

- **Acciones de incidencia:**

- **Solicitud de consulta indígena por las reformas al Código de aguas:** En el mes de febrero de 2017, las dos Asociaciones de Regantes realizaron en conjunto una solicitud de consulta indígena al Congreso y al Gobierno de Chile por la discusión de la reforma del Código de Aguas. Pese a que la solicitud de Consulta Indígena por la Reforma del Código de Aguas se encuentra aún sin respuesta formal, ya se analizan por parte de las organizaciones las posibilidades de llevarla adelante mediante acciones administrativas y judiciales.
- **Mayor fiscalización por parte de las asociaciones de regantes de los Ríos de San Pedro y Vilama para denunciar robos de agua y casos de contaminación:** Creación de una red de fiscalización de los usos del agua, por parte de las asociaciones de regantes con el objeto de denunciar robos de aguas, contaminación y obstrucciones a los canales de riego. Esto incluyó actividades de capacitación con la Dirección General de Aguas, visitas a terreno de fiscalización y la conformación de una mesa de trabajo con dicha autoridad para formular denuncias ciudadanas. Esta iniciativa es muy relevante ya que, como mencionó en su visita a terreno el Director General de Aguas:

*“Las denuncias ciudadanas por extracciones ilegales de aguas son muy bajas en la región y en San Pedro sólo se recibieron 5 denuncias el 2016. Es necesario reforzar una alianza estratégica entre la comunidad y la autoridad para controlar mejor las extracciones en la comuna.”*

**Carlos Estévez,**  
Director General de Aguas,  
en visita a terreno con organizaciones de regantes de San Pedro de Atacama, mayo de 2017

- Tras el trabajo con las autoridades pertinentes (DGA), se estableció el compromiso de la autoridad de visitar mensualmente San Pedro, para la realización de denuncias por parte de la comunidad, lo que se sostiene hasta la fecha.
- **Solicitud de declaración de agotamiento del Río Vilama para la constitución de nuevos derechos de aprovechamiento de aguas:** La Asociación de Regantes del río Vilama solicitó la declaración de agotamiento de dicho río y en el año 2017 el Director Nacional de Aguas anunció el Agotamiento del Río Vilama.
- **Solicitud de declaración de Santuario de la Naturaleza:** Con la comunidad de Coyo se comenzó un trabajo para elaborar una solicitud de declaración de santuario de la naturaleza de una laguna que forma parte del Salar de Atacama (Laguna Tebinquiche), como forma de protección de dicho ecosistema. Por el momento se logró contar con una carta de apoyo a la iniciativa por parte del Ministro del Medio Ambiente (autoridad clave para la declaración) y del Secretario Regional Ministerial de Medio Ambiente.
- **Realización de una actividad de concientización sobre el cuidado del agua que se denominó “Jornadas del Agua”:** Estas jornadas tuvieron lugar durante una semana e incluyeron actividades de educación ambiental en la Escuela básica de San Pedro, eventos culturales en la plaza, exhibición de documentales con la temática del agua y la contaminación, conversatorios abiertos, repartición de volantes a los turistas y a hoteles de la zona con información sobre el cuidado del agua.
- **Elaboración de un material audiovisual para la sistematización de las lecciones aprendidas a disposición de la comunidad:** el documental “Defensores del Agua: Estrategias para la defensa de la cuenca del Salar de Atacama”, que resumía la experiencia, fue proyectado el mes de marzo en el evento final, al cual asistieron más de 50 personas.

## 4. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Desafíos y/o problemáticas:

- **Dificultades con ciertos grupos que desconfiaban del trabajo de FIMA por ser de otra región y que intentaban bloquear o desincentivar la participación en las actividades:** Esto se debió principalmente al desconocimiento por parte de ellos del equipo, de la organización, de cierta información errónea que no pudimos aclarar a tiempo, que se da típicamente en contextos donde falta la comunicación y hay desconfianza, unido a la dificultad de que nuestra organización no cuenta con una oficina o sucursal permanente en el lugar.
- **El fraccionamiento del tejido social en San Pedro y la naturaleza desarticulada de la comunidad y los conflictos existentes entre las comunidades:** Esto significó que la coordinación entre los grupos de la red no siempre fue fluida, por lo que FIMA tuvo que mediar en varias ocasiones para poder acercar las posiciones de los grupos y llegar a acuerdos. Los próximos desafíos serán dar continuidad a la red de trabajo iniciada por parte de las organizaciones y que logren mantenerse unidos en esa labor, para conseguir la consolidación de la red de protección ambiental del salar a largo plazo.
- **Rol de FIMA y sustentabilidad del trabajo en el tiempo:** Una dificultad con que nos encontramos frecuentemente es que se descansa en el trabajo de los abogados, y las organizaciones temen realizar el trabajo por ellas mismas. Esto plantea el desafío de la continuidad de las acciones por parte de las organizaciones locales de manera autónoma. Sin embargo, al finalizar el proyecto vemos que se redujo la necesidad de la asesoría de los abogados debido a la adquisición de capacidades por parte de los miembros de la comunidad.

- **Relación con las autoridades:** La relación con las autoridades locales fue más distante de lo que esperábamos. Sin embargo, tuvimos una relación bastante fluida con la autoridad encargada de la gestión del agua a nivel nacional, no así con las autoridades ambientales. Esto es un desafío constante para las comunidades de San Pedro que sienten que no existe una presencia suficiente de la autoridad ambiental en el territorio a la que puedan acudir a hacer denuncias y que fiscalicen el comportamiento ambiental.

### 4.2. Lecciones positivas:

La importancia de hacer un trabajo de diagnóstico previo adecuado y acucioso, el definir los contenidos y estrategias en conjunto, el integrar a todos los actores, incluidas las autoridades relevantes y dividir las responsabilidades para la ejecución de las tareas acordadas. Esto permite planificar mejor las actividades, considerando todos los puntos de vista y causar un mayor impacto en la comunidad.

La creación de alianzas con socios locales como la comunidad indígena de Coyo, el Comité de Agua Potable Rural y Alcantarillado de San Pedro de Atacama (CAPRA) y la Fundación Tantí. También, el establecimiento de un coordinador local en San Pedro, miembro de la comunidad de Coyo, para así contar con un aliado en terreno para la organización de las actividades y para mantener una comunicación constante con nuestras contrapartes.

La necesidad de trabajar con equipos multidisciplinarios, incorporando no sólo a abogados en las visitas a terreno, de manera de diversificar los conocimientos y abordar de mejor manera las problemáticas de San Pedro.

La importancia de evaluar constantemente los avances del proyecto con todo el equipo para modificar o adaptar lo proyectado de acuerdo al contexto actual que se esté experimentando con las comunidades.

# CAPACITACIÓN Y EMPODERAMIENTO JURÍDICO DE DEFENSORES Y DEFENSORAS COMUNITARIOS INDÍGENAS DE LA PENÍNSULA DE YUCATÁN, MÉXICO

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) es una organización no gubernamental, apolítica y sin fines de lucro que desde hace 24 años trabaja en la defensa del medio ambiente y los recursos naturales.

Somos una de las principales organizaciones de la sociedad civil ambiental en México, cuyo eje fundamental de trabajo es el fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico-ambiental vigente. La misión de nuestra organización es promover el derecho a un ambiente sano, así como su defensa, mediante el desarrollo y cumplimiento efectivo de la legislación y las políticas públicas. Realizamos nuestro trabajo desde las áreas de investigación, políticas públicas, derechos humanos, defensa y comunicación.

Como organización hemos trabajado para fortalecer el empoderamiento jurídico en las comunidades indígenas y campesinas, principalmente en el sureste del país, con la idea de poner en manos de las personas herramientas legales que les sean de utilidad en la defensa de los derechos ambientales, y que les permitan contar

**Juan Carlos Carrillo Fuentes,**  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), México

con mejores condiciones de vida y vivir en un medio ambiente sano.

**CONOCE MÁS SOBRE CEMDA EN**  
[HTTP://WWW.CEMDA.ORG.MX/](http://www.cemda.org.mx/)

## 1. CONTEXTO

México es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, no obstante, ésta se ve amenazada por el incremento de proyectos de desarrollo (megaproyectos) que están vulnerando los derechos ambientales, sociales y culturales, afectando a comunidades a lo largo del país. Recientemente, diversos organismos internacionales<sup>264</sup> de derechos humanos han manifestado su preocupación por el aumento de dichas violaciones de derechos humanos vinculadas con la planeación, construcción y operación de grandes proyectos de desarrollo e infraestructura en México.

### 1.1. Marco jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce un amplio catálogo de derechos humanos, entre ellos el derecho a un medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, a la información pública, y a la participación. En el caso de los pueblos indígenas, éstos tienen derecho a la autonomía para preservar su cultura e identidad, a acceder a la propiedad y tenencia de las tierras, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales, al acceso a la justicia, a con-

<sup>264</sup> Como las contenidas en los siguientes: Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, México (A/HRC/25/7) del 11 de diciembre de 2013; Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, (E/CN.4/2004/80/Add.2), 23 de diciembre de 2003; Informe sobre la situación de derechos humanos en México 2015, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Pueblos indígenas comunidades afrodescendientes industrias extractivas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, E/C.12/MEX/CO/5-6, 17 de abril de 2018; Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México, A/HRC/35/32/Add.2, 27 de abril de 2017; Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México, A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero de 2018.

servar y mejorar su hábitat, a conservar la integridad de sus tierras, entre otros. Es importante señalar que la misma Constitución contempla la idea de propiedad originaria y, en este sentido, la propiedad sobre tierras y aguas comprendidas en territorio nacional pertenece a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares. En añadido, México es parte de múltiples tratados internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>265</sup>.

La legislación ambiental en México es amplia, pero para el caso cabe destacar como ley marco, la Ley general del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (LGEEPA) y sus reglamentos; la Ley de aguas nacionales y su reglamento; la Ley de desarrollo forestal sustentable; la Ley de vida silvestre; la Ley general para la prevención y gestión integral de los residuos; las leyes en materia energética como la Ley de la industria eléctrica y la Ley de hidrocarburos; y las leyes, general y federal, de transparencia y acceso a la información pública.

### 1.2. Marco institucional.

En la legislación mexicana existen diversos mecanismos para el acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental. En el ámbito federal cabe destacar la denuncia popular como el mecanismo de participación disponible para que cualquier persona pueda denunciar hechos que afecten el medio ambiente o que sean contrarias a las leyes ambientales. Asimismo, existe una plataforma nacional para que cualquier persona pueda solicitar información pública a las autoridades. En añadido, en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades en materia federal, existe un mecanismo para solicitar la consulta pública y una reunión pública de información. Además, se reconoce el derecho a la consulta

<sup>265</sup> Información recuperada de <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>

previa de las comunidades indígenas, regulado en el Convenio 169 de la OIT.

Estos son los mecanismos más empleados y difundidos. Aun así, su accesibilidad y su efectividad –principalmente en contextos rurales e indígenas– son cuestionadas, ya que en muchas ocasiones estos mecanismos no siempre cumplen con su objetivo de proteger derechos, dado que las comunidades no los conocen, no tienen acceso a la tecnología necesaria para poder revisar la Gaceta vía internet, no cuentan con capacidad técnica para hacer la revisión de un documento (manifestación de impacto ambiental) con cientos de páginas y con información técnica.

## 2. ESTUDIO DE CASO

En el caso que presentamos a continuación, contaremos la experiencia, los desafíos y aprendizajes de un proceso de capacitación y empoderamiento jurídico a defensores y defensoras comunitarios de la Península de Yucatán<sup>266</sup> para la defensa de los derechos humanos, la autodeterminación y el territorio de las comunidades indígenas mayas.

El proceso de capacitación se ha llevado a cabo con la participación de defensoras y defensores comunitarios principalmente de Calakmul, pero también de otros municipios y estados de la Península de Yucatán.

### 2.1. Actores.

En la región, el CEMDA ha trabajado principalmente con un grupo de mujeres y hombres indígenas de diferentes comunidades de la región. Todas estas personas han conformado un grupo de trabajo comunitario que realiza, mediante el

uso de mecanismos legales, diferentes actividades encaminadas a la defensa de sus derechos ambientales y culturales.

Como interlocutor local, CEMDA ha trabajado de la mano del Consejo Regional Indígena y Popular de Xpujil (CRIPX), organización conformada mayoritariamente por indígenas de diferentes comunidades de la región. Actualmente, el CRIPX enfrenta problemáticas como la escasez de agua, la construcción de una carretera que atraviesa la Reserva de la Biosfera de Calakmul, la llegada de diversos proyectos para la generación de energía eléctrica (principalmente eólicos y fotovoltaicos), o la introducción de semillas genéticamente modificadas (principalmente para el cultivo de maíz y soja), entre otras.

En añadido, se han construido alianzas también con actores de la región como la organización Fundar y Serapaz en la Ciudad de México, la Red de Abogados de la Península coordinada por la Fundación para el Debido Proceso (DPLF), la Articulación de Energía Renovable de Yucatán (Articulación Yucatán), Indignación Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la Misión de Observación de la Consulta al Pueblo Maya (MO), así como con académicos e investigadores de centros de investigación y universidades.

### 2.2. Desarrollo del caso.

#### 3.2.1. Acercamiento a las comunidades y diagnóstico previo.

El contacto con las organizaciones y comunidades de la región empezó en 2015 a raíz de la resolución de la Corte de Justicia de la Nación sobre el permiso para la siembra de soya genéticamente modificada, caso que CEMDA, junto con otras organizaciones, acompaña y asesora desde varios años antes. Fue de esta manera que comenzó la relación con el CRIPX.

La primera visita de acercamiento a las comunidades en Calakmul fue en junio de 2016, en el marco del Diplomado en “Democracia y Desarrollo Municipal” organizado por el CRIPX, donde las comunidades manifestaron su preocupación por la necesidad de capacitación y asesoría legal para atender las afectaciones del medio ambien-

te en la región. **Se apostó por la realización de un diagnóstico participativo**, con la finalidad de abordar detenidamente la problemática ambiental local y las necesidades, para conocer mejor el contexto y la situación socioambiental en la región. Esto se complementó con una investigación de gabinete y una serie de entrevistas a actores locales y estatales como autoridades, líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales. Posteriormente, en septiembre de 2016 CEMDA impartió un taller para el seguimiento de los trabajos de identificación de la problemática ambiental. En él se abordaron temas como el sistema jurídico nacional, los derechos humanos y los instrumentos de política ambiental, **generando capacidades en la comunidad para comprender el sistema jurídico mexicano**.

Como resultado de este proceso previo, se identificaron tres grupos principales de problemas ambientales a tratar: el derecho al agua, el territorio (áreas naturales protegidas), y la implementación de megaproyectos.

#### 2.2.2. Capacitación de líderes y defensores/as ambientales.

A través de las actividades de diagnóstico previo, se fue fortaleciendo el trabajo con el CRIPX y con las comunidades, creando una alianza sólida para dar comienzo al proceso de capacitación. Dicho proceso **tenía como objetivo principal el empoderamiento de las comunidades en materia jurídica**. Para ello, CEMDA y el CRIPX trabajaron conjuntamente en la implementación de acciones encaminadas al fortalecimiento de las capacidades legales de las personas defensoras de la región.

Se realizaron 3 talleres sobre el derecho a la consulta libre, 2 talleres sobre megaproyectos y medios de defensa, 5 talleres sobre mecanismos de acceso a la información, participación y justicia en temas de áreas naturales protegidas y materia ambiental, y 1 taller sobre diagnóstico comunitario. Con el objetivo de adaptar los talleres a las dinámicas y circunstancias del grupo, éstos tuvieron una duración de tres días, y contaron con una parte teórica y una práctica. Para poder profundizar en los temas que preocupan a

las comunidades, cada taller de 3 días abordaba una de las problemáticas escogidas por las comunidades previamente (agua, áreas naturales protegidas, megaproyectos).

Las sesiones se enfocaron con una **perspectiva de género** y se tomaron en cuenta los elementos culturales de las comunidades. Para ello **se crearon materiales didácticos** para los participantes, con un lenguaje sencillo y claro para su mejor comprensión. Entre los materiales diseñados cabe destacar la elaboración, junto a la organización Fundar, de una *guía para la observación y el monitoreo de procesos de consulta* (con la participación, también, de Serapaz y Centro Prodh).

Entre las actividades realizadas en los talleres, cabe destacar pequeñas representaciones de teatro sobre temas como la presentación de denuncias populares, o actividades de revisión cartográfica e identificación de mecanismos de información, participación y justicia contenidos en las leyes.

A partir de los talleres, se identificaron los mecanismos legales más accesibles para las comunidades, y se trabajó de manera específica en temas como la solicitud de información pública al gobierno, la identificación de proyectos en procedimientos de evaluación del impacto ambiental, la identificación de impactos sociales, culturales y ambientales de los megaproyectos, y la presentación de denuncias populares ambientales.

#### 2.2.3. Asesoría y acompañamiento.

El proceso de empoderamiento jurídico incluyó, asimismo, la **asesoría legal** a las comunidades, donde se contó con el apoyo de los abogados de la organización y de expertos en materias como derecho agrario. Igualmente, se realizó un proceso paralelo, que incluyó el acompañamiento a las comunidades ante diversos organismos de derechos humanos nacionales e internacionales. Un ejemplo de ello es el **acompañamiento a las comunidades ante la CIDH en el marco de la visibilización de la problemática regional**, donde se llevaron las demandas de las comunidades a diversos niveles de influencia y se presentó un informe sobre los impactos de los megaproyectos

<sup>266</sup> La Península de Yucatán es la porción septentrional de Mesoamérica, que divide el golfo de México del mar Caribe en el extremo sureste de América del Norte y la parte norte de América Central. La integran al norte, los estados mexicanos de Yucatán, Quintana Roo y Campeche. En la Península está asentado desde tiempos inmemorables el pueblo Maya, población indígena que habita la mayor parte de los territorios en los Estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche.

en la Península de Yucatán.

#### 2.2.4. Monitoreo.

De la misma manera, el proceso de capacitación y empoderamiento se complementó con el **monitoreo de proyectos sometidos a procedimiento de evaluación de impacto ambiental en la Península de Yucatán**. A través de este proceso se identificaron y aprovecharon los espacios de diálogo y participación existentes para que las comunidades se apersonaran en los procedimientos de evaluación del impacto ambiental haciendo preguntas y ofreciendo comentarios respecto de los proyectos.

### 2.3. Empoderamiento jurídico y defensa en San José de Tipceh.

El proceso de formación y capacitación de personas defensoras ambientales inició, a su vez, un **proceso de reflexión y cuestionamiento en el interior del CRIPX en relación con la defensa de sus derechos y a la implementación de megaproyectos**. Éste fue crucial para **promover la acción** en las comunidades de la región ante la implementación de una serie de megaproyectos, como por ejemplo en el caso de la comunidad de San José de Tipceh.

Éste es un caso de defensa de los derechos de la comunidad ante la construcción y operación de un parque solar fotovoltaico<sup>267</sup> en el territorio de la comunidad maya de San José Tipceh (Yucatán) que se inserta dentro del proceso de capacitación de personas defensoras ambienta-

les llevado a cabo por CEMDA.

En septiembre de 2017, ante el conocimiento del proyecto solar de la empresa Sunpower, un pequeño grupo de la comunidad, participante en los talleres de formación de defensores y defensoras ambientales, empezó a organizarse para recabar y difundir información sobre el proyecto en la comunidad.

*“Aclaremos que no estamos en contra del proyecto, ni en contra de las energías renovables, al contrario, estamos a favor de la generación de energía sin dañar el medio ambiente, pero nos preocupa y nos ocupa ¿de qué forma se implementará? Por el tamaño del parque, casi 800 hectáreas, y su cercanía con la comunidad ¿de qué manera nos podría afectar? Queremos saber qué beneficios o perjuicios traerá en nuestra comunidad”*

**Integrante de la comunidad**

Con el acompañamiento, la comunidad logró organizarse para:

- Solicitar a la autoridad ambiental federal la **consulta pública ambiental**<sup>268</sup>, a través de la cual la comunidad pudo conseguir información sobre el proyecto, así como cuestionar los impactos ambientales y las medidas de mitigación y compensación previstas. La comunidad estableció un diálogo con las autoridades federales y municipales, así como con organismos internacionales de derechos humanos y con la misma empresa. En estos espacios de diálogo, la comunidad pudo exponer sus dudas acerca del proyecto, tales como: si los paneles generan ondas electromagnéticas y qué impacto tienen éstas en las personas; ¿Qué pasará con las tierras de cultivo cuando el proyecto termine?; o ¿cuá-

<sup>268</sup> Este mecanismo permite consultar la información contenida en el expediente y solicitar una reunión pública de información donde los interesados pueden presentar comentarios y hacer preguntas.

les son los beneficios sociales compartidos para la comunidad?

- Solicitar a la Secretaría de Energía (SENER) la realización de un **proceso de consulta previa, libre e informada**<sup>269</sup> (proceso que a la fecha aún continúa). La comunidad, junto con CEMDA, pudo hacer la revisión de la propuesta y se encontraron aspectos que no cumplían con los estándares internacionales sobre el derecho a la consulta. Un claro ejemplo era la violación del carácter previo de la consulta<sup>270</sup>, dado que el proyecto contaba ya con diversos permisos y autorizaciones otorgadas por las autoridades federales. Por ello, la comunidad propuso a la SENER trabajar en una nueva propuesta de Protocolo que incluyera sus observaciones (aún está pendiente el Protocolo definitivo con las últimas modificaciones correspondientes).

La comunidad ha señalado que su objetivo es que las autoridades y la empresa respeten sus derechos como propietarios de las tierras y les tomen en cuenta ante este tipo de decisiones (de las que han sido relegados históricamente); que se pueda construir un verdadero diálogo con todos los actores; que se logre la participación de la comunidad en los beneficios; que se realicen programas para mitigar los impactos ambientales; y, en todo caso, que el proyecto sea cancelado.

A día de hoy el proyecto está detenido, mientras el proceso de consulta previa continúa en las primeras etapas. No obstante, el ambiente en la comunidad y en las asambleas es complicado, dado que hay hostigamiento y presión por parte de diversos actores, lo cual genera fricciones y divisiones en el interior de la comunidad. Los defensores y defensoras comunitarios se en-

<sup>269</sup> El objeto de la consulta versa sobre la construcción y operación del Proyecto del Parque Solar Ticul A y Ticul B, y el sujeto a consultar es la misma comunidad indígena maya de San José Tipceh, a través de su Asamblea Comunitaria de conformidad al acta de asamblea realizada el 01 de octubre de 2017.

<sup>270</sup> El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de carácter vinculante para México, establece claramente que la consulta debe realizarse antes de cualquier medida administrativa o legislativa que afecte directamente y antes de la explotación de recursos naturales en su territorio (Artículos 7 y 10); además, establece los requisitos esenciales para la consulta previa (Artículo 6), los cuales en el presente caso no se han respetado.

cuentran en un contexto de riesgo, habiendo sido objeto de diferentes agresiones debido a su labor en defensa de los derechos ambientales y culturales. Para poder hacer frente a esta situación y ayudar a los y las defensoras a realizar su labor de manera segura y libre, con el menor riesgo posible, se coordinó la realización de un *taller de seguridad para personas defensoras* impartido por una organización experta en el tema.

En conclusión, es posible decir que, por una parte, las actividades de empoderamiento y formación de promotores comunitarios ambientales han permitido visibilizar la situación de los diversos procesos de implementación de megaproyectos en la región, una situación que no era tan evidente. Por otra parte, tras la capacitación, el grupo de defensores/as ambientales comunitarios/as cuenta con mayores elementos para la defensa de sus derechos humanos. A la vez, esto ha permitido una reflexión en el interior del grupo en torno a las formas de defensa de sus derechos como comunidades indígenas y sobre la importancia de defender sus derechos ambientales, estrechamente relacionados con otros derechos como el territorio, la identidad cultural, la autonomía y, en general, la calidad de vida.

## 3. RESULTADOS

Empoderamiento jurídico y capacitación:

- 40 defensores/as ambientales **adquirieron conocimiento y confianza para el manejo real de las herramientas y mecanismos jurídicos disponibles**: gracias a la capacitación los y las defensores/as pueden identificar de manera más clara violaciones ante la implementación de una obra o proyecto, y actuar en consecuencia.
- **Participación de los líderes y lideresas comunitarios en espacios de medio y alto nivel con autoridades y organismos internacionales de derechos humanos**: los y las defensores/as ganaron confianza y seguridad para participar y llevar sus de-

mandas a niveles medio y alto de influencia política, como por ejemplo, en la Visita Oficial a México en 2017 de la Relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas y la visita del Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos.

- **Capacitación de las y los defensores/as en seguridad y protección:** adquirieron herramientas para poder protegerse e identificar, prevenir y mitigar riesgos en el ejercicio de su labor de defensa.
  - En el caso de la comunidad de San José Tipceh, los líderes comunitarios lograron **conformar una red de trabajo** importante que ha exigido el respeto de los derechos de la comunidad ante la llegada del parque solar.
  - El trabajo realizado ha conseguido el inicio de un **proceso de reflexión** en los y las defensores/as y las comunidades sobre sus derechos y las acciones que desde su entorno pueden realizar para defender dichos derechos.
- Acciones legales concretas en el caso de San José Tipceh:
- **Realización de una consulta pública ambiental y puesta en marcha del proceso de consulta previa, libre e informada:** este proceso ha permitido a la comunidad interrelacionarse con muchos otros actores como la empresa, autoridades, otras comunidades con problemas similares, organizaciones, universidades y expertos
  - **Cancelación de uno de los contratos de usufructo que el ejido tenía con un intermediario de la empresa** gracias a los juicios agrarios presentados por la comunidad
  - Por ahora el proyecto solar está detenido
  - Futura puesta en marcha de **acciones legales por las omisiones en los procedimientos legales** que se han identificado, como la falta de una evaluación ambiental estratégica

## 4. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

### 4.1. Desafíos y/o problemáticas:

- **El diseño de la metodología para la capacitación** fue un reto, puesto que se trataba de información muy técnica que había que desglosar y explicar de manera que llegara al grupo. Esto implicó la elaboración de materiales nuevos para cada taller, tratando de adecuarse a las características de los defensores/as participantes. De este modo, la metodología fue evolucionando, teniendo en cuenta también las opiniones de los participantes.
- Dada la **variedad de temas** a tratar en los talleres, CEMDA, como organización de abogados ambientales, requirió de la **participación de expertos** para cubrir ciertas necesidades identificadas a lo largo del proceso de diagnóstico y capacitación.
- **Inclusión de mujeres y perspectiva de género:** el involucramiento de mujeres fue un reto y una necesidad. Como organización, la falta de *expertise* en materia de género es un tema a abordar de cara al futuro.
- En el caso de San José Tipceh:
- **Escaso interés y participación de la comunidad:** las personas defensoras de la comunidad participantes de la capacitación impartida por CEMDA y el CRIPX realizaron un trabajo muy importante para motivar y aumentar el interés de la comunidad.
- **Contexto de riesgo y amenazas** recibidas por los defensores/as que dificultaron el rol de las personas como defensores/as e incluso provocaron que algunos abandonen su labor (este reto sigue vigente).
- **Clima hostil y división en la comunidad**

(este reto sigue vigente).

### 4.2. Lecciones positivas:

- El trabajo en la elaboración de los materiales y la adaptación de éstos a los participantes teniendo en cuenta sus opiniones y comentarios fue muy importante para poder transmitir la información de manera sencilla, y que los participantes pudieran manejar las herramientas y mecanismos jurídicos desde la confianza, el conocimiento y la seguridad.
- Este proceso de capacitación ha puesto sobre la mesa una temática de gran relevancia en la región, como es el rol activo de las comunidades en la defensa de derechos frente a la implementación de megaproyectos.
- En el caso de San José Tipceh:
- Las **acciones de difusión de información y reflexión** sobre los efectos del proyecto por parte de los/las defensores/as participantes en la capacitación han sido cruciales para aumentar el interés y la participación de los integrantes de la comunidad.
- La **revisión conjunta con la comunidad del protocolo de la consulta y del análisis del impacto del proyecto** llevó a que la comunidad tuviera conocimiento como para sentir la responsabilidad y confianza para hacerse oír y presentar sus dudas en los distintos espacios de diálogo.

### 4.3. Recomendaciones.

- La capacitación de defensores y defensoras ambientales es un proceso complejo que parte de la revalorización del conocimiento de las propias comunidades. En dicho proceso, nosotros, como organización civil, aportamos nuestra experiencia en temas ambientales, pero son las comunidades quienes deciden qué hacer y cómo utilizar

los conocimientos o experiencia adquiridos.

- La toma de decisiones conjunta entre comunidad y organizaciones permite desarrollar estrategias más acordes a las necesidades de las comunidades y del contexto, y, consecuentemente, mejores.

# EMPODERAMIENTO DE LÍDERES AFROECUATORIANOS E INDÍGENAS CHACHIS EN LA PROVINCIA DE ESMERALDAS PARA LA DEFENSA DEL TERRITORIO

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

La Corporación ECOLEX es una entidad sin fines de lucro legalizada ante el Ministerio del Ambiente en 1998, que busca proponer y contribuir en la aplicación de la política y legislación vinculadas con el desarrollo sostenible. Para ello, ECOLEX cuenta con estrategias de trabajo como: Políticas y Legislación ambientales, Exigibilidad de Derechos, y Territorio y Recursos Naturales.

ECOLEX ha ejecutado más de un centenar de proyectos, mediante convenios o contratos con diversos organismos internacionales y nacionales, públicos y privados relacionados con tenencia de la tierra, gestión de conflictos de tierras y conflictos socioambientales, fortalecimiento de capacidades en derechos ambientales, así como ha apoyado la elaboración de propuestas de políticas y legislación ambiental, a partir de una concepción práctica e innovadora del derecho, con un enfoque multidisciplinario e intersectorial.

Dentro de los objetivos institucionales de **ECOLEX** podemos mencionar los siguientes:

- Contribuir a la disminución de los conflictos socio-ambientales.
- Brindar asesoría en política y legislación en materia socio-ambiental.
- Promover procesos que involucren a las comunidades y localidades con la política y legislación para el desarrollo sostenible.
- Potenciar la capacidad local para la toma de decisiones informadas en la gestión de los recursos naturales.
- Incentivar en la opinión pública, el interés por el ejercicio del derecho, acceso a la justicia y aplicación de la legislación socio-ambiental.

**CONOCÉ MÁS SOBRE LA ECOLEX EN**  
[HTTPS://WWW.ECOLEX-EC.ORG/](https://www.ecolex-ec.org/)

## 1. CONTEXTO

Los territorios de las comunidades del país y en particular las asentadas al norte de la provincia de Esmeraldas, vienen sintiendo presiones de los agentes mineros, tanto de actividad ilegal como por concesiones legales otorgadas por el Estado. Los primeros impactos ya se notan en los ríos, los cuales son el sustento para las comunidades de donde obtienen agua y alimentos; y también en la organización social, donde los agentes mineros están buscando convencer a la población mediante corrupción y coimas para que les permitan ingresar a los territorios. Todo esto pone en peligro la integridad del territorio, así como el acceso a los recursos naturales.

Por ello, en marzo de 2011, se interpuso por parte de organismos de derechos humanos, en representación de las comunidades, un pedido de medidas cautelares ante las autoridades judiciales de esa región, debido a la afectación a la salud por la contaminación de los ríos de la localidad a causa de la explotación minera de oro, y que -conforme a los resultados de laboratorio- sus aguas no son aptas para consumo humano por su

alto contenido de metales pesados (aluminio, arsénico, hierro, entre otros); observándose la falta de control por parte del Estado, así como en las acciones de tratamiento de descontaminación y remediación de las fuentes hídricas, ocasionando la vulneración de derechos fundamentales.

En junio de 2018, el Juez de la Unidad Judicial Multicompetente de San Lorenzo (Esmeraldas) manifestó que la resolución de medidas cautelares fue incompleta, porque las instituciones llamadas a cumplir dichas medidas (Ministerio de Minería, Salud Pública, Ambiente, SENAGUA, Secretaría de Riesgos, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de San Lorenzo y Eloy Alfaro) no lo hicieron tal como fue ordenado; y además, amplió las medidas cautelares, en el sentido de que dispuso la suspensión de toda actividad minera, incluyendo las legales (que habían sido autorizadas oportunamente). Es decir, la prohibición judicial fue total y absoluta de toda actividad minera en la zona.

Las medidas cautelares dispuestas sirvieron para apoyar y proteger la salud y el medio ambiente de todas las personas que habitan en los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo y, por tanto, de las comunidades pertenecientes a la Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (UONNE) y a la Federación de Centros Chachi de Esmeraldas (FECCHE). Sin embargo, para hacer frente a esta situación y para monitorear el cumplimiento de las medidas cautelares, era necesario pasar a la conformación de una Mesa de Trabajo interétnica que coordine acciones para la defensa del territorio.

Las dos Federaciones antes mencionadas, para hacer frente a este proceso, así como a la defensa de la vida en general, se han organizado en el Frente Interétnico para la Defensa del Territorio, con el cual se han planteado varias acciones de defensa del territorio, la biodiversidad y sus ríos.

## 2. MARCO LEGAL

En los últimos años, Ecuador ha realizado importantes avances normativos e institucionales para una mejor gobernanza de la tierra, el

**Manolo Morales,**  
 Corporación de Gestión y  
 Derecho Ambiental (ECOLEX),  
 Ecuador, Quito

territorio, el agua y otros derechos. Entre estos derechos sobresalen los referentes a pueblos y nacionalidades indígenas, participación, recursos naturales y medio ambiente. Sin embargo, en la práctica, aún quedan desafíos por cumplir.

En materia del acceso a la tierra para pueblos y nacionalidades indígenas, así como para campesinos, ha habido avances significativos. Así, se cuenta con leyes internas en esta materia, como la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, el Código Orgánico Ambiental y la ratificación del Convenio 169 de la OIT desde 1998, y desde esa época el Ecuador se define constitucionalmente como un Estado multicultural y multiétnico y se reconoce a los pueblos indígenas como titulares de una serie de derechos colectivos. Avances que fueron recogidos en la actual Constitución de la República del Ecuador (CRE) desde el 2008, que fortalece los derechos al territorio ancestral, aunque no se han verificados avances en la misma Constitución en materia del derecho a la consulta previa, libre e informada.

El país también progresa en materia de derechos ambientales. Hace ya algunas décadas que el Ecuador cuenta con instrumentos legales para defender el medio ambiente y la naturaleza. En los últimos años, estos instrumentos se han multiplicado no solo mediante el reconocimiento del derecho a un ambiente sano, sino incluso en el reconocimiento para los derechos de la naturaleza, contenido en la CRE.

Además, se ha promovido una legislación extractiva, principalmente contenida en la Ley de Minería del año 2009, que en su artículo 16 define que el dominio del Estado sobre el subsuelo se ejercerá con independencia del derecho de propiedad sobre los terrenos superficiales que cubren las minas y yacimientos. Esto ha dado lugar a una serie de conflictos en el país, de tipo socioeconómico, político y cultural, en los que las comunidades locales están siendo afectadas de varias maneras. Muchos de esos conflictos escalan niveles de violencia, y la mayoría de ellos se ha judicializado. Esmeraldas no ha sido la excepción.

### 3. MARCO INSTITUCIONAL

En el Ecuador, se ha experimentado una serie de reformas institucionales importantes entre las cuales destaca la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante CPCCS). Este Consejo fue pensado como un mecanismo para aumentar la capacidad de influencia de la sociedad civil sobre papel regulador del Estado. Sin embargo, se convirtió en un aliado del gobierno de turno porque institucionalizó la participación social, disminuyendo la participación real de la sociedad civil. El CPCCS tiene a su cargo, entre otras tareas, el control social mediante la aprobación de Veedurías a la gestión pública y la designación de Procurador, Contralor y Fiscal Generales del Estado. En todos los casos, eligió a individuos de cercana afiliación política al gobierno de turno. En cuanto a control social, bloqueó todas las posibilidades de veedurías de la sociedad civil.

Existen los ministerios por rama de trabajo: ambiente, salud, aguas, y también los de recursos no renovables para tratar temas de minas y petróleo. En materia de minería en particular se creó la Agencia de Regulación y Control Minero (en adelante ARCOM), que es la entidad que debe incrementar la regulación y control de las actividades mineras en todas sus fases, dentro del territorio nacional, y reducir la minería ilegal e informal en todo el territorio nacional; sin embargo, hay muchos cuestionamientos a esta entidad sobre el escaso o deficiente control a los grandes proyectos mineros en el Ecuador y el incremento de la actividad ilegal en el país.

### 4. ACTORES

Este caso se ha desarrollado con la Nacionalidad Chachi del Ecuador que está representada por la Federación de centros Chachis (en adelante FECHE), y el Pueblo Afroecuatoriano del norte de Esmeraldas, representado por la Unión

de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (en adelante UONNE). Estas dos federaciones representan a 50 comunidades, de las cuales 40 se ubican en la cuenca del río Cayapas en un área aproximadamente de 100.000 hectáreas de territorio, principalmente conformado por bosque tropical. Este bosque conforma la parte sur del Chocó biogeográfico que comienza en Panamá, Colombia y Ecuador.

Esta acción, además, se dio con el apoyo de la Pastoral Social de la Diócesis de Esmeraldas y de la Universidad Católica de Esmeraldas.

Muchas instituciones públicas están relacionadas con el caso, pero principalmente los gobiernos locales: Gobiernos Autónomos Descentralizados de los Municipios de Eloy Alfaro y de San Lorenzo.

### 5. ESTUDIO DE CASO

El caso que aquí se presenta es el de la acción de los paralegales comunitarios de los dos pueblos. Los pueblos chachi y afro-ecuatoriano son dos grupos humanos que, desde tiempos muy remotos, viven en la provincia de Esmeraldas, principalmente en la región alta de los ríos Santiago, Cayapas y Onzole.

Profundamente hermanados en el arte de vivir en armonía con la naturaleza y con la vida del bosque, las dos etnias tienen características raciales y orígenes históricos muy diferentes. Tienen en común una gran cantidad de rasgos culturales, una concepción similar en cuanto al manejo y uso de los recursos naturales y una filosofía particular sobre la tenencia de la tierra, pero en ambos casos colectiva.

En el pasado, estos dos pueblos estuvieron viviendo una evidente presión de actores externos sobre sus tierras ancestrales, que fueron causantes del desplazamiento de chachis y afro-ecuatorianos, ocasionando la invasión de unos a otros y provocando conflictos por la tenencia de la tierra, con la consiguiente presión de los recursos naturales y cambio en el uso del suelo. Estas presiones vinieron principalmente del sector maderero y de la colonización dirigida por el Estado.

Frente a ello se formaron paralegales comunitarios, en el marco del proyecto SUBIR<sup>271</sup>, entendidos como personas procedentes de las organizaciones locales que se capacitan en el manejo de principios jurídicos relacionados con el medio ambiente, la realidad agraria y la organización comunitaria para servir de nexo entre el derecho y las comunidades locales. El objetivo de la formación fue dotar a las comunidades de asesores propios para resolver problemas con agentes externos. Con los/as paralegales se resolvieron sendos conflictos territoriales, principalmente aquellos que enfrentaban al pueblo chachi y afro-ecuatoriano. Se registran al menos 7 casos de acuerdos amigables en materia territorial entre los dos pueblos, promovidos por los paralegales. Estos acuerdos se mantienen y respetan hasta la presente fecha.

El programa de Paralegales, entre 1993 y 2015, se había extendido a todo el Ecuador, gracias al impulso de ECOLEX y varios donantes que le apostaron al fortalecimiento de capacidades. En este período de tiempo, los paralegales de la provincia de Esmeraldas, pertenecientes a los pueblos afros y chachi, son los que mayormente se han mantenido trabajando y apoyando a sus comunidades. Al punto de que muchos de ellos, actualmente, son dirigentes de las federaciones que representan a las comunidades. Este es el caso de la UONNE y de FECHE, cuyos presidentes al año 2017, provenían de este proceso de formación. Fue precisamente con ellos que se promovió la Mesa Interétnica para la defensa del territorio ancestral.

“Mucho de lo realizado en la zona para la defensa del territorio ancestral, así como para movilizar a las comunidades, se asienta en el trabajo de los paralegales. Donde hay paralegales, la gente está presente”, afirma Marlene Corozo, Paralegal y Presidenta de la UONNE.

La Mesa Interétnica se constituyó como un

271 El proyecto Sustainable Use of Biological Resources (SUBIR) se desarrolló entre 1992 y 2002 en Ecuador, liderado por Care International, Wildlife Conservation Society and The Nature Conservancy. Impulsó varias acciones de conservación, entre ellas la formación de líderes locales para la gestión de conflictos socio ambientales. Basado en la metodología propuesta por Manolo Morales, se inició un proceso de formación de líderes locales bajo la denominación de Paralegales, en 1993. Una vez concluido el proyecto SUBIR, la Corporación ECOLEX asume la continuación del proyecto de paralegales en Ecuador.

espacio amplio para promover acciones conjuntas entre el pueblo afro-ecuatoriano e indígena chachi, para defenderse frente a la minería.

Con este fin, se convocó a una gran Asamblea de los dos pueblos en la comunidad de Santa María, en donde además se invitó a varios actores relevantes de nivel nacional de organizaciones indígenas y de derechos humanos, que ilustraron procesos de lucha contra la minería y enfatizaron en la necesidad de organizarse para estos procesos de lucha y defensa del territorio. Para ello se designaron los integrantes de la Mesa con representantes de los dos pueblos, a quienes se les encargó la elaboración de un plan de acción en un plazo no mayor a 30 días.

Este plan de acción incluyó 4 ejes de trabajo para el 2018:

1. **Fortalecimiento de organizaciones de base**, que incluyó acciones para la **formación de líderes**, capacitación en derechos, herramientas para liderazgo, talleres con mujeres chachi y afro-ecuatorianas para la defensa del territorio, y formación de jóvenes.
2. **Difusión**, que previó el desarrollo de **materiales** comunicacionales **para comunidades sobre la problemática del territorio**; elaboración de **videos**, y **programas de radio** para ser transmitidos en medios locales y nacionales.
3. **Movilización social y defensa del territorio**: se afinó una estrategia de **incidencia política** basada en el apoyo a las **medidas cautelares** que prohíben la minería en la zona. Estas acciones incluyeron acercamiento a la Defensoría del Pueblo, incidir en los candidatos a elecciones locales mediante la firma de una carta compromiso para la defensa del territorio, y generar alianzas estratégicas con otros actores sociales: Pastoral Social, abogados, etc.
4. **Gestión de proyectos para la zona**: se ocupó de acercarse a donantes y proyectos para financiar proyectos de desarrollo que

permitan hacer frente a la avalancha minera.

5. En enero de 2019, en una nueva Asamblea de los pueblos chachi y afro-ecuatoriano, este plan de acción fue evaluado, y se puntualizó que había que cumplir nuevas acciones en cada eje, por lo que actualmente se está trabajando sobre las siguientes acciones:

En Fortalecimiento de organizaciones de base:

- Dar seguimiento a la formación de mujeres en comunidades.
  - Coordinar con Pastoral Social de Esmeraldas para enfocar la formación a las bases de las organizaciones.
  - Reforzar las Comisiones de Fortalecimiento de UONNE, FECCHE para que llegue la capacitación, réplica y formación de liderazgo a nivel de base.
  - Trabajar en concienciación social.
  - Mejorar la coordinación entre FECCHE y UONNE.
  - Que las tres federaciones incluyan en su agenda de trabajo el fortalecimiento de la Mesa Interétnica.
  - Incorporar a los pueblos indígenas Awá y Éperas en la Mesa.
- En Difusión:
- Tener más presencia en los medios nacionales.
  - Generar nuevos materiales.
  - Definir una estrategia de difusión y socialización en las organizaciones de base.
  - Enlazar el plan de formación de líderes locales y el material producido.
  - Elaborar material comunicacional para co-

munidades sobre las medidas cautelares (con apoyo de los estudiantes de la Universidad Católica).

- Alentar el uso de internet y redes sociales a favor de la lucha por la defensa del territorio: difusión.

En Movilización social y defensa del territorio:

- Buscar aliados en la Presidencia, Asamblea Nacional y otras autoridades para la defensa del territorio, especialmente para lograr que se declare a los dos cantones como zona prohibida a la minería metálica.
- Exigir que se haga el estudio poblacional de salud y agua en la zona, por parte de las autoridades demandadas en las Medidas Cautelares.
- Exigir al Municipio que cumpla con la provisión de agua potable a las comunidades y parroquias de acuerdo a las Medidas Cautelares.
- Registrar y presentar al Juez de manera documentada que actualmente no hay sistemas de agua potable sino agua entubada, y sólo en algunas comunidades.
- Registrar maquinaria o entrada de maquinaria minera en Eloy Alfaro y denunciarla al Juez de San Lorenzo y a los medios de comunicación.
- Ejecutar campañas de apoyo al caso y difundir en medios de comunicación nacional.
- Planificar las reuniones con los candidatos a las Juntas Parroquiales y Municipio de Eloy Alfaro a que firmen el compromiso con los tres pueblos.

En Gestión de proyectos para la zona:

- Definir una agenda o cartera de proyectos para que respondan a los intereses y propuestas de los tres pueblos (MESA): vialidad, producción, cultura, etno-educación, etc.

- Que se comprometan con los pueblos a desarrollar proyectos.
- Dar seguimiento a las reuniones con aliados para nuevos proyectos.
- Gestionar cooperación internacional para proyectos de la zona.

## 6. RESULTADOS HASTA LA FECHA

### 6.1. Empoderamiento jurídico y capacitación:

- 7 paralegales de las dos etnias actualizados en sus conocimientos jurídicos, por los cambios legales ocurridos en Ecuador especialmente en cuanto a legislación ambiental, de participación y de defensa del territorio.
- 20 lideresas de los pueblos afro-ecuatoriano y de la nacionalidad chachi incrementaron sus conocimientos en derechos de la mujer rural, y pueden diseminar entre sus compañeras y comuneras información valiosa para su protección y también para la defensa del territorio.
- Participación de líderes y lideresas comunitarios de los dos pueblos, en temas de fortalecimiento organizacional, impactos de la minería, y mecanismos legales para la defensa del territorio mediante varios talleres de reflexión.
- Líderes y lideresas de los dos pueblos son capacitados sobre el alcance y la implicación jurídica de las medidas cautelares de manera que, de requerirse, puedan ser voceros de sus acciones legales.

## 6.2. Acciones legales:

- Apoyo al proceso judicial de las Medidas Cautelares que protege de la minería a los territorios ancestrales: elaboración y presentación de un Amicus Curiae a la causa patrocinada por la Defensoría del Pueblo.

## 6.3. Acciones de Incidencia:

- Las dos federaciones impulsaron la elaboración de un Compromiso Político para que los candidatos a los gobiernos locales de esta región (las autoridades de los municipios de San Lorenzo y Eloy Alfaro) se comprometían con la visión de desarrollo de los dos pueblos firmando un compromiso que, de llegar a ganar las elecciones, se sumarían a la defensa del territorio. El 80% de los candidatos firmaron el Compromiso Político.

las autoridades locales mediante la firma de compromisos, o unificar en un solo objetivo a los pueblos y etnias de la región.

- Enfoque de género: La inclusión de las mujeres y perspectiva de género ha sido un enfoque siempre presente en la formación de los y las paralegales, pero en los casos concretos desarrollados a partir de la Mesa Interetnica fue necesario encontrar espacios de reflexión sólo con mujeres, para posicionar su visión sobre la defensa del territorio.
- Cuestiones logísticas: Un elemento a tomar en cuenta en esta clase de proyectos es el entorno logístico. En este caso se trata de comunidades distribuidas en al menos 5 grandes ríos, lo cual hace que la movilización y reuniones presenciales tengan elevados costos, por lo que en muchos casos la alianza con la Pastoral Social de la Iglesia Católica de Esmeraldas fue clave para facilitar la infraestructura necesaria para el trabajo de capacitación, así como el aporte de las comunidades para alimentación y transporte cuando se debía salir a otros lugares para monitorear el cumplimiento de las medidas cautelares.

# 7. APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

## 7.1. Desafíos y/o problemáticas:

- Sostenibilidad del trabajo de los y las paralegales: Dado que el trabajo de ECOLEX con los Paralegales data de mucho tiempo, siempre es un desafío cómo los/as capacitados/as pueden seguir ejerciendo su trabajo de Paralegales en apoyo de sus comunidades, por lo que desde el accionar de las federaciones algunos paralegales han encontrado en la dirigencia un espacio de continuar sirviendo y aplicando sus conocimientos legales.
- Establecimiento de alianzas: El trabajo de defensa del territorio frente a una amenaza tan grande como la minería, ha requerido de varios aliados, como ONGS y entidades públicas como la Defensoría del Pueblo, y estrategias como lograr el compromiso de

## 7.2. Lecciones positivas:

- El contar con líderes y lideresas formados como paralegales, así como de otros procesos formativos, constituye un punto de partida fundamental en el fortalecimiento del trabajo a nivel local. Mucho de lo realizado, como resolución de conflictos, legalización de territorios, defensa legal del territorio no hubiera sido posible sin su existencia.
- Unión entre personas, comunidades y grupos étnicos para la consolidación de estrategias conjuntas: Si bien los paralegales, por mucho tiempo estuvieron dedicados a un trabajo de apoyo en regularización de tierras y en la defensa ambiental de las comunidades, hoy frente a la minería, se suman a la defensa del territorio. Este hecho une a estamentos den-

tro de las comunidades, une a las comunidades y une a las etnias para consolidar una sola visión, que se sustenta en estrategias y acciones compartidas, y permite mayor fuerza e impacto en las acciones conjuntas.

- Estrategias holísticas o integrales: En el proceso de las medidas cautelares, las comunidades han visto que, si bien la interposición de procesos judiciales puede contribuir a la protección del territorio, las medidas legales son una herramienta más a su disposición, pero no la única. El trabajo con y desde las bases, la acción colectiva, constituye la verdadera estrategia de defensa del territorio.

## 7.3. Recomendaciones:

- Intercambio de conocimientos y centralidad de las comunidades: Los procesos de fortalecimiento de capacidades a nivel local deben ser vistos como un proceso de intercambio de saberes. Si bien las ONGs podemos llevar información legal, herramientas y/o estrategias, son las comunidades las que tienen el sentir y la propuesta en base a su vivencia en el territorio. De lo que se trata es de mancomunar esfuerzos y aportar en la visión local de desarrollo.
- Sostenibilidad del proyecto desde las ONGs y OSC: La variable logística puede convertirse en una barrera para el trabajo a nivel local, dados los gastos y dificultades de movilización que puede generar, por lo que es recomendable que la organización cuente con los recursos suficientes para garantizar la sostenibilidad económica y técnica del proyecto.
- Transversalidad de la dimensión de género: El empoderamiento de líderes y lideresas pasa también por entender la dimensión de género. Es fundamental que los proyectos destinados al empoderamiento legal de las comunidades cuenten con espacios de reflexión igualitarios, donde se puedan abrir diálogos entre los participantes hombres y

mujeres con el objetivo de incluir, garantizar y remarcar la perspectiva de género, la posición de las mujeres y lideresas de la comunidad, sus necesidades y saberes.

- Estas iniciativas no son de término corto, se requiere mucho tiempo y dedicación para promoverlas, es decir que el factor de la sostenibilidad juega un rol clave. Es de esperar que los recursos humanos capacitados se mantengan trabajando de manera cercana a las comunidades y con las herramientas y conocimientos vigentes, para ello es necesario contar con procesos de actualización, ya que los marcos legales cambian, las presiones externas se diversifican y los entornos políticos conspiran.
- El trabajo de los paralegales no es aislado de los procesos organizativos de las comunidades, por el contrario, debe estar profundamente vinculado, de manera que el accionar de los paralegales vaya en beneficio local, pero, sobre todo, promueva alianzas estratégicas entre comunidades rurales y organizaciones de la sociedad civil, lo que potenciará la defensa del territorio.
- La formación de paralegales, que tiene un gran énfasis en lo legal, no debe anular las formas de derecho originario, sino potenciarlas a lo interno de los territorios, pero, al mismo tiempo, debe democratizar el acceso a las herramientas legales del derecho positivo, para hacer frente al aparataje estatal en la defensa del territorio.
- En general, esta clase de programas producen cambios en los paralegales y en las comunidades. Los aportes de los paralegales a las comunidades con su perspectiva legal, contribuyen desde el punto de vista local con información valiosa para la defensa del territorio, así como a la democratización en el uso de la ley.

# DERECHOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

**162** Migrantes demandantes  
y Estados garantes

## CASO DE ESTUDIO

---

**176** El Empoderamiento Jurídico  
como herramienta de exigencia  
de Derechos y Reconocimiento  
de las Relaciones Laborales de  
Trabajadores Indígenas en las  
Fincas de Café en Costa Rica

# MIGRANTES DEMANDANTES Y ESTADOS GARANTES

*“Señora de ojos vendados,  
con la espada y la balanza,  
a los justos humillados  
no les robes la esperanza.*

*Dales la razón y llora, porque ya es hora”.*  
(Oración por la justicia, María Elena Walsh)

## 1. INTRODUCCIÓN

Asomarse al mundo de las personas que han abandonado su país buscando refugio en otros territorios por razones políticas o económicas, nos coloca ante un drama de incalculables y dolorosas facetas. Desde las razones que originan el desplazamiento -casi siempre forzado-, pasando por la desintegración de las familias y las enormes dificultades para la reconstrucción de espacios vitales, las indignas condiciones de trabajo -habiéndose regularizado o no su situación migratoria-, el maltrato, la discriminación e incluso llegando a la deportación; sin contar con los traumas de andar por un trayecto largo e inseguro hacia un real o imaginario “mejor” sitio donde vivir.

Tal y como argumenta la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la migración internacional latinoamericana tie-

ne especificidades en las distintas subregiones, que incluyen patrones de emigración extrarregional” (2019, p. 13). Estados Unidos ha sido el destino dominante para las personas migrantes provenientes de Honduras, Guatemala, El Salvador y México, con un freno en el crecimiento de los movimientos de población en la década del 2000 y un crecimiento sostenido desde entonces (CEPAL 2019, p. 13). En cuanto a la región caribeña, desde Haití, Cuba y República Dominicana, se destacan flujos migratorios hacia Canadá y Estados Unidos, de Haití a República Dominicana, así como de Haití y República Dominicana a países de América del Sur. En lo referente a esta última subregión, según la CEPAL, “la migración entre los países de la misma subregión [América del Sur] es claramente un patrón protagónico en la dinámica migratoria” (CEPAL 2019, p. 13). Por su parte, los flujos migratorios de población venezolana han incrementado los movimientos de población hacia ciertos países de destino tradicionales, y a la vez han abierto nuevos países de destino (CEPAL 2019, p. 13).

Ante este escenario, que aún está muy alejado de convertirse en una prioridad en las agendas políticas de la región, y desde la experiencia de nuestro trabajo, nos parece necesario pensar en un abordaje amplio y multidisciplinar, en que las personas migrantes tengan un rol central en la transformación de sus realidades. El empoderamiento jurídico se convierte en una herramienta y enfoque extremadamente pertinente, ya que sitúa como protagonistas principales de la lucha por la vigencia de sus derechos a las mismas personas migrantes.

Este documento se propone, entonces, hacer un repaso de la realidad migratoria en la región y de las barreras que las personas migrantes enfrentan para acceder a la justicia cuando sus derechos son violados. Asimismo, cuenta con las experiencias de empoderamiento de 7 organizaciones<sup>272</sup> trabajando con poblaciones migrantes en condiciones de vulnerabilidad, a través de las cuales se abordan distintas meto-

<sup>272</sup> Dichas organizaciones son: Casa del Migrante (Saltillo, México), FCJ Refugee Center (Canadá), Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador - GMIES (El Salvador), INCLUIME Asociación Civil (Argentina), Sin Fronteras (México), Red de Jóvenes sin Fronteras (Costa Rica), Centro de Derechos Laborales Sin Fronteras (Costa Rica).

dologías de trabajo para la defensa y restitución de los derechos de las personas migrantes.

## 2. BREVE DIAGNÓSTICO REGIONAL

La movilidad humana en América Latina y el Caribe y en el mundo no es, para nada, un fenómeno nuevo. En 2018 destacaron tres éxodos que cuestionaron a los gobiernos involucrados y desafiaron a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Se trata de lo ocurrido en Venezuela, el Triángulo Norte centroamericano y Nicaragua.

En cuanto a Venezuela, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (OACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) dieron cuenta de tres millones de personas originarias de Venezuela -entre refugiadas y migrantes- dispersas en todo el mundo (ACNUR, 2018). En la región, la cifra se ubica por debajo de los dos millones y medio: en Colombia superan el millón; Perú alberga 500.000; en Ecuador se contabilizan más de 220.000; 130.000 residen en Argentina; en Chile hay más de 100.000; y en Brasil se estima que hay unas 85.000 personas venezolanas. De la misma manera, en Centroamérica y el Caribe también encontramos grandes cifras de población venezolana; sólo en Panamá se reportan 94.000 personas (ACNUR, 2018).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó, entre las causas de la emigración venezolana:

**(...) que un gran número de personas venezolanas se han visto forzadas a huir de Venezuela como consecuencia de violaciones a derechos humanos, la violencia e inseguridad, y la persecución por opiniones políticas. Asimismo, para hacer frente a los efectos que vienen ocasionando la crisis generada por la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos; y la dificultad para el**

**cobro pensiones, entre otros. La grave crisis alimentaria y sanitaria ha impactado en especial a grupos en situación de exclusión y discriminación histórica, como niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, personas mayores, pueblos indígenas y afrodescendientes, personas con discapacidad, personas con enfermedades y personas en situación de pobreza. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, 2018, p. 1).**

En relación con el Triángulo Norte de Centroamérica, miles de personas empezaron a marchar de Honduras en “caravanas” a mediados de octubre del 2018, seguidos más tarde por personas de El Salvador y Guatemala (OIM, 2019). Estos grandes movimientos de población no son aislados, sino que se insertan en una histórica y larga marcha de personas que intentan llegar a sus países de destino. En muchos casos, siendo víctimas del tráfico de personas.

En Nicaragua, el fenómeno migratorio en el país no es reciente, en particular con destino a Costa Rica y El Salvador<sup>273</sup>. No obstante, hasta el 2018, la salida de población del país no estaba configurada por causa de la violencia social o inseguridad, sino por el afán de quienes buscaban oportunidades para su desarrollo humano digno. Sin embargo, en abril del 2018 se generó una ola de protestas que desencadenó una violenta represión oficial. A partir de este momento muchas personas tuvieron que abandonar Nicaragua por motivos políticos, sumándose a aquellas que ya habían abandonado el país en busca de mejores oportunidades:

**Las solicitudes de asilo remitidas por nacionales de Nicaragua en los primeros seis meses de 2018 –señala la OIM– exceden drásticamente el total registrado durante el 2017. Particularmente, durante el segundo trimestre de 2018 se registraron 3,455 solicitudes de asilo por parte de nicaragüenses, lo cual representa 3,388 solicitudes más que el total de 2017.” (OIM, 2018, p. 2).**

<sup>273</sup> El Salvador ha sido también opción para trabajar, especialmente después de que fuera impuesto el dólar estadounidense como moneda nacional y se convirtiera su territorio en el espacio donde podría concretarse el “sueño centroamericano”.

Además de estos tres importantes flujos migratorios, que han sido de particular relevancia en los últimos años, cabe destacar otros como el de Honduras, Guatemala y El Salvador hacia Belice, o el retorno de personas colombianas que huyendo del conflicto interno buscaron resguardarse en Venezuela y que regresan a Colombia ante el contexto político, económico y social en Venezuela. Por su parte, Chile, Argentina y Brasil han sido y continúan siendo países receptores de población migrante proveniente de Paraguay y de los países andinos.

En Argentina, tradicional país receptor y “solar inmigratorio”, especialmente con la Ley de Migraciones<sup>274</sup> (Ley 25.871) –sancionada el 17 de diciembre de 2003–, se observa, durante los últimos años, un retroceso y endurecimiento de las políticas migratorias. Entre otros ejemplos, podemos destacar la reforma de la Ley 25.871 mediante el Decreto Ejecutivo 70/2017 del 27 de enero del 2017<sup>275</sup>, la iniciativa de apertura en 2016 de un centro de detención para migrantes, o la firma, en la provincia del Chubut, de un decreto para la expulsión de todas las personas migrantes con antecedentes penales (Amnistía Internacional, 2019). Amnistía Internacional argumentaba, al respecto de la reforma de la Ley 25.871, cómo ésta:

**(...) introduce impedimentos para el ingreso y permanencia de migrantes en el país, acelera los trámites de expulsión reduciendo las garantías procesales de las personas, vulnera el derecho de defensa, elimina la unidad familiar como condición para evitar la expulsión y restringe el acceso a la nacionalidad argentina. (Amnistía Internacional, 2017).**

<sup>274</sup> Para consultar la Ley de Migraciones, Ley 25.871 véase: [https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf)

<sup>275</sup> Cabe destacar que varias organizaciones no gubernamentales interpusieron una acción de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 70/2017, así como realizaron presentaciones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, alertando del enorme retroceso en materia migratoria en el país y de la restricción de los derechos de las personas migrantes. El Decreto fue declarado inconstitucional por la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal en marzo de 2018. Para más información, ver: [https://www.lanacion.com.ar/sociedad/declaran-inconstitucional-el-dnu-que-modificaba-la-ley-de-migraciones-nid2119724\\_y\\_\\_https://www.cels.org.ar/web/2019/02/alerta-ante-el-retroceso-de-las-politicas-migratorias/](https://www.lanacion.com.ar/sociedad/declaran-inconstitucional-el-dnu-que-modificaba-la-ley-de-migraciones-nid2119724_y__https://www.cels.org.ar/web/2019/02/alerta-ante-el-retroceso-de-las-politicas-migratorias/)

El abandono de los países de origen expone a las personas migrantes a circunstancias de incertidumbre, desprotección, violencia e inseguridad, tanto en los países de tránsito como en el país de destino. Las experiencias y tragedias personales que les impulsaron a salir de sus países vienen acompañadas de retos tales como los que se exponen a continuación:

**“una identificación adecuada de sus necesidades de protección, [...] acceder a la información sobre las alternativas de reasentamiento y los procedimientos de asilo en un lugar seguro, el acceso a una protección física adecuada en viviendas u otros espacios seguros, un acceso efectivo al asilo u otras modalidades de protección complementaria, poder inscribirse en el censo, el disfrute del libre tránsito y de alternativas a la detención, y [...] cuestiones relacionadas con la documentación.” (Grandi, 2017, p. 4).**

A pesar de que las personas migrantes son sujetos de derechos –tales como la alimentación, el refugio, la atención en salud, la educación, y un largo etcétera–, los cuales son reconocidos en las legislaciones nacionales, regionales y/o internacionales, éstos son en gran parte vulnerados, lo cual incrementa exponencialmente las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes y deja prácticamente como única opción recurrir a la informalidad, incluyendo el pago para garantizar sus necesidades básicas. A esta realidad se suma la necesidad de trabajar para poder pagar dichos servicios y, a su vez, enviar dinero a las familias que quedaron en los países de origen; lo que se conoce como remesas o “pobredólares”. A su vez, la informalidad es prácticamente el único espacio en el cual las personas migrantes pueden encontrar empleo, en condiciones sumamente precarias y sin ningún tipo de garantía.

Al respecto, en un diagnóstico realizado por el Gobierno mexicano, se describe esta situación:

**Los trabajadores migratorios, al igual que el resto de las personas, deben tener garantizado el goce y ejercicio de los derechos**

**humanos en los Estados donde residen. Sin embargo, su vulnerabilidad los hace blanco fácil de violaciones a sus derechos humanos, basadas especialmente en criterios de discriminación y, en consecuencia, los coloca en una situación de desigualdad ante la ley en cuanto [a]l goce y ejercicio efectivos de estos derechos. (Corte IDH, 2003, p. 2).**

Como podemos ver, el “deber ser” se encuentra plasmado en una larga lista de derechos contenidos en diversas normativas nacionales e internacionales, los cuales han sido formulados con la idea de proteger y hacer valer la dignidad humana. Sin embargo, estos derechos en el “ser” de la población migrante muchas veces terminan siendo aspiraciones no cumplidas, en medio de un escenario en el cual las personas son víctimas de discriminación y explotación, sin el reconocimiento de prestaciones laborales ni otros derechos sociales. Todo esto, enmarcado en un contexto en que las personas desconocen la existencia –y no tienen acceso– de/a mecanismos para reclamar dichos derechos y ayudar a paliar tal situación de desamparo.

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), actualmente:

**(...) la mayoría de la migración está vinculada, directa o indirectamente, a la búsqueda de oportunidades de trabajo decente. Sin embargo, un gran número de trabajadores migrantes acaban atrapados en empleos caracterizados por una baja remuneración y condiciones de trabajo inseguras e insalubres –con frecuencia en el contexto de la economía informal– donde se vulneran sus derechos laborales y otros derechos humanos. A menudo, para conseguir un empleo se ven obligados a pagar elevadas comisiones de contratación que, en promedio, equivalen a más de un año de salario, y tampoco se puede obviar la elevada vulnerabilidad de los migrantes al trabajo infantil y al trabajo forzoso. (OIT, 2018).**

Lograr que las personas migrantes accedan a la justicia es un gran desafío. Para ello es fundamental trabajar junto a las comunidades

migrantes para que conozcan cuáles son sus derechos y cómo o dónde pueden reclamarlos, para que puedan identificar cuándo sus derechos están siendo vulnerados, que puedan contar con las herramientas para exigir su cumplimiento, y a su vez puedan abogar por cambios en las leyes y políticas públicas injustas. El empoderamiento jurídico de las comunidades migrantes puede articularse a través de diversas metodologías, pero en cualquier caso permite a las personas convertirse en sujetos activos de cambio de sus propias realidades, asegurando, a la vez, la sustentabilidad del proceso.

### 3. BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA

El IV arzobispo de San Salvador le contó a sus feligreses y al mundo en su homilía del 20 de agosto de 1978, que un hombre del pueblo le había dicho la siguiente frase: “Es que la ley, monseñor, es como la culebra; solo pica a los que andamos descalzos”. Esta frase representa claramente en dónde radican las principales barreras para acceder a la justicia de la población vulnerable: en la pobreza, la exclusión y la desigualdad. Además, a lo anterior se suman la corrupción, la impunidad y el tráfico de influencias, que conducen a que las instituciones tiendan a favorecer a quienes están en condiciones de entrar a los despachos de los funcionarios y “negociar” decisiones beneficiosas para sus intereses.

A estos elementos cabe añadir un aspecto clave como es el conocimiento o no de sus derechos por parte de la población migrante. En la experiencia de las organizaciones entrevistadas, generalmente las personas desconocen que son sujetos de derechos, y, por lo tanto, ¿cómo podrán exigir derechos que no saben que tienen? Asimismo, a esto se suman otros elementos que alejan el acceso a la justicia de la población migrante, entre los que se encuentran:

1. La percepción general del derecho por estos

sectores de la población como una herramienta de persecución, más que como una garantía de derechos.

2. El enmarañado lenguaje jurídico y la dificultad de navegar los trámites jurídicos y administrativos, que hace el derecho inaccesible para la mayoría de la población.
3. Otras variables como los temores generados por la posibilidad del despido o la deportación.

Desde la perspectiva de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), capítulo El Salvador, la población migrante padece las consecuencias del

**(...) desconocimiento y la desinformación de que son sujetos de derechos en el país. Por su estatus irregular, esta población considera que no tienen derecho a acceder a la justicia al ver sometidos sus derechos como trabajadores; ante esto, el Estado no ha proveído la información suficiente para hacer del conocimiento a esta población sobre los derechos que poseen, ni los mecanismos para exigirlos. El trabajo de empoderamiento que las organizaciones realiza[n], muchas veces es insuficiente para generar en la persona trabajadora migrante la confianza en las Instituciones que imparten justicia, ya que las experiencias a las que se ven sometidos, les generan la convicción de que en territorio extranjero y bajo condición irregular, no pueden exigir justicia. (Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones –RROCM–, 2014, p. 8).**

En la tabla a continuación se enumeran algunas de las que –según las organizaciones sociales abordadas en el presente estudio– son las principales barreras que deben ser tomadas en cuenta en este ámbito.

PRINCIPALES BARRERAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE <sup>276</sup>				
BARRERAS CULTURALES Y SOCIALES	Poca esperanza de las víctimas en cuanto a poder lograr un resultado favorable sin la intervención de las instituciones públicas encargadas de impartir justicia.	Xenofobia, prejuicios y falta de cultura de denuncia.	Ausencia de copias de la legislación nacional, regional y/o internacional en otros idiomas	Recelo existente de la población migrante en relación a la labor de las instituciones correspondientes
	Poca confianza de las personas en sí mismas, en cuanto a ser capaces de exigir sus derechos frente a quienes están vulnerando su ejercicio.	Ausencia de intérpretes y/o traductores.		Discriminación por parte de las autoridades estatales en perjuicio de personas originarias de otros países, debido a su condición y muchas veces a la ausencia de documentación.
BARRERAS POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS	Falta de conocimiento de las autoridades estatales acerca de la protección de los derechos de la población migrante trabajadora como sujetos de protección internacional, especialmente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.	Falta de documentación personal necesarios para iniciar demandas administrativas o judiciales, o cualquier otro tipo de trámite en la administración pública	Períodos dilatados de tiempo por parte de las entidades oficiales para responder a las demandas que reciben	Falta de empatía gubernamental con la situación global de las personas migrantes.
	Falta de documentación probatoria de la relación laboral para iniciar demandas laborales, en el caso de los trabajadores migrantes: “Para el caso de los trabajadores migratorios irregulares, este requisito se torna imposible de cumplir; negándole, de esa manera, toda acción legal a favor de la obtención de justicia” (RROCM, 2014, p. 8).	Falta de continuidad y seguimiento del trabajo realizado por las dependencias estatales, producto de los cambios en las administraciones gubernamentales.	Sistemas estatales diseñados para favorecer a personas que ya tienen un estatus migratorio permanente o que están en el proceso de obtenerlo.	Falta de seguimiento en la implementación de marcos normativos y políticas públicas progresivas para los derechos de la población migrante.
	Irrespeto al debido proceso.		Falta de políticas públicas en materia de migración y asilo.	
BARRERAS ECONÓMICAS Y FÍSICAS	Falta de recursos para contratar el acompañamiento de un abogado o abogada, o asesoría legal.	Falta de recursos económicos para la consecución de un proceso judicial con el debido acompañamiento.	Dificultades para obtener fondos que financien el trabajo de las organizaciones al servicio de las comunidades.	Distancia de los centros de administración de justicia o de atención legal.

Tabla 1: Principales barreras en el acceso a la justicia para la población migrante.<sup>276</sup>

276 Tabla de elaboración propia en base a: 1) las experiencias de las organizaciones entrevistadas y las barreras que las poblaciones con las que trabajan enfrentan en el acceso a la justicia; y 2) fuentes secundarias.

## 4. ¿EXISTEN HERRAMIENTAS ÚTILES PARA ACOMPAÑAR A LA POBLACIÓN MIGRANTE EN LA DEFENSA Y EXIGIBILIDAD DE SUS DERECHOS?

Tanto en el plano nacional como en el internacional existen instrumentos normativos en los cuales, explícita o implícitamente, se reconocen derechos humanos y derechos laborales que atañen a la población migrante en general, así como también se determinan mecanismos para su protección.

En el sistema universal podemos destacar, entre otros<sup>277</sup>, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

En el sistema interamericano podemos des-

tañar, entre otros, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); y la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores.

En el Salvador, país donde GMIES trabaja, observamos, entre otros<sup>278</sup>, la Constitución; la Ley de migración y su Reglamento; la Ley de extranjería; la Ley para la determinación de la condición de las personas refugiadas; la Ley especial para la protección y desarrollo de la persona migrante salvadoreña y su familia junto con su Reglamento; la Ley especial contra la trata de personas; la Ley especial integral para una vida libre de violencia para las mujeres; y el Código Penal.

De las anteriores normativas salvadoreñas, las dos primeras –la Ley de migración y su Reglamento– datan de 1958 y 1959, es decir, seis décadas atrás. La tercera es de hace más de treinta años. Desde agosto de 2016 está en discusión en la Asamblea Legislativa un proyecto que –de ser sancionado– le daría vida a una actualizada Ley de migración y extranjería. Sin embargo, casi 3 años después, éste aún no ha sido aprobado. La modificación de dicho marco normativo, claramente obsoleto, parece no ser una prioridad política para las autoridades nacionales.

Teniendo en cuenta el amplio corpus normativo a nivel internacional, regional y nacional es importante remarcar, no obstante, que, ni el reconocimiento de los derechos ni la formulación de políticas públicas *per se* traen aparejado de forma automática el respeto de los derechos humanos. En lo que refiere a las políticas públicas, especialmente cuando éstas no tienen continuidad en el tiempo ni en su ejecución debido a los cambios periódicos de las administraciones

<sup>278</sup> Otros instrumentos en El Salvador serían: la Ley de protección integral de la niñez y adolescencia, la Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, la Ley especial para el ejercicio del voto desde el exterior en las elecciones presidenciales.

gubernamentales. Consideramos que es necesario, entonces, que el respeto de los derechos humanos –en este caso, los de la población migrante– sea exigible y exigido.

## 5. EMPODERAMIENTO JURÍDICO Y ABOGACÍA COMUNITARIA EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN MIGRANTE

Es ante esta realidad, donde cobran suma importancia las organizaciones que, desde las bases, asisten, apoyan y acompañan a las personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad; brindando no sólo herramientas jurídicas, sino también contención emocional y psicosocial, con el fin de que ellas mismas, como actores de cambio, establezcan condiciones que les permitan alcanzar justicia.

El empoderamiento jurídico tiene por objetivo brindar herramientas para lograr el respeto de los derechos de las personas migrantes a la plena inclusión y a la igualdad de oportunidades frente a las arbitrariedades estatales, la explotación ejercida por particulares y la indiferencia de gran parte de la sociedad. Estas prácticas se articulan como un proceso en que las personas: a) se reconocen como sujetos de derechos y actores de cambio, trabajando para que se garanticen sus derechos más allá de en los instrumentos legales; y b) se convierten en ejemplo y guía, pudiendo ayudar a fomentar el empoderamiento jurídico de otras personas en situaciones similares.

Las personas migrantes emprenden un viaje, muchas veces solitario, en el que no podrán contar con abogados o asesoramiento jurídico siempre que lo necesiten. Por eso, es fundamen-

tal que el conocimiento viaje con ellos, y que en ese viaje sea compartido con otras personas que están en su misma situación.

## 6. METODOLOGÍAS DE TRABAJO

A continuación, abordaremos algunas de las experiencias y metodologías de trabajo de las organizaciones consultadas. A través de ellas podremos ver de qué manera el empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria se articulan en la defensa de los derechos de las personas migrantes.

Desde la visión de proceso, varias de las organizaciones apuestan por una metodología conjunta de capacitación y grupos de discusión. Ésta consiste en: a) impartir talleres y capacitaciones a las personas migrantes sobre sus derechos, y mecanismos y normativas legales y de protección a su disposición; y b) realizar conversatorios, donde se cuenta con la participación de personas migrantes que sufrieron la vulneración de sus derechos y lucharon por la garantía de estos. En este marco, las personas comparten sus experiencias, los resultados de sus esfuerzos, las lecciones aprendidas y los desafíos a encarar en la lucha por la exigencia del respeto de la dignidad humana. A través de esta conversación, se impulsan acciones específicas para enfrentar las diferentes vulneraciones.

Las y los promotores legales, también conocidos como paralegales, se articulan como figuras centrales en el trabajo de empoderamiento jurídico. Se trata de personas que –ejerciendo liderazgos ganados por su trabajo en favor de sus comunidades– ayudan a otras personas que están en su misma situación a emprender acciones legales, guiándolos en el camino de acceso a la justicia.

En el caso de GMIES, estas figuras se conocen como “promotores laborales” y llevan a cabo actividades extrajudiciales. Su limitación legal es que no pueden representar a personas en casos concretos ante instancias administrativas o judiciales del país cuando no son profesionales del derecho o –como mejor se conocen– “aboga-

dos de la República”<sup>279</sup>. En los casos en que esta representación es necesaria, los paralegales se articulan con profesionales de la abogacía, actuando como figura intermediaria.

La Asociación Civil INCLUIME, en Argentina, asegura que son muchas las personas y figuras intermedias reconocidas por el Estado que trabajan junto a las comunidades, quienes, sin ser profesionales del derecho, conocen y difunden las leyes. Por su parte, el FCJ Refugee Center en Canadá explica cómo su trabajo depende en gran medida del trabajo voluntario y, en particular, del trabajo realizado por estudiantes de derecho *pro bono* en el acompañamiento de casos de personas que no reciben asistencia legal estatal. Según ellos, no existen obstáculos legales para implementar este tipo de iniciativas, sino que existe una “muy buena relación” con los colegios de abogados.

La educación comunitaria es, para las organizaciones entrevistadas, importante y necesaria en todos los procesos de empoderamiento jurídico. Lo mismo sucede con el trabajo en el fortalecimiento de los liderazgos, la solidaridad y la empatía, considerados vitales para que se fomente, en la práctica, el interés y la lucha por la reivindicación de derechos. En esta línea, aquellas organizaciones que cuentan con áreas o unidades de educación, imparten pláticas en escuelas primarias, secundarias y preparatorias; realizan talleres y capacitaciones en albergues; desarrollan capacitaciones para docentes, profesionales del derecho y determinadas autoridades públicas que atienden a población migrante; etc.

El litigio estratégico es otra de las metodologías destacada por las organizaciones entrevistadas. Ésta está estrechamente vinculada a la administración de justicia y a los procesos judiciales, y tiene por objetivo demandar la rendición de cuentas en relación con violaciones de los derechos humanos y establecer precedentes legales que tengan un impacto para futuros casos, dando forma y transformando las leyes. Tal y como argumentan Gutiérrez Contreras, Rincón Coveli y Cantú Martínez (2011), median-

te el litigio estratégico en derechos humanos se impulsan progresos

**(...) en la modificación estructural de las normas y procedimientos internos, a efectos de abarcar con un caso o situación puntual un cambio legal con implicaciones sociales. Ello permite también la incorporación al ordenamiento jurídico interno de los estándares internacionales en derechos humanos o de derecho constitucional comparado, de la jurisprudencia constante de los órganos de protección de los derechos humanos, o de las observaciones generales que determinan la interpretación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos” (Gutiérrez Contreras, Coveli y Martínez, 2011, p. 15).**

En lo que se refiere a ejemplos concretos de acciones llevadas a cabo por las organizaciones entrevistadas, GMIES, por ejemplo, desarrolla desde el año 2017 un proceso con la comunidad de trabajadores migrantes intrarregionales que habitan la zona oriental del territorio nacional. Se trata de personas nicaragüenses, hondureñas y guatemaltecas que optaron por tomar El Salvador como país de destino<sup>280</sup> y cuya situación migratoria es irregular. Las circunstancias de informalidad en que se encuentran vienen acompañadas, en su mayoría, de la vulneración de sus derechos laborales. Ante esta realidad, GMIES ha optado por desarrollar un proceso de empoderamiento que aborda aspectos personales, legales y comunitarios. Éste se basa en la premisa de que es necesario, primero, atender las necesidades y circunstancias emocionales de uno mismo, para luego reconocerse como sujeto de derecho y exigir lo que por ende le corresponde a uno; y de este modo, luego contribuir dentro de la comunidad como ejemplo de lucha y éxito. Este esquema se lleva a cabo a través de un proceso de autoestima y autocuidado, de adquisición de conocimientos legales especializados en el perfil de la persona trabajadora migrante, y de incorporación y participación en la comunidad –

por medio de acciones de liderazgo, incidencia y participación ciudadana.

El Centro de Derechos Laborales (CDL) en Costa Rica, que cuenta con la movilidad de la población migrante como principal desafío para su labor de capacitación, organiza diferentes foros en las fronteras y en áreas metropolitanas del país, así como también trabaja con poblaciones indígenas. La organización trabaja con promotores y promotoras, y también con personas que tienen conocimiento de sus derechos y de los mecanismos y/o instancias a dónde acudir. En base a su experiencia, han observado que este segundo perfil es altamente valioso porque las personas migrantes se sienten más identificadas con alguien que haya pasado por una situación similar. Al compartir sus experiencias y cómo resolvieron sus casos, estas personas incentivan a otras en situaciones parecidas y les dan una prueba de que estas circunstancias pueden ser superadas.

El FCJ Refugee Center fomenta el empoderamiento jurídico comunitario y la movilización de las personas migrantes mediante actividades y oportunidades como prácticas estudiantiles, o el voluntariado para profesionales del derecho y estudiantes de leyes. A la vez, se abren posibilidades de empleo dentro de la misma organización para miembros de la comunidad. Los programas de asentamiento, que están disponibles para todas las personas –sin importar su estatus migratorio en el país–, son otra de las metodologías de empoderamiento llevadas a cabo por la organización. Se trata, por ejemplo, de clases de inglés, grupos juveniles, talleres para mujeres o asistencia médica para personas que no tienen seguro en salud. En Canadá, gracias a los servicios que FCJ Refugee Center brinda a la comunidad, se han impulsado coaliciones y redes junto a otros entes similares de Ontario que han posibilitado canalizar recursos para las comunidades y –a través de dichas alianzas– se han podido influenciar determinadas políticas públicas. También son parte de consorcios nacionales y provinciales que abogan por los derechos de migrantes y refugiados, como por ejemplo el Consejo Canadiense para los Refugiados (CCR) y el Consejo de Agencias de Servicios a Inmigrantes de Ontario (OCASI).

La Asociación Civil INCLUIME parte del planteamiento de que el empoderamiento jurídico de grupos específicos como la población migrante actúa como ejemplo y guía para el resto de la sociedad. Por su parte, la Red de Jóvenes sin Fronteras (RJSF), fundada y afincada en Costa Rica, impulsa el empoderamiento en su generalidad. A pesar de no trabajar únicamente en la regularización del estatus de las personas en los países de destino, a través de su experiencia, destacan, no obstante, que la regularización es un primer paso importante para la obtención de beneficios tales como una beca o acceder a una casa.

a. **“Póquer por la justicia”.** Para que los procesos de exigibilidad de derechos en el marco del empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria salgan adelante, consideramos que es vital que las personas migrantes y las organizaciones acompañantes tengan una clara idea de qué actores participan o pueden participar en dichos procesos y cómo se articulan. Esto garantiza, a la vez, la flexibilidad y adaptabilidad de las estrategias en función del contexto y los objetivos en cada caso. En esta línea, a partir de una experiencia práctica exitosa desarrollada en El Salvador –concretamente desde el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA) entre 1995 y 2013–, nos parece relevante compartir el “póquer por la justicia”, una estrategia de protección y defensa de derechos que puede ser utilizada por cualquier persona como una guía para el trabajo en empoderamiento. Contempla un mapeo de los actores que pueden intervenir en los procesos de exigibilidad de derechos y cómo estos se pueden articular en función de la estrategia seleccionada.

<sup>279</sup> Vale aclarar que en las citadas instancias administrativas, en caso de existir entre los “promotores laborales” alguien que sea representante sindical, esta persona sí puede asumir tal representación pero restringiéndose estrictamente a dicho ámbito. Para la acción judicial, necesariamente debe ser alguien habilitado para ejercer la abogacía.

<sup>280</sup> Se trata de personas que se incorporaron a mercados de trabajo como el del hogar remunerado, la construcción, los servicios generales, la seguridad privada y hasta el trabajo por cuenta propia.

"PÓQUER POR LA JUSTICIA"	
"CARTA"V	"JUGADA"
<b>VÍCTIMAS</b>	Personas que, individual o colectivamente, sufrieron una o más vulneraciones de sus derechos; sin embargo, no quieren ser además víctimas de la impunidad. Por ello, sin importar los obstáculos ni los riesgos, deciden lanzarse a luchar por la búsqueda exigente de la verdad, la debida justicia y la merecida reparación integral. Son las principales protagonistas de un esfuerzo articulado; el primero y el principal "as de la baraja" para cambiar estructuras que se oponen a la existencia de un Estado de derecho respetable, por ser respetuoso de los derechos humanos.
<b>ORGANIZACIONES</b>	Herramientas útiles en manos de las víctimas. Lo son por su conocimiento técnico comprobado, su experiencia práctica reconocida y su rigor investigativo fundado en la verdad de los hechos. Ya sea en solitario o sumando recursos, capacidades y esfuerzos con otras entidades sociales, deben apoyar a las víctimas, sobre todo en sus requerimientos procesales y psicosociales. Deben hacerlo a su lado o detrás de éstas; nunca adelante "robándoles" su protagonismo, a menos que sea para "poner el pecho" en su defensa frente a ataques perversos y malintencionados.
<b>INSTITUCIONES</b>	Funcionarios que desarrollan su trabajo profesional, serio y eficaz en favor de la verdad y la justicia, de la dignidad de las víctimas y de la consecución de la paz social para su consolidación. Se trata de trabajar en conjunto con la institucionalidad que integra el sistema nacional de justicia y protección de derechos humanos. No importa, para el caso concreto, quién sea el titular de cada una de estas entidades; importa quién es en la práctica la persona encargada del mismo para según la calidad de su desempeño apoyar su labor a fin de lograr avanzar en el proceso iniciado o denunciar para forzar el cambio, ya sea de actitud o de agente estatal.
<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>	Los esfuerzos que impulsan las víctimas en su pretensión por reivindicar sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral deben impulsarse en "voz alta" para que toda la sociedad los escuche anunciando lo bueno que han logrado y denunciando lo malo que han enfrentado en el desarrollo de sus legítimas causas. Es necesario que todo eso se conozca en la sociedad con amplitud, para que otras víctimas aprendan de su ejemplo y sigan sus pasos. Una adecuada, objetiva y vigorosa estrategia mediática es fundamental para tal fin, convirtiendo sus luchas en "noticias" en "buenas nuevas".
<b>SISTEMAS INTERNACIONALES</b>	Este es el "comodín" de la "partida" donde el desafío esencial es uno: ganarle a la impunidad en el caso, dentro del país. Por eso, el objetivo de todo este proceso integrado e integral es hacer que funcione el sistema nacional de impartición de justicia y protección de derechos humanos. Pero cuando se agotan esos recursos internos sin haber alcanzado el "triumfo", se debe echar mano de esta última carta para "meterle presión" a las instituciones nacionales y lograr que cumplan sus mandatos constitucionales y legales. Allí están, para ser utilizados provechosamente, el sistema interamericano y el sistema universal de protección de derechos humanos.

Tabla 2: Póquer por la justicia

## 7. IMPACTOS CONCRETOS DEL TRABAJO

A pesar de que el acceso a la justicia para las personas migrantes no necesariamente transforma inmediatamente sus condiciones materiales de vida, sí representa un avance hacia el logro progresivo de una vida digna. En la práctica, se observa que las acciones impulsadas – sean individuales o colectivas– pueden arrojar resultados positivos si van acompañadas por el trabajo de una organización que presente, conjuntamente, propuestas específicas e impulse la realización de las transformaciones que no siempre se producen en el corto plazo.

Algunas de las limitaciones que las organizaciones sociales tienen en cuanto a la medición del impacto de empoderamiento es la ausencia de un sistema que recopile, sistematice y analice los avances, los retrocesos, los desafíos y las oportunidades; de tal manera que se puedan ir construyendo sobre la marcha mejores versiones de las intervenciones que realizan, partiendo de una base de información estructurada para tales fines.

En cuanto a los cambios institucionales, como podrían ser los relacionados con las normativas o cómo el Estado responde a las demandas individuales o colectivas, la experiencia muestra que es posible alcanzarlos, pero depende mucho de la voluntad política gubernamental. En la medida en que las personas y las organizaciones exijan el respeto y la promoción de derechos, a través de acciones de incidencia, se van transformando las realidades y, por supuesto, el derecho; lo cual genera precedentes para el funcionamiento de las entidades estatales y abre el camino para el éxito en otras demandas similares.

Acerca de los cambios subjetivos en relación con los conocimientos sobre derechos y mecanismos de exigencia, por lo general, estos sí son palpables en el corto plazo; dependiendo de factores como el nivel de aprehensión que las personas desarrollaron durante la capacitación y de cómo ésta se adecúa a las circunstancias de

las personas, influido a la vez por el grado educativo de las mismas y el nivel de confianza en las instituciones. El desarrollo de capacidades permite que las personas luchen por hacer valer dichos derechos a partir de un conocimiento práctico que va de menos a más. En definitiva, las personas cuentan con más información sobre sus derechos y adquieren un rol activo en la reivindicación de los mismos y en la transformación de sus propias realidades.

## 8. APRENDIZAJES, RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

En su trayectoria en el trabajo en empoderamiento jurídico con población migrante, las organizaciones entrevistadas destacan algunos aprendizajes y recomendaciones que abordaremos a continuación.

En relación con el proceso, remarcan que los cambios estructurales no se logran inmediatamente, sino que requieren de un largo proceso que a menudo puede ser desalentador para aquellos cuyos derechos han sido vulnerados. Por este motivo, al iniciar procesos de empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria, la organización debe ser consciente de que se requiere de la dedicación y los recursos suficientes para trabajar con la colectividad por un período de tiempo considerable. Para ello, deben considerarse todos los factores, incluyendo los personales y familiares, de quienes participan en dichos procesos. Muchas veces hay que superar obstáculos como la baja autoestima, situaciones de violencia familiar, miedos, inseguridades, desconfianzas, etc.

A nivel comunitario, hay dos cuestiones que se erigen como fundamentales. Una es trabajar con el liderazgo comunitario para que éste facilite y colabore en los procesos con las personas migrantes que integran los distintos colectivos. Otra es el involucramiento de las familias en las estrategias, incluyendo los aspectos programáticos y presupuestarios. Estos dos elementos se

enmarcan, tal y como comentábamos a lo largo del documento, en la centralidad indispensable de las personas migrantes en los procesos de empoderamiento jurídico.

Asimismo, para poder asegurar el éxito y la sostenibilidad de los esfuerzos de empoderamiento jurídico es vital trabajar con las instituciones en distintos sentidos: a) capacitando al personal estatal correspondiente en la respectiva legislación nacional e internacional para el conocimientos básico de derechos, así como en la existencia de intérpretes y/o traductores; b) insistiendo en la comunicación entre autoridades responsables de impartir justicia o de diligenciar procedimientos administrativos; c) apostando por un lenguaje sencillo y claro, y por la elaboración de herramientas lúdicas para quienes no saben leer y escribir; d) dialogando directamente con las autoridades correspondientes cuando éstas actúan deficientemente, ya sea por falta de voluntad o por ignorancia, o cuando se demoran en la resolución de los casos.

Uno de los principales desafíos en el trabajo con población migrante es la multiplicidad de problemáticas con las que las mismas personas, y por ende las organizaciones que las acompañan, se encuentran. Por este motivo, se hace necesaria una constante búsqueda de formas alternativas, novedosas y creativas para lograr el éxito y la sostenibilidad en los procesos. El empoderamiento jurídico y la abogacía comunitaria se articulan como metodologías y abordajes que permiten esta flexibilidad, adaptabilidad y mezcla de estrategias tan necesaria ante problemáticas complejas.

En la base del empoderamiento jurídico y de nuestro trabajo radica la convicción, la experiencia y la práctica de que abogar por hacer valer los derechos humanos de la población migrante no requiere, necesariamente, de profesionales en ciencias jurídicas, aunque éstos puedan y deban ser parte del esfuerzo ubicándose como el segundo “as de la baraja” en el mencionado “póquer por la justicia”. En el diccionario, aparecen como sinónimos de abogar: defender, interceder, mediar, proteger, apoyar, respaldar, auxiliar, ayudar y patrocinar<sup>281</sup>. Acciones que pueden

ser llevadas a cabo por las mismas personas en condiciones de vulnerabilidad, quienes conocen mejor que nadie los problemas que enfrentan y anhelan cambiar su realidad.

Nuestra tarea como acompañantes de la población migrante es entonces ubicar nuestro conocimiento y experiencia a su servicio, contribuyendo –con pasión e imaginación– a que conozcan el poder que tienen y descubran y utilicen las herramientas formales e informales a su disposición. Creemos firmemente en la necesidad de trabajar para lograr esa suma y combinación de capacidades, recursos y esfuerzos. Derribar conjuntamente las barreras que perpetúan situaciones de exclusión e inequidad, y luchar contra el uso desnaturalizado del derecho y las instituciones para garantizar el respeto por los derechos y el acceso a la justicia para todas las personas migrantes. Todo esto, a través del conocimiento de otras experiencias, apropiándose de lo positivo de las mismas, y asumiendo cada quien el papel que le corresponde en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de la población migrante para que ésta se convierta en fuerza demandante a fin de alcanzar su vigencia y lograr que los Estados se conviertan en garantes de la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2018). La cifra de personas refugiadas y migrantes venezolanas alcanza los 3 millones. *UNHCR 2001-2019*. 8 de noviembre. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5be443b54/la-cifra-de-personas-refugiadas-e-inmigrantes-venezolanas-alcanza-los-3.html>.

Amnistía Internacional (2017). Modificar la ley de migraciones por decreto: una iniciativa que no respeta los derechos humanos. 30 de enero. Recuperado de <https://amnistia.org.ar/modificar-la-ley-de-migraciones-por-decreto-una-iniciativa-que-no-respeto-los-derechos-humanos/>.

Amnistía Internacional (2019). Alerta ante el retroceso de las políticas migratorias. 9 de febrero. Recuperado de <https://amnistia.org.ar/alerta-ante-el-retroceso-de-las-politicas-migratorias/>.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2019). Observatorio Demográfico, 2018. *Repositorio CEPAL*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/S1800914\\_mu.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/S1800914_mu.pdf?sequence=5&isAllowed=y).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). Resolución 2/18, Migración forzada de personas venezolanas. *Decisiones*. 2 de marzo. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) (2003). Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. *ACNUR*. 17 de septiembre. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>.

Grandi, F. (2017). Prólogo: Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe. *Migraciones Forzadas*. Centro de Estudios sobre Refugiados, University of Oxford, (56), 4-5.

Gutiérrez Contreras, J. C., Rincon Coveli, T. y S. Cantu Martínez (2011). Litigio estratégico en derechos humanos, Modelo para armar. *Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH)*. Recuperado de <http://cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-litigio-estrategico-en-derechos-humanos-modelo-para-armar.pdf>.

Organización Internacional de las Migraciones (OIM) (2019). Caravanas Migrantes. *Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe*. Recuperado de <https://rosanjose.iom.int/SITE/es/caravanas-migrantes>.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). Justicia social para los trabajadores migrantes: una cuestión de interés común. Recuperado de [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS\\_618094/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/statements-and-speeches/WCMS_618094/lang--es/index.htm).

Organización Internacional para las Migraciones (2018). Reporte de flujos migratorios en Centroamérica, Norteamérica y El Caribe. *Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y El Caribe*. Abril-junio. Recuperado de <https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Reportes/SITREP%207%20-%20español%20-%20web.pdf>.

Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) (2014). Informe alternativo para el comité para la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, capítulo El Salvador. 14 de marzo. Recuperado de [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/SLV/INT\\_CMW\\_NGO\\_SLV\\_16710\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/SLV/INT_CMW_NGO_SLV_16710_S.pdf).

281 Ver: <https://www.wordreference.com/sinonimos/abogar>

# EL EMPODERAMIENTO JURÍDICO COMO HERRAMIENTA DE EXIGENCIA DE DERECHOS Y RECONOCIMIENTO DE LAS RELACIONES LABORALES DE TRABAJADORES INDÍGENAS EN LAS FINCAS DE CAFÉ EN COSTA RICA

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

El Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES) es una organización que fue creada en 1996, en el contexto de la exigencia de los derechos de poblaciones de trabajadores vulnerables de la maquila textil en Centroamérica. Desde su origen promueve y defiende los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores que llevan a cabo su actividad laboral bajo contextos de vulnerabilidad y exclusión. Los principales beneficiarios son mujeres, jóvenes, migrantes, personas con discapacidad, indígenas y refugiados.

En la actualidad, somos una organización que busca contribuir al desarrollo económico y social de la región, mediante el fomento de la responsabilidad social del empresariado nacional e internacional, el mantenimiento de empleos productivos y dignos bajo estándares justos de trabajo, el fortalecimiento de las instituciones administradoras de justicia, el empoderamiento jurídico de las personas trabajadoras, y el fomento del uso de los mecanismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos.

El trabajo de monitoreo y atención de casos ha permitido evidenciar las graves violaciones

**Vinicio Sandoval,**  
Grupo de Monitoreo  
Independiente de  
El Salvador (GMIES)

de derechos que sufren los trabajadores y trabajadoras en Centroamérica. Afortunadamente, GMIES no está solo, hay diversas organizaciones sociales con experiencia trabajando junto a sectores vulnerados, con los que se coordinan y desarrollan diversas acciones de promoción y defensa de derechos humanos.

Las actividades son desarrolladas a través de:

1. Educación jurídica por medio de capacitación y promoción de derechos laborales a poblaciones vulneradas, *Promotores Laborales* y sector gubernamental.
2. Diálogo y fomento de la responsabilidad social empresarial para el respeto de derechos laborales.
3. Asistencia por medio del litigio estratégico nacional e internacional, análisis y diagnósticos de la situación de vulneración de derechos.
4. Formulación de reformas legales y propuestas legislativas en materia laboral.

## 1. CONTEXTO

GMIES desarrolla, desde el 2009, el programa de educación jurídica por medio de capacitación y promoción de derechos laborales a poblaciones vulneradas, específicamente para formar a la población beneficiaria como *Promotores Laborales*. Trabajar el empoderamiento jurídico con nuestros beneficiarios y beneficiarias, ha demostrado ser una forma adecuada contra la desinformación y vulneración de derechos, además de fomentar la socialización del conocimiento adquirido con otras personas, como forma de ampliar el acceso a la justicia. Debemos combatir la normalización de la vulneración de derechos laborales y convertir a los vulnerados en sujetos que defiendan sus derechos.

Desde nuestra experiencia, la vulnerabilidad de la población trabajadora se incrementa por la ausencia de empoderamiento de la persona y por falta de reconocimiento a sí misma como sujeto

de derechos, sobre todo en el ámbito laboral. Generalmente, las personas vulnerables creen que su condición de vulnerabilidad los excluye del goce pleno de sus derechos humanos, y esto es lo que puede cambiar cuando se pone el derecho en sus manos. Tal es el caso de las personas migrantes, refugiadas, jóvenes, con discapacidad, etc.

Nuestra meta es transformar a una víctima en agente de cambio de su propia realidad y la de otros en sus mismas condiciones. En nuestras capacitaciones intentamos transmitir que todas las personas estamos frente a realidades y contextos cambiantes e inestables, sin embargo, nuestros derechos son permanentes e irrenunciables. Esto implica realizar procesos de enseñanza y de generación de confianza en su poder personal, como primer paso para lograr el disfrute pleno de todos sus derechos y libertades proclamados por todos los Estados, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

En relación con la atención de casos, el abordaje puede ir desde la asesoría hasta el seguimiento y acompañamiento del caso a instancias administrativas y judiciales; así mismo, se plantean las opciones de litigio internacional, de acuerdo a cada caso.

En el caso que se presenta aquí como ejemplo de nuestro trabajo, se utiliza el empoderamiento jurídico para la generación y fomento de *Promotores Laborales* en el sector de trabajadores migrantes e indígenas en las fincas de café de Costa Rica. Este esfuerzo permitió desarrollar las primeras denuncias de violaciones laborales ante las instancias competentes por parte de trabajadores indígenas panameños, a quienes no se les reconoce su relación laboral por su condición de pertenencia a pueblos originarios.

## 2. ESTUDIO DE CASO

En 2007, el GMIES da sus primeros pasos en el empoderamiento jurídico, los cuales se dieron con la formación de *Promotores Laborales* a tra-

vés de los llamados Centros de Derechos Laborales a nivel de la región centroamericana, dirigidos específicamente a la defensa de la población trabajadora que potencialmente podría ser afectada por el desarrollo del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. La población beneficiaria trabajaba en sectores laborales variados como: agrícola, maquila y servicios. Poco a poco se fueron incluyendo otros como el sector doméstico y el de la seguridad privada. Países como Guatemala y Costa Rica empezaron a reflejar la necesidad de abordar específicamente a las poblaciones indígenas debido a su alta vulnerabilidad.

Desde el 2012, GMIES, a través de su proyecto Centros de Derechos Laborales en Costa Rica (CDL), financiado por Open Society Foundation (OSF), se coordina con el Centro de Orientación Indígena (COI), uniendo esfuerzos para trabajar junto a las personas indígenas Ngobe Bugle, de origen panameño, que migran para trabajar en fincas de café en las zonas agrícolas de Costa Rica. Pese a que esta dinámica migratoria y laboral se ha desarrollado durante décadas –en donde hay generaciones que nacieron en Costa Rica y viven ahí– el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE) mantiene y defiende “la inexistencia de la relación laboral obrero patronal entre ellos (como empleadores) y sus trabajadores recolectores del café que son de origen indígena”. La base de este problema consta en una resolución del Tribunal Contencioso Administrativo<sup>282</sup>, en donde se indica que no hay relación laboral entre el trabajador migrante indígena y su patrón, por ser una relación impersonal. Sin embargo, las inspecciones realizadas por funcionarios de la Caja Costarricense del Seguro Social han determinado que existe relación laboral, por lo que estas personas deben recibir la correspondiente protección social y demás derechos laborales.

GMIES, CDL y el COI han identificado en diferentes ocasiones el cumplimiento de los tres requisitos indispensables para demostrar las relaciones laborales entre el empleador y el trabajador: prestación personal del servicio, remunera-

ción (salario) y subordinación.

Pese a que esta situación de vulnerabilidad fue visibilizada en investigaciones académicas, principalmente en publicaciones de FLACSO Costa Rica (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Costa Rica), fue cuando comenzamos con las actividades de empoderamiento jurídico que algunas personas indígenas se animaron a denunciar y utilizar el sistema de justicia nacional para reivindicar sus derechos laborales.

Durante un año se desarrolló un proceso de formación sobre derechos laborales, igualdad de género, mecanismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, entre otros temas. La metodología implementada fue de educación popular, de fácil entendimiento, y muchos de los materiales se tradujeron a los idiomas de las poblaciones Ngobe-Bugle. Se apoyó la transmisión de un programa de radio sobre los derechos humanos de la población indígena, producido por el COI, y transmitido en español y en ngobe. Además, se fomentó la participación de líderes y lideresas en espacios de diálogo con empresarios, gobierno, organismos internacionales, así como intercambios de experiencias con otros *Promotores Laborales* en la región.

En el 2015 ya se contaba con el primer grupo de *Promotores Laborales* de procedencia indígena. Y se generaron los primeros 4 casos laborales denunciados por trabajadores indígenas ante el Ministerio de Trabajo y órganos judiciales de Costa Rica.

Las personas *Promotoras Laborales* de la comunidad indígena apoyaron campañas a favor de los derechos de los trabajadores indígenas, como “Los derechos laborales no tienen fronteras” y “Ponte en los zapatos del otro”, desarrolladas por FLACSO Costa Rica en colaboración con aliados sociales y gubernamentales. Ambas campañas se extendieron hasta El Salvador y Belice.

Uno de los éxitos más importantes fue el surgimiento del liderazgo de las mujeres indígenas, quienes empezaron a impulsar procesos de defensa y cambio en la realidad discriminatoria por raza, interculturalidad y sexo, cambiando la realidad de los pueblos originarios Ngobe-Bugle, aún dentro de sus comarcas.

### 3. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIÓN

Esta experiencia nos ha dejado buenas prácticas y lecciones aprendidas. Permitió evidenciar la vulnerabilidad de un sector de la población frente al poder económico; además de visibilizar la debilidad institucional de un país, frente a sectores económicos, en este caso, el sector cafetalero costarricense. Es preocupante que, frente a tanta evidencia y violaciones de derechos humanos, el Órgano Judicial y el Ministerio de Trabajo de Costa Rica no hayan sido capaces de sentar una posición unánime a favor de la relación laboral de los trabajadores indígenas recolectores de café.

Por otro lado, hemos aprendido que el empoderamiento jurídico de una persona o una población no sólo es la transmisión de conocimientos legales o técnicos; sino que implica también compartir experiencias de vida, y participar del entorno social y cultural de forma empática y sincera. Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que fuimos nosotras, las personas de organizaciones sociales, las que más aprendimos y recibimos ejemplos de lucha a través del intercambio con las personas de las comunidades Ngobe-Bugle. Comunidades que pese a estar inmersas en una cultura distinta y adversa, con otro idioma y en condiciones de explotación, confían en que los sistemas de justicia, algún día, harán justicia, y por eso siguen enseñando a otros todo lo que han aprendido y la importancia de reconocerse a sí mismos como sujetos de derechos.

En el 2017, *Promotores Laborales* migrantes e indígenas, junto a defensores de derechos humanos de Costa Rica, institucionalizaron el CDL de Costa Rica como una asociación sin fines de lucro que promueve los derechos laborales de personas migrantes e indígenas. Este hecho marca una diferencia significativa en comparación con otros procesos similares, ya que serán las mismas víctimas, transformadas en defensoras de derechos humanos y *Promotores Laborales*, quienes estarán litigando y desarrollando las acciones pertinentes para la reivindicación de sus derechos.

282 Resolución del Tribunal Contencioso Administrativo mediante voto N. 0274-2011-VI.



# GÉNERO Y DIVERSIDAD

**182** Los Derechos de las Mujeres son Derechos Humanos: Género y Empoderamiento Legal en América Latina

## CASOS DE ESTUDIO

**202** Defensoras Comunitarias Organizadas por el Derecho a una vida libre de violencia

**210** PLP 2.0: La Cuestión de la Violencia Doméstica y la Red de Apoyo de las Promotoras Legales Populares en el Barrio Restinga

**218** El empoderamiento legal y las organizaciones legales estatales a la luz de las voces de las víctimas de violencia doméstica

**226** Capacitación y Acción Legal Comunitaria con Mujeres Indígenas

**234** Asesoras comunitarias: Capacitando a mujeres líderes para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas e incrementar el acceso a la justicia en la Guatemala rural

# LOS DERECHOS DE LAS MUJERES SON DERECHOS HUMANOS: GÉNERO Y EMPODERAMIENTO LEGAL EN AMÉRICA LATINA

**Denise Dourado Dora,**

*THEMIS: Programa Gênero  
Justiça e Direitos Humanos*

## 1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este documento es describir y analizar los largos, difíciles y fructíferos caminos para acceder a la justicia para las mujeres en América Latina, a partir de experiencias de cambios legales, capacitación jurídico-feminista, movilización comunitaria y litigios estratégicos en las últimas tres décadas. Para esto, ha sido utilizada una revisión bibliográfica, consulta a registros y memorias en sitios web, artículos, testimonios y entrevistas con algunas protagonistas de estos movimientos. Este texto está organizado en 3 secciones principales: la primera, introduce brevemente el debate sobre género y justicia en el contexto latinoamericano; la segunda, narra experiencias de activismo feminista legal y la tercera, busca reflexionar sobre algunos aspectos claves de estas historias. Por fin, se incluye una breve línea de tiempo con tres generaciones de grupos feministas que promueven el empoderamiento legal para las mujeres en la región: Flora Tristán<sup>283</sup>, Themis<sup>284</sup> y Luchadoras.<sup>285</sup>

En 1986, el Centro de la Mujer Peruana Flo-

283 Recuperado de <http://www.flora.org.pe>

284 Recuperado de <http://themis.org.br/>

285 Recuperado de <https://luchadoras.mx>

ra Tristán comienza a desarrollar un programa de “capacitación legal” con mujeres, en un distrito de Lima, Perú, donde se buscaba construir un diálogo entre los saberes tradicionales del derecho, las nuevas agendas feministas y la movilización popular y comunitaria de las mujeres. Esta experiencia de Flora Tristán generó una de las primeras referencias de proyectos de “Promotoras Legales Populares” en América Latina, que encontró eco en experiencias similares llevadas a cabo por otras organizaciones feministas como la Oficina Jurídica para La Mujer<sup>286</sup>, en Cochabamba, Bolivia; la Corporación La Morada<sup>287</sup>, en Chile; el Programa Mujer, Justicia y Género de ILANUD Costa Rica, entre otros. Estas experiencias fueron reportadas en el Cuaderno CLADEM sobre Capacitación Legal para Mujeres (Roxana Vázquez, 1991)<sup>288</sup>, que sirvió de inspiración para un nuevo ciclo de iniciativas en más países de la región, como la de *THEMIS, a través del Programa Gênero, Justiça e Direitos Humanos*, en Brasil.

Los programas de capacitación legal para mujeres en América Latina están anclados, por un lado, en el contexto de las luchas democráticas contra los regímenes autoritarios y las dictaduras cívico-militares que tuvieron lugar en los años 80 y 90 en varios países de la región. Muchos países del Cono Sur, la Región Andina, América Central y el Caribe han vivido procesos de control autoritario, con persecuciones, tortura y asesinatos políticos, así como luchas y reacciones populares que generaron un cambio en el escenario a partir de los años 80, posibilitando una mayor apertura política, incluso para la agenda de igualdad de género. Por otro lado, los programas de capacitación legal para mujeres también son fruto de las movilizaciones por los derechos de las mujeres a partir de los años 70, con la Década de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) iniciada en 1975, en el marco de la Conferencia Mundial sobre la Mujer

que tuvo lugar en México<sup>289</sup>. Esta combinación de cambios en los contextos nacionales y locales, con la conexión con el debate internacional proporcionado por el movimiento feminista global y respaldado por las Naciones Unidas, proporciona una sinergia de pensamiento, movilización y nuevas prácticas en el campo del derecho que será ampliamente utilizada por los movimientos de mujeres latinoamericanas.

De hecho, el campo jurídico es *locus* indispensable de cualquier proceso de cambio social, especialmente en lo que se refiere a las relaciones de género y raza. Es en los códigos legales, y en la posterior aplicación de estas leyes, donde se formulan y consolidan los conceptos principales de dominación/subordinación, que definen quiénes son las personas portadoras de derechos y quiénes no, cuáles son los cuerpos que recibirán atención y protección, y cuáles recibirán amenazas y muerte. Estas concepciones de ciudadanía y derechos tienen un impacto directo en los mecanismos de acceso a la justicia, permitiendo que algunos sectores de la sociedad –las élites políticas y económicas– tengan libre tránsito entre la burocracia estatal de organización de los sistemas de justicia para la resolución pacífica de conflictos, mientras que una larga franja de la población está alejada de recursos públicos confiables y democráticos para la solución de controversias y protección del Estado.

Considerando el patrón de violencias y discriminaciones contra las mujeres en América Latina<sup>290</sup>, que reúne algunos de los más altos indicadores de desigualdades económicas, violencia sexual y femicidio del mundo, las organizaciones feministas que conforman el movimiento contemporáneo de mujeres, construido a partir de los años 80, no podían dejar de diseñar e implementar estrategias de reformas legales, que incluyeron cambios legislativos, mecanismos de

289 ONU estableció un calendario de conferencias mundiales sobre las mujeres para redefinir marcos normativos de igualdad de géneros, a partir de estudios que demostraban la gran desigualdad de derechos y de situación de vida entre varones y mujeres en el mundo. La primera conferencia sucedió en 1975, en México. Recuperado de <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>

286 Recuperado de <https://www.facebook.com/OficinaJuridica-ParaLaMujer/>

287 Recuperado de <http://www.corporacionlamorada.cl/>

288 CLADEM – Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres. Recuperado de <https://cladem.org/>

290 UN Women – Report on the Progress of World's Women. Recuperado de <https://www.unwomen.org/en/digital-library/progress-of-the-worlds-women>

aplicación de la ley, políticas públicas de justicia, abogacía estratégica y comunitaria, y una amplia formación de las lideresas de la sociedad civil para acompañar, exigir e influir el cambio en este patrón de desigualdades. De esto se trata este artículo, en un esfuerzo por contar y reflexionar sobre estas experiencias de las últimas tres décadas en América Latina, destacando algunas experiencias que dialogan con el momento político de construir un nuevo ciclo democrático en la región y que requieren atención constante para evitar pérdidas y retrocesos.

## 2. GÉNERO Y JUSTICIA: DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

### 2.1. ¿Quién es humano?

Enfrentar el tema de la persistente discriminación de género y raza exige una mirada hacia atrás en el tiempo. Especialmente para el momento histórico en el que son formulados nuevos conceptos de humanidad, de relación entre los individuos, sociedad y estado, en el paso del período medieval a la era moderna. Por lo tanto, es necesario visitar las ideas fundacionales de derechos humanos, desde sus dimensiones históricas y culturales como lo propone Lynn Hunt (2007), en el que el concepto de humano y de derechos fue “inventado” desde la experiencia cultural de compasión y empatía entre grupos sociales diversos, vivida a fines de la Edad Media. Esta empatía construida históricamente –en parte a través de la entrada de personas en el mundo letrado que permitió el acceso a una literatura que contaba la vida de otras personas– ayuda a producir un entorno en el que son generadas normas de igualdad como los derechos y deberes de ciudadanos, traducidos en las primeras Declaraciones de Derechos<sup>291</sup>.

291 La Declaración Francesa de Derechos del Hombre y Ciudadana-

Sin embargo, en aquel contexto de inicio de Edad Moderna, la empatía sólo fue capaz de admitir derechos para una determinada categoría de personas, que eran propietarios, letrados, con ingresos y nacidos en Europa, lo que resultaba apenas en hombres, blancos, adultos, ricos y escolarizados, definiendo así un modelo de lo que es humano para la modernidad emergente que representaba una porción muy pequeña de la población, y excluía del concepto de humano a la gran mayoría, incluidas las mujeres.

Así, la idea de la igualdad entre varones y mujeres tuvo que perseguirse durante más de dos siglos, a partir del siglo XVIII, y tuvo como exponentes los *movimientos abolicionistas y sufragistas*, y la lucha por el derecho a la educación amplia en los siglos XIX y XX, con conquistas relevantes en el ámbito de constituciones nacionales de los países occidentales que fueron ocurriendo gradualmente. El debate sobre la presencia de mujeres en el espacio público, a través del voto y de la educación fue autorizado, en un primer momento, para mujeres que también pertenecían a las élites económicas y políticas en las primeras décadas del siglo XX, mientras que el derecho al trabajo fue “autorizado” apenas para mujeres de clase popular y/o esclavizadas por regímenes coloniales en muchos estados nacionales. Progresivamente, el derecho internacional ha ido construyendo hitos que regulan el acceso y derechos en el campo del trabajo, como los salarios y la licencia por maternidad, a través de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>292</sup>, o la educación, con el apoyo de la UNESCO.

Existe una cronología de desarrollo de nor-

no de 1779 y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, que produjeron una importante noción de la ciudadanía y derechos, y al mismo tiempo, convivían con regímenes de esclavitud de los pueblos africanos y originarios en América, y con la exclusión y persecución a las mujeres.

292 El Convenio n° 3 de la OIT, adoptado en octubre de 1919, se ocupa del permiso de maternidad y la responsabilidad de los gobiernos de garantizar el acceso a la salud, y es el primero relacionado específicamente con las mujeres. Hasta entonces, durante la revolución industrial, las mujeres no tenían licencia por parto y cuidados inmediatos a sus bebés; y las tasas de mortalidad materna e infantil eran muy altas. En el mismo año de su fundación, la OIT establece esta norma protectora y, durante el último siglo, regulará las relaciones laborales, avanzando gradualmente en la protección del trabajo de las mujeres, como la igualdad de remuneración, no discriminación y empleo doméstico. <https://www.ilo.org>

mas y recomendaciones que impone una reflexión sobre este proceso recíproco de influencias nacionales e internacionales en la formulación de leyes y políticas de igualdad de género, comenzando con la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH)<sup>293</sup> de 1948. La DUDH establece el principio de igualdad y no discriminación<sup>294</sup> que se desarrollará en convenciones y tratados posteriores, e incorpora ideas del movimiento abolicionista y sufragista<sup>295</sup>, además de recibir una fuerte influencia de los movimientos antirracistas y feministas, movimientos anticoloniales africanos y las luchas contra dictaduras en América Latina. Estas fueron algunas de las tensiones que marcaron la construcción de la esfera del derecho internacional post II Guerra Mundial, que reposiciona los conceptos de ciudadanía y estado, rompiendo con los paradigmas de las revoluciones modernas anteriores y estableciendo una circulación entre las esferas nacionales, regionales y globales, con influencias mutuas en la elaboración e implementación de nuevos modelos jurídicos.

El activismo feminista, que explota en los años 60 y 70 en países europeos, en Estados Unidos, y la presencia de mujeres latinoamericanas y africanas involucradas en las luchas por la democracia en muchos países exige más que derechos sociales y políticos, y se convierte en un elemento central en el desarrollo de una nueva agenda de derechos humanos. La construcción de un concepto de violencia contra la mujer, por ejemplo, exigió reinterpretar la idea vigente de los derechos humanos, que sólo admitía la responsabilidad directa de los Estados por casos de violación de derechos, y pasa a también a incluir las responsabilidades por omisión derivadas de la discriminación institucional en casos que tienen

293 Véase DUDH, 1948. Con 30 artículos, la DUDH establece los principios de igualdad y libertades que deben ser protegidos y promovidos por los estados miembros de la ONU y es el resultado del acuerdo firmado entre las naciones después de la II Guerra Mundial. Aunque la Carta de las Naciones Unidas de 1945 ya establezca el compromiso con los derechos humanos, es la DUDH de 1948 la que determina cuáles son estos derechos y responsabilidades de los Estados, y refiere la igualdad sin discriminación de sexo. Recuperado de [www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf) [www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf)

294 Artículos II e VII.

295 Eleonora Roosevelt, jefa de la comisión que redactó y garantizó la aprobación de la DUDH, fue ella misma una activista feminista que luchó por el derecho al voto en Estados Unidos en décadas anteriores.

lugar en el ámbito de las relaciones privadas. Este proceso trajo a la escena pública la existencia de un patrón de relaciones violentas en el ámbito doméstico, que exigió un nuevo paradigma normativo para abordar la igualdad de derechos.

En 1975, la ONU convoca la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Ciudad de México, que se ocupó de un conjunto de datos y estadísticas sobre la situación desigual de las mujeres en el mundo, apuntando a las responsabilidades de los Estados para combatir estas desigualdades. De esta Conferencia surgieron un conjunto de recomendaciones, la más importante de las cuales fue la elaboración de un tratado internacional sobre discriminación contra mujeres. La Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) fue aprobada en 1979<sup>296</sup> y establece conceptos, principios y normas sobre la discriminación contra mujeres. En este momento hay un fuerte desarrollo teórico sobre sexo, género y feminismo<sup>297</sup>, en el que el tema de la igualdad pasa a ser tensionado por las cuestiones de las diferencias raciales, sociales y de identidades sexuales.

Este es el nuevo concepto de “humano” que está emergiendo y que sigue en disputa hasta el momento. Sin treguas por parte de sus oponentes, nostálgicos de las monarquías autocráticas, regímenes de esclavitud y subordinación de las mujeres.

### 2.2. Marcos legales discriminatorios.

En América Latina, el campo jurídico colaboró enormemente con la opresión y la exclusión

296 Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

297 El surgimiento del feminismo occidental en los años 60 y 70 tiene sus antecedentes en la lucha abolicionista de fines del siglo XIX, del movimiento sufragista de los años 20 y 30, y también la influencia de feministas socialistas como Rosa de Luxemburgo y Alexandra Kollontai durante los años revolucionarios en Rusia y Alemania, en la primera mitad del siglo XX; por otro lado, incorpora teóricas feministas occidentales como Simone de Beauvoir en Francia, Betty Friedman en EE. UU, en los años 50 y 60, y la lucha por los derechos civiles con pensadoras como Angela Davis, Maya Angelou y Toni Morrison. Para más informaciones, véase <https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2018/11/304-1-567-1-10-20170410.pdf>.

de las mujeres, a partir de la normatización de patrones apropiados de lo que se definía como “ser mujer” por el poder vigente, ya sea colonial monárquico o republicano. Para empezar, por la total desautorización de estar en el espacio público educativo, dejando a las mujeres el espacio de “la no escrita”, invisibilizada, ya explorado por historiadoras (Perrot, 2017), y también por la ausencia de representación política, con la prohibición de la participación y el voto femenino hasta la mitad de siglo XX. En particular, la organización de la vida familiar, donde las mujeres casadas fueron consideradas por los Códigos Civiles de todos los países de la región como colaboradoras del marido, titular de la “jefatura conyugal”, juega un papel fundamental en la construcción y mantenimiento de esferas de dominación.

En este formato, donde las mujeres casadas –la mayoría de las mujeres blancas adultas bajo la presión social del matrimonio– quedaron bajo la tutela de sus esposos, perdiendo su capacidad civil plena, se aceptó el uso de “castigos moderados” y las relaciones sexuales eran obligaciones matrimoniales. Siguiendo esta dinámica, los Códigos Penales consideraron, en su mayor parte, la violación como un “crimen de honor” contra las costumbres, y el aborto como delito, sujeto a prisión. Existe una lógica de control y criminalización de la libertad de las mujeres que impactó todo el marco normativo regional hasta, por lo menos, la década de 80, cuando los nuevos constitucionalismos pasaron a establecer principios de igualdad, pero perdura hasta hoy con respecto al aborto y a la violencia contra mujeres y niñas.

Los marcos normativos de América Latina son heredados de las Ordenaciones Filipinas<sup>298</sup>, normas medievales, imposición colonial española y portuguesa a los países de la región, y establecieron un estándar de discriminaciones en la ley, y también en las prácticas jurídicas, que impacta en la vida de las mujeres hasta hoy. Asociado con el genocidio de las poblaciones nativas y el régimen de esclavitud y trata de seres

humanos de pueblos africanos, el resultado son códigos legales extremadamente marcados por ideas de desigualdad, jerarquías y subalternidades que mantienen a los hombres blancos en la cima de la escala y a las mujeres negras e indígenas en la parte inferior. Según un estudio de CEPAL (2018) en los ingresos laborales mensuales medios entre personas ocupadas de 15 años de edad y más, desagregados según el sexo, condición étnico-racial y años de escolaridad, se observa una impresionante disparidad, con hombres blancos recibiendo el doble que mujeres negras o indígenas.

Esta (des) organización de la vida social se muestra en todos los indicadores económicos y sociales de la región y ha exigido un intenso activismo por parte de las mujeres para incidir en reformas legales desde los años 80, con cambios constitucionales, en las leyes de familia, leyes penales, laborales y de seguridad social, acceso al crédito y acciones afirmativas para ampliar la participación política, como las cuotas partidarias y otras iniciativas. Los datos de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles muestran que “en 18 países, los esposos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen; en 39 países, las hijas y los hijos no tienen los mismos derechos hereditarios y 49 países carecen de leyes que protejan a las mujeres de la violencia en el hogar”, y “el 19% de las mujeres y niñas de entre 15 y 49 años de edad han experimentado violencia física o sexual por parte de su pareja en los últimos 12 meses”<sup>299</sup>.

América Latina, según informe de ONU Mujeres, es el lugar más peligroso del mundo para las mujeres, con tasas de letalidad apenas menores que en zonas de guerra. En 2018, los países con las tasas más altas de violencia sexista están en América Central, con El Salvador teniendo la tasa más alta de feminicidio por cada 100.000 mujeres, con una tasa de 10,2; seguido por Honduras, con un índice de 5,8; Guatemala y Nicaragua. Argentina, Brasil y Costa Rica ocupan el 14° lugar

298 Sobre las Ordenaciones Filipinas y su papel fundante en la construcción de marcos jurídicos de desigualdad y jerarquía que están presentes en la ley y en las prácticas sociales y jurídicas hasta hoy, ver el estudio de caso sobre Brasil, recuperado de <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view%20File/161/137>

299 UN Women - Hacer Las Promesas Realidad - La Igualdad de Género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-summary-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018>.

con respecto a la tasa de feminicidio entre los 23 países de América Latina y el Caribe analizados por ONU Mujeres<sup>300</sup>. Según el mismo estudio, y tomando datos de un estudio global realizado en 2018 por la agencia de drogas y crimen de las Naciones Unidas, “se estima que de las 87.000 mujeres que fueron asesinadas globalmente en el 2017, más de la mitad (50.000-58 por ciento) fueron matadas por sus parejas o miembros familiares. Lo que quiere decir que 137 mujeres alrededor del mundo son asesinadas a diario por un miembro de su familia. Más de un tercio (30.000) de las mujeres asesinadas en el 2017 fueron exterminadas por su actual o ex pareja”.

Específicamente en Brasil, las tasas de homicidio combinan raza y género de manera perversa: para cada grupo de 100 mil mujeres, 5,3 son mujeres negras mientras 3,1 son no negras, y en 10 años de implementación de la Ley de Violencia Doméstica hubo una caída del 8% en el feminicidio para las mujeres blancas, y un aumento del 15,4% entre las mujeres negras<sup>301</sup>. Aun cuando el Estado se mueve en una dirección no discriminatoria de género, continúa operando selectiva y excluyentemente contra personas *racializadas* y vecinas de comunidades periféricas, urbanas y rurales.

Aunque ha habido victorias significativas en la región en las últimas décadas<sup>302</sup>, con cambios en las Constituciones nacionales, en las leyes de familia, penales y laborales, todavía existen enormes desafíos por delante: las leyes de salud sexual y reproductiva siguen en un ritmo muy lento, especialmente debido a la influencia religiosa en las esferas del poder político y jurí-

300 UN Women, recuperado de <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures#notes>

301 Recuperado de [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP\\_atlas\\_violencia\\_2108\\_infografico.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/06/FBSP_atlas_violencia_2108_infografico.pdf)

302 Existe un debate muy relevante sobre las reformas constitucionales contemporáneas en América Latina que conforman el campo de estudio de los “constitucionalismos latinoamericanos”, en los cuales son problematizados varios aspectos de las nuevas constituciones nacionales que abordan temas como desigualdades, derechos humanos, pueblos tradicionales, territorios y derechos económicos y sociales. Este debate no será explorado aquí, pero sigue una referencia de compilación editada por la *Fundação Getúlio Vargas*, recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18391/Transformacao-constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

dico, las leyes para prevenir y proteger la violencia doméstica y sexual, aunque aprobadas en la mayoría de los países, aún no se implementan adecuadamente a través de políticas públicas, ni siquiera son respetadas por los tribunales. Existen patrones consistentes de discriminación sexual y racial en el mercado laboral, educación y salud, participación política y usufructo de los bienes públicos que todavía requieren otro ciclo de reformas legales y la ampliación del campo jurídico feminista antirracista.

### 2.3. Acceso a la justicia y aplicación sexista racista de la ley.

Como se describe en los párrafos anteriores, no había cómo enfrentar el desafío de construcción de países con más democracia e igualdad en la región sin enfrentar el sexismo/racismo<sup>303</sup> presente en la ley. El activismo por reformas legales y el empoderamiento jurídico de las mujeres ha sido una parte intrínseca, e indispensable, de los procesos democráticos en América Latina. Así fue como se lograron los cambios necesarios, con la adopción de leyes y políticas de equidad de género<sup>304</sup>.

Sin embargo, el acceso a la justicia y la aplicación de la ley requieren de otras estrategias además de los textos normativos. Tener leyes de equidad es la plataforma necesaria para ampliar el acceso a la justicia y mejores condiciones de vida, pero no es suficiente, y a menudo tener mejores leyes para las mujeres puede provocar reacciones violentas inesperadas, tanto a nivel individual como institucional. La ofensiva contra las leyes sobre violencia de género por parte de parlamentarios conservadores y religiosos, los

303 La jurista afro-americana Kimberlé Crenshaw elaboró el concepto de *interseccionalidad* para revelar y analizar las interconexiones entre la raza, género y clase que operan en el campo jurídico, produciendo desigualdad y discriminación estructurales, desde la elaboración hasta la aplicación de la ley. Para mayor información, véase: “Themis Revista: Justiça Interseccional 2018”, recuperado de <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2019/05/REVISTA-THEMIS-2018-2-Interseccionalidades-compactado.pdf>

304 Relatório da ONU Mulheres “Análisis de Legislación Discriminatoria en América Latina y el Caribe”. Recuperado de <https://www.segib.org/wp-content/uploads/LeyesDiscriminatoriasEmpoderamientoEconomicoMujeres1.pdf>

fallos judiciales sexistas, las ofensas y amenazas en redes sociales pasan a convivir con las viejas prácticas de violencia física y psíquica. La ley dialoga con la cultura, y es en este aspecto que los mecanismos y tecnologías para el acceso a la justicia pueden desempeñar un rol indispensable en la consolidación de un cambio legal positivo y en el impacto de las relaciones de desigualdad.

El acceso a la justicia ocupa un lugar importante en la historia de la humanidad. La construcción de rituales, instituciones y procedimientos tienen formatos muy variados que responden a diversos contextos y pueblos. Las sociedades latinoamericanas están marcadas por las prácticas culturales y nociones de justicia de sus poblaciones originarias, sobre las cuales se asentaron –de manera autocrática y violenta en los regímenes coloniales– las tradiciones grecorromanas, impregnadas por la influencia de las Iglesias cristianas en los países europeos medievales. Es necesario reflexionar sobre estos largos procesos de conciliación de conflictos para que sean observados los múltiples desafíos que enfrentan las organizaciones de derechos de las mujeres para tratar con el imaginario sexista/racista, las leyes coloniales de subordinación de género y las prácticas judiciales institucionales vigentes en países que reflejan estos patrones de desigualdad. Los estudios sobre la historia del derecho que abordan la imposición colonial en los modelos existentes en el momento de la conquista revelan las contradicciones que acaban por impactar en los sistemas de justicia de los países (Wolkmer, 2006). Tener acceso a la justicia fue un lujo concedido a muy pocos durante mucho tiempo, lo que excluyó a las mujeres, los pueblos indígenas y los pueblos esclavizados. Cortes judiciales eran, y todavía son, espacios privilegiados de poder a los que muy pocos tienen acceso debido a su distanciamiento de la vida cotidiana, sus costos, su ritualismo incomprensible para personas inexpertas, y especialmente porque son sistemas públicos que operan para mantener el *status quo*. Cortes judiciales son conservadoras por naturaleza y garantizan un cierto “orden público”; y el acceso a la justicia, durante muchos siglos, ha sido visto

como una condición particular, de algunos individuos, para estar en los tribunales.

Apenas en la segunda mitad del siglo XX el acceso a la justicia pasa a ser considerado como un derecho humano y, por lo tanto, parte de las responsabilidades del Estado de proporcionar estos servicios. Según el estudio clásico de Mauro Cappelletti y Bryant Garth sobre el acceso a la justicia, realizado en la década de 1970, a partir de un análisis comparativo,

**(...) el término acceso a la justicia es recordadamente de difícil definición, pero sirve para determinar dos finalidades básicas del sistema jurídico –el sistema por el cual las personas pueden reclamar sus derechos y/o resolver sus litigios bajo los auspicios del Estado. Primero, el sistema debe ser igualmente accesible para todos; segundo, él debe producir resultados que sean individual y socialmente justos. (Cappelletti y Garth, 1988, p. 10).**

Existe una expansión de la asistencia jurídica en el mundo, con diferentes modelos, como abogacía *pro bono*, funcionarios asalariados, medidas alternativas de resolución de conflictos y otros modelos combinados. Y este movimiento para establecer servicios públicos de justicia se ha ampliado desde las décadas del 80 y 90, cuando comenzaron a crearse defensorías populares y otras políticas para expandir el acceso en la región, con mayor o menor incidencia<sup>305</sup>. Hay una importante literatura que describe estos procesos y analiza modelos comparados de asistencia jurídica para todos/as, incluidas las poblaciones sin recursos para pagar los costos judiciales, de apoyo a la defensa de intereses colectivos y difusos, y de construcción de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

305 El Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA tiene una colección sobre el acceso a la justicia, y realizó específicamente un estudio comparativo entre algunos países mostrando que existen muchos límites para el acceso a la justicia, como lo muestran los artículos incluidos en *Derecho de Acceso a la Justicia: Aportes para la construcción de un acervo latinoamericano* (2017). Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5551/Derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20-%20Aportes%20para%20la%20construccion%20de%20un%20acervo%20latinoamericano%20-%20CEJA-GIZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. También su Revista 22 sobre Género, Diversidad Sexual y Justicia aborda estas cuestiones: <https://sistemasjudiciales.org/>

Es muy importante tener en cuenta que la idea vigente de expansión del acceso a la justicia se refleja sobre categorías y marcadores socioeconómicos, buscando ampliar el acceso para poblaciones «pobres», pero no dialoga con las categorías de género, etnia y raza, manteniendo así intactos los supuestos discriminatorios presentes en instituciones judiciales, como se puede ver hasta el día de hoy.

El informe de ONU Mujeres sobre legislaciones discriminatorias también muestra “importantes obstáculos en la aplicación y cumplimiento de leyes”, señalando una distancia pronunciada entre la igualdad legal y la igualdad sustantiva. Y es que la “neutralidad” de una norma puede producir impactos diferenciales dependiendo de los puntos de partida de mujeres y hombres frente a ésta. Asimismo, las prácticas en su aplicación pueden beneficiar en mayor medida a uno u otro sexo, según quién y cómo la aplique. El cumplimiento de las leyes lleva implícito, por otro lado, el acceso a mecanismos legales y de justicia seguros, asequibles para las mujeres y adaptados a sus necesidades, aspecto que en muchos países se ve menoscabado por la falta de conocimiento sobre los derechos o la falta de recursos entre las mujeres<sup>306</sup>.

Para las mujeres, son las experiencias de activismo feminista las que han producido algunos de los cambios más significativos en el acceso a la justicia con la introducción de un nuevo campo jurídico feminista, en particular con las nuevas leyes de familia y penales, en especial sobre violencia doméstica, que rompen el paradigma tradicional público/privado, exigiendo tribunales especializados e interdisciplinarios y provocando reformas internas de los sistemas.

De esta manera, los programas de empoderamiento jurídico desarrollados en América Latina y en otras regiones del mundo se han consolidado en las últimas décadas como un recurso insustituible para el acceso a la justicia, porque son capaces de producir intersecciones entre

306 Véase ONU Mujeres: Análisis de Legislación Discriminatoria en América Latina y el Caribe en Materia de Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres. Recuperado de [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2018/10/resumen%20ejecutivo%20informe\\_prensa\\_vf.pdf?la=es&vs=5757](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2018/10/resumen%20ejecutivo%20informe_prensa_vf.pdf?la=es&vs=5757)

las nuevas leyes de equidad a partir del conocimiento de las mujeres, las *instituciones de justicia*, con el acompañamiento de mujeres, y el protagonismo de los sujetos políticos colectivos interesados en una mejor aplicación de la ley y la expansión de los derechos, como el movimiento feminista antirracista.

Cómo y por qué ocurren estas intersecciones se describirán en la próxima sección sobre el activismo jurídico feminista y los programas de capacitación de Promotoras Legales Populares.

### 3. MAPEO DE EXPERIENCIAS DE LA REGIÓN: EXPERIENCIAS DE ACTIVISMO JURÍDICO FEMINISTA EN AMÉRICA LATINA

El activismo jurídico feminista se construye en la región a partir de la oposición al modelo de justicia entonces dominante, conforme fue descrito con brevedad anteriormente. Y este activismo tiene fecha, personajes, acciones que han resultado en cambios importantes en los escenarios nacionales y regionales, y también han contribuido en gran medida para los cambios en el escenario global. El propósito de este capítulo es relatar algunos de estos momentos claves y presentar sus protagonistas, que han ayudado a crear un nuevo repertorio de derechos para las mujeres del continente, sintetizados en tres experiencias destacadas: el proceso de cambios legales, de aprendizaje y conocimiento de las leyes y de uso de las leyes en litigios estratégicos.

### 3.1. La experiencia de “La Nuestra”: el proceso de construcción de los derechos humanos de las mujeres en América Latina.

En 1992, un grupo de mujeres, activistas feministas y con formación jurídica, se reunió en Costa Rica en un encuentro preparatorio para la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos de la ONU, que se celebraría en Viena, en 1993. Este fue uno de los primeros encuentros regionales que reunió a abogadas, docentes de derecho, mujeres que estaban pensando sobre los nuevos conceptos de derechos humanos y que utilizarían el contexto de la Conferencia de la ONU para crear nuevos marcos y recomendaciones para los gobiernos del mundo, alineados con los nuevos ciclos democráticos en América Latina. *La Nuestra* fue un momento para impulsar cambios legales en la región, considerando la necesidad imperiosa de avanzar con un marco normativo para la igualdad y la oportunidad de hacerlo en ese contexto.

Los movimientos de mujeres se involucraron en la campaña global “Los derechos de las mujeres son derechos humanos” que trató de llevar al escenario público, y para la responsabilidad del Estado, los crímenes cometidos contra las mujeres en el espacio privado, la violencia doméstica, delitos sexuales, la ausencia de protección laboral para las trabajadoras del hogar, la jubilación de trabajadores rurales y otras situaciones en la vida de las mujeres que producen desigualdades y estaban al margen de los marcos internacionales y de las leyes nacionales. En ese momento, se hizo una apuesta en producir una sinergia internacional/nacional capaz de impactar en reformas legales necesarias. La Conferencia de Derechos Humanos, en Viena<sup>307</sup>, cumplió con las expectativas y produjo la primera ruptura importante de paradigma al aprobar que los derechos de las mujeres están en el marco de los derechos humanos y que los Estados tienen responsabilidades ante la dis-

307 Recuperado de <https://www.ohchr.org/EN/ABOUTUS/Pages/ViennaWC.aspx> y sobre *La Nuestra*: Virginia Vargas, *Feminismos en América Latina*, <http://democraciaglobal.org/producto/feminismos-america-latina/>

criminación y violencia de género. Así como produjo resultados concretos, como la incorporación de la violencia doméstica a la agenda de la ONU al aprobar la creación de una relatoría especial de la ONU sobre violencia contra las mujeres<sup>308</sup>.

A la Conferencia de Viena le siguió la Conferencia de Población y Desarrollo de 1994, en El Cairo<sup>309</sup>, que alteró fuertemente la forma tradicional de analizar las desigualdades del “exceso” de población, en una visión eugenésica que terminaba culpando a las mujeres por la pobreza y desigualdades, además de estimular políticas nacionales de control de los cuerpos. En la Conferencia de El Cairo se reconoció y se utilizó por primera vez la expresión “derechos sexuales y reproductivos” que trajo al campo de los derechos humanos el debate sobre la salud de las poblaciones y los cuerpos de las mujeres.

En ese mismo año, 1994, la Organización de Estados Americanos (OEA) innova al aprobar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>310</sup>, la Convención de Belém do Pará, primera ley internacional que trata el tema, y que produjo desarrollos importantes en el Sistema Europeo y Africano de Derechos Humanos al enfrentar temas contemporáneos de derechos humanos y de relaciones de género, que han actualizado el debate internacional.

En 1995 se realizó la Conferencia de la ONU sobre las Mujeres en Beijing<sup>311</sup>, donde se reformula el marco normativo internacional, aprobando una Plataforma de Acción que inspiraría muchas legislaciones nacionales y políticas públicas para mujeres en las décadas siguientes. El proceso de incorporación de estas recomendaciones por parte de los parlamentos y gobiernos en América Latina se ha llevado a cabo muy rápidamente en los años siguientes, con cambios en las leyes nacionales de derechos reproductivos, trabajo

308 Recuperado de <https://www.ohchr.org/en/issues/women/srwomen/pages/srwomenindex.aspx>

309 Recuperado de <https://www.unfpa.org/events/international-conference-population-and-development-icpd>

310 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Recuperado de <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/m.Belem.do.Para.htm>

311 Recuperado de <https://www.unwomen.org/en/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

doméstico, trabajadoras rurales y campesinas, violencia y acoso sexual, familia, niñas, niños y adolescentes, vivienda y acceso a la tierra y crédito y, en particular, un ciclo de innovación legislativa con las leyes de violencia doméstica<sup>312</sup>.

Esta síntesis sirve para mapear en qué contexto se desarrollaron los programas de empoderamiento jurídico-legal, aliando *coyunturas nacionales* con el *ambiente internacional* de reformulación de parámetros normativos, y con la participación ciudadana de las mujeres, no sólo profesionales del área jurídica, sino con una presencia importante de este sector del activismo feminista. La expansión de los *programas de empoderamiento legal comunitario* muestra una relación orgánica entre estos grupos y organizaciones no gubernamentales feministas que participaron en procesos globales, con mujeres de sectores populares, vinculando el activismo internacional con los cambios reales que deben ocurrir en cada contexto nacional, municipal y local. Las experiencias de formación de promotoras legales populares son un antídoto contra la excesiva jerarquización y especialización de la agenda de derechos de las mujeres, donde, por ejemplo, de Beijing (China) a las afueras de un barrio de Porto Alegre (Brasil) existe una dinámica que permite intercambios y sólidas conexiones políticas.

### 3.2. La experiencia del Programa de Promotoras Legales Populares en Brasil.

Los programas de capacitación legal y formación de promotoras legales populares se establecen y desarrollan en América Latina básicamente a partir de las mismas organizaciones que participaron del debate y de la incidencia regional e internacional sobre el sistema interamericano y global de derechos humanos. Estas son estrategias que se combinan, pues, al mo-

312 *Cartografia da legislação de combate à violência contra a mulher na América Latina: um estudo exploratório*. Recuperado de [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/SILVA-GON%C3%87ALVES\\_SP22-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/SILVA-GON%C3%87ALVES_SP22-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf). Y CEPAL Observatorio de la Igualdad de Género, recuperado de <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-violencia>

vilizar al Estado para cambiar sus leyes –hasta ahí mantenedoras de desigualdades–, y también a la sociedad civil, especialmente a las mujeres que viven en territorios periféricos o en comunidades rurales, para conocer, entender y plantear el uso de estas nuevas formulaciones legales de derechos de las mujeres; estas organizaciones dan un largo paso hacia una nueva forma de pensar y actuar en la justicia.

El conocimiento compartido sobre los instrumentos normativos e institucionales –sobre qué son las leyes y cómo funcionan– permite que las mujeres, líderes comunitarias y sindicales, y de los movimientos sociales, empiecen a elaborar sobre la aplicación de la ley desde su lugar de clase, raza y etnia. El derecho, entonces, pasa a ser pensado y formulado no sólo por grupos y feministas con formación legal, sino a partir de perspectivas mucho más amplias, trayendo al grupo de mujeres como protagonistas de la lucha por los derechos (De Sousa Santos, 2007).

Esta es la gran cualidad de las estrategias de empoderamiento legal<sup>313</sup> para las mujeres en América Latina, porque suceden en varios grupos y países, en conexión, aprendiendo unos de otros, utilizando el ambiente de las nuevas democracias para establecer otra relación con el derecho y sus instituciones. Estos programas de promotoras legales populares, descritos en algunos estudios (Schuler, Kadirgamar-Rajasingham y Sakuntala, 1992; Vásquez, 1991; Dieng, 1991), se han implementado con sus propias características geográficas y contextuales a partir de la iniciativa de organizaciones de derechos de las mujeres, con el apoyo de agencias de cooperación y fundaciones privadas, con el objetivo de democratizar la información sobre derechos y así ampliar las posibilidades de acceso a la justicia para mujeres. Han estado en contacto a través de redes regionales, como CLADEM, y reuniones feministas de América Latina y el Caribe. Han producido impacto en sus países, a partir de algunos conceptos y nú-

313 Empoderamiento legal es una construcción conceptual que parte de la reconstrucción de las relaciones del poder para afirmar la agencia de las personas, desde el punto de vista individual como colectivo, que están excluidos de las esferas del poder económico, político y cultural. En el campo jurídico, esto representa apropiarse de la gramática de derechos para afirmar su condición de sujeto de derechos, alterar sus vidas, de sus comunidades y del Estado.

cleos conceptuales comunes que se describen seguidamente. THEMIS, en Brasil, compone este ambiente de organizaciones que actúan por el acceso a la justicia para las mujeres, y ha desarrollado metodologías que se actualizan en este período de 25 años, desde 1993, cuando se reunió el primer grupo de promotoras legales populares en Porto Alegre. Los aspectos clave de estos aprendizajes se describen a continuación.

### 3.2.1. Selección.

Los programas de promotoras legales populares (PLP) se basan en el reconocimiento de que existe una experiencia y saber de las lideresas comunitarias o sindicales que pueden ser potenciados, fortalecidos por el conocimiento de leyes y mecanismos de acceso a la justicia, y de organismos (como las comisarías de policía y tribunales especializados). De esta manera, la selección de mujeres participantes en el curso de capacitación de PLPs es fundamental para construir un grupo que se apoye y sea proactivo. En muchos lugares, esta selección se realiza por medio del reconocimiento como liderazgo comunitario o sindical, apostando en su potencial de aprendizaje y movilización.

En Perú, el Centro Peruano de La Mujer Flora Tristán, creado en 1979, estableció el programa PLPs todavía en la década de 80 y aún mantiene servicios de asesoramiento comunitario en barrios de Lima, como lo demuestra la información disponible en su sitio web<sup>314</sup>.

En Brasil, los experimentos realizados desde la década del 90 están asentados en su mayoría en criterios geográficos y comunitarios, pero también hay procesos que se construyeron a partir de otras identidades. Un ejemplo es la experiencia de GAPA - *Grupo de Apoio e Prevenção de Aids*, en Bahía, que desarrolló programas de "juristas legos" donde la selección de participantes para el programa se realizó con mujeres y algunos hombres VIH positivas/os que decidieron usar los conocimientos

314 Centro Flora Tristán, Asesorías para la atención de la violencia, Promotoras Legales y Defensoría Comunitaria. Recuperado de [http://www.flora.org.pe/web2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=71:asesorias-en-violencia-familiar&catid=41:agenda&Itemid=71](http://www.flora.org.pe/web2/index.php?option=com_content&view=article&id=71:asesorias-en-violencia-familiar&catid=41:agenda&Itemid=71)

legales para viabilizar el derecho a medicamentos y atención médica para pacientes que estaban en lista de espera en hospitales públicos.

Otra perspectiva fue dada por la *Associação de Advogados de Trabalhadores da Bahia*, AATR, al crear el programa de "juristas legos" a partir de la identidad sindical de sus integrantes, en el caso de dirigentes de sindicatos de trabajadores rurales en el estado de Bahía<sup>315</sup>.

Pero, sin duda, los programas de empoderamiento legal y capacitación en derechos para las mujeres son los que han logrado expansión y longevidad, donde están incluidas las organizaciones *Themis - Gênero Justiça e Direitos Humanos*, *União de Mulheres de São Paulo* y *Geledés - Instituto da Mulher Negra*, pioneras en la implementación de estos programas en Brasil desde 1993. Hoy en día hay un número importante de grupos que llevan a cabo proyectos de PLPs en el país, que aún no se han cuantificado por completo y siempre se están expandiendo, con nuevas iniciativas y también con la consolidación de algunos formatos que garantizan la sostenibilidad de las mismas.

*Themis - Gênero Justiça e Direitos Humanos* comenzó su programa PLPs en 1993, en Porto Alegre, a partir de la planificación de un curso para lideresas comunitarias, y buscó a estas lideresas en asambleas del presupuesto participativo, un mecanismo del Gobierno Municipal de Porto Alegre de participación de la población en el presupuesto público de la ciudad<sup>316</sup>. Themis anunció el primer curso de PLPs en una asamblea del presupuesto participativo en la Zona Este de la ciudad, y allí nació el primer grupo en Brasil. El criterio para la selección de las participantes se definió optando por georreferenciar los grupos de PLPs, asociándolos con un microcosmos territorial donde existe una dinámica de relaciones políticas y servicios gubernamentales<sup>317</sup>. Las PLPs circulan en este espacio, participando en consejos comunitarios de salud y

315 Recuperado de <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=73231e53eeef362c>

316 Sobre el presupuesto participativo, existe una vasta producción de estudios y análisis que se puede acceder. Aquí juntamos informaciones actualizadas sobre el programa: [http://www.observapoa.com.br/default.php?p\\_secao=52](http://www.observapoa.com.br/default.php?p_secao=52)

317 Recuperado de <http://themis.org.br/fazemos/promotoras-legais-populares/>

educación, presupuestos participativos y también dando seguimiento a casos individuales de violencia doméstica y/o sexual. Themis ya ha realizado 17 cursos de PLPs en Porto Alegre y 8 cursos en ciudades de la región metropolitana, un total de 25 en sus 25 años de vida, con 625 mujeres directamente capacitadas, la gran mayoría de las cuales continúan en el activismo comunitario<sup>318</sup>.

También hay situaciones en las que el curso de capacitación se lleva a cabo en convenio con las universidades, donde el público es más amplio y sin necesariamente identidades territoriales o sindicales, o contexto de vida, lo que puede potencializar resultados más informativos que de movilización. Hay un efecto a largo plazo cuando el curso prevé la creación de grupos de incidencia en espacios o temas específicos, ya que la sostenibilidad de la experiencia se asigna a los grupos creados a partir del curso, que son voluntarios en sus barrios. Sin embargo, la experiencia universitaria puede generar un componente de viabilidad y sostenibilidad al conectar a las participantes con clínicas legales universitarias y/o programas de extensión, como el de la Universidad de Brasilia<sup>319</sup>, de la Universidad Federal de Río de Janeiro o de la Universidad Federal de Paraná.

Para la difusión del programa de Themis, la región y el público objetivo son definidos, se difunden ampliamente y se seleccionan a partir de las respuestas a una hoja de preguntas y de evaluación posterior por parte de un comité de selección; también son realizados encuentros presenciales, que pueden tener entrevistas individuales o colectivas, y dinámicas de presentación. La selección de las participantes y los criterios utilizados definen el grupo con el que se va a trabajar, sus potencialidades y necesidades, y este es un momento muy estratégico para el éxito del programa de capacitación e incidencia político-legal, ya que la experiencia individual previa que se trajo al grupo es elemento fundamental para su movilización.

318 Recuperado de <http://themis.org.br/fazemos/promotoras-legais-populares/>

319 O Direito Achado na Rua e as PLPs de Brasília. Recuperado de <http://plpunb.blogspot.com/>

### 3.2.2. Forma y contenido

Habiendo seleccionado un buen grupo de participantes, el programa sólo funcionará bien si el contenido y la didáctica son apropiadas y creativas, agregando conocimientos que puedan ser útiles para su aplicación posterior. Estas son premisas teóricas incorporadas por los marcos de constructivismo y pos-constructivismo desarrollados teóricamente por Esther Grossi, en Brasil, y por la pedagogía de la liberación de Paulo Freire.

Después de acompañar muchos programas de PLPs y aprender de diversas experiencias, se verifica que la organización del curso es el momento más importante para que las mujeres se involucren en el programa durante mucho tiempo. Es la experiencia de *aprender* lo que produce el cambio: aprender nuevos contenidos, que se conecten con su propia vida, que re-elaboren sus experiencias personales dándole perspectiva a su existencia.

Como en muchos casos las participantes provienen de contextos difíciles, entender las desigualdades y discriminaciones que sufrieron y sufren en su vida cotidiana, a partir del marco de derechos, recoloca a estas lideresas en un lugar de prestigio y habla. Entonces, preparar cuidadosamente los contenidos, metodologías y didácticas, y aprovechar el conocimiento de las alumnas es la clave. Para esto es necesario mantener a una persona como coordinadora del curso, acompañando todos los encuentros, pensando y planificando cada clase e involucrando a las/los maestras/os invitadas/os en el proceso didáctico.

El curso generalmente tiene 60 horas, con clases semanales, en un horario previamente acordado, en un lugar accesible, y si el grupo está organizado territorialmente, preferiblemente debería tener lugar en la comunidad misma. Los contenidos están organizados en módulos, con una parte introductoria sobre nociones generales de justicia y derechos humanos y principios de no discriminación. El segundo módulo trata de cuestiones de salud reproductiva y violencia sexual y doméstica de mujeres y niñas; el tercero, sobre temas de trabajo y seguridad social; y el cuarto y último módulo prepara a las participantes para comenzar a trabajar en la comunidad a partir de la planificación del trabajo, talleres de

acogida, organización de materiales y campañas que se realizarán una vez finalizado del curso.

Estos contenidos se preparan de antemano, con conferencia, con clases expositivas, trabajo en grupo, talleres, audiovisuales y jurados simulados. Las participantes reciben una carpeta con los materiales utilizados en clase. Los contenidos deben incluir toda la información sustantiva para comprender los sistemas de justicia, su lógica jerárquica, su enfoque y los derechos de las mujeres que están consagrados y requieren un monitoreo constante para su aplicación.

### 3.2.3. Facilitadores y relación con el poder

Uno de los objetivos de los programas de PLPs es romper el círculo cerrado de los órganos del sistema de justicia. Por un lado, las mujeres tienen miedo de acercarse y utilizar los sistemas de justicia debido al formalismo excesivo y verticalidad; y, por otro, los operadores del derecho incluso prefieren que las personas no se acerquen, reduciendo la operación de la justicia a un conjunto de medidas y procedimientos burocráticos, asépticos y distantes de la población.

Como uno de los objetivos es exactamente unir estos dos vértices, el curso representa una oportunidad de traer juezas y jueces, fiscales, procuradoras/es, abogadas/os, defensoras/es públicas/os, policiales a participar en actividades pedagógicas, incluso como docentes, y en el debate.

Este encuentro debe ser positivo y funcionar para los dos lados, los operadores de la justicia aprecian la experiencia de reunirse con los grupos de mujeres fuera del entorno jurisdiccional y las mujeres rompen la jerarquía presente en estas relaciones. Por ejemplo, invitar a jueces a facilitar un jurado simulado sobre "aborto" ha sido una experiencia positiva en los programas de THEMIS, ya que permite que las participantes entiendan la dinámica de un jurado y también puedan debatir temas todavía controvertidos en las sociedades latinoamericanas, como el tema del aborto.

Por fin, en este movimiento de romper fronteras, son organizadas visitas institucionales a los servicios públicos de justicia para que la co-

munidad conozca las PLPs; a su vez, que las PLPs conozcan los servicios de justicia y se sientan cómodas y seguras al exigir una atención de calidad, ampliando en la práctica los mecanismos de aplicación de la ley y garantía de derechos.

### 3.2.4. Evaluación y continuidad

Los programas de PLPs involucran a muchas personas, la organización coordinadora, las participantes, maestras/os y facilitadores, y las redes comunitarias del entorno. Por lo tanto, es necesario mantener un sistema de evaluación continuo que pueda identificar si las alumnas están aprendiendo, si es necesario reforzar algunos aspectos, si existe demanda para abordar otros temas específicos de la región o del grupo, y si los materiales son apropiados, si el lenguaje es apropiado, etc.

Al ser grupos diferentes, siempre hay una dinámica propia, y una buena coordinación de los programas de PLPs es aquella que es capaz de mantener su clase creciendo y aprendiendo. Esto requiere atención y capacitación en educación jurídica feminista, investigación constante y conexión con los conocimientos pedagógicos avanzados. Existe un debate en el ambiente de la sociedad civil y gobiernos sobre evaluaciones de impacto que deben incorporarse a los programas de empoderamiento legal, con metas a corto plazo –procesos de aprendizaje–, a mediano plazo –la inserción calificada en la comunidad o territorio– y a largo plazo –capacidad de incidir sobre los servicios públicos de justicia, calificando la atención a las mujeres, reduciendo los patrones de discriminación y ampliando el acceso a la justicia. Estos sistemas de evaluación aún no están contruidos y consolidados, y este es un desafío que Themis está involucrada en enfrentar y, para eso, está revisando las experiencias nacionales brasileñas y regionales, específicamente en el área de metodologías y evaluación de resultados con los programas de PLPs.

Varias experiencias utilizan metodologías de evaluación que incluyen cambios en las trayectorias personales de las participantes, influencia en sus familias y su comunidad más

cercana, lo que indica cambios culturales más duraderos e inspiradores. El protagonismo de las participantes en las actividades posteriores a la conclusión del curso, manteniéndolas involucradas en actividades, campañas y acogida de mujeres es un indicador importante para evaluar el programa; en muchas experiencias de PLPs, posteriormente las mujeres fueron luego elegidas para consejeras tutelares, o agentes comunitarias y consejeras de salud, o incluso parlamentarias estatales y municipales, asumiendo roles de liderazgo de movimientos importantes. Un ejemplo es la coordinadora del *Movimento Mães de Maio* en Brasil, que reúne los grupos y colectivos de madres que tuvieron a sus hijos asesinados por las fuerzas policiales; ella es una PLP formada en São Paulo, y tiene la costumbre de decir que sólo fue capaz de reaccionar ante la violencia policial por ser PLP, y entender cómo debía ser la lucha por la justicia.

Esta es, finalmente, una de las grandes lecciones de estos programas de empoderamiento legal en América Latina: para que los sistemas de justicia operen de forma democrática, se requiere la participación de las comunidades de usuarios/as, que pueda romper con la lógica individualizada y jerarquizada de los mecanismos de solución de conflictos. Una mujer sola, en una audiencia de violencia doméstica, en un lugar con buenas leyes de violencia, que tenga un defensor público, que se le conceda una orden de protección, puede disfrutar de las conquistas de los últimos 30 años. Pero todavía está sola, y tal vez sin comprender la gramática de los derechos y de la justicia, lo que no torna su caso y su presencia transformadora de las relaciones de poder de la justicia sobre las mujeres, con la persistencia de las discriminaciones. Por otro lado, una mujer acompañada de una PLP y/o asesorada por abogadas feministas crea un sistema de control social sobre los operadores de justicia, control no formal pero simbólico, y exige una postura de mayor respeto a las leyes antidiscriminatorias y a las propias mujeres. En este sentido, Themis, así como otros grupos como el Centro Flora Tristán, en Perú, mantienen servicios de atención legal y orientación para mujeres en sus propias comunidades, en conexión con los

servicios gubernamentales en las áreas de salud, asistencia, educación y justicia, entre otras. Esta ha sido una forma de combinar la acogida de las mujeres con la vigilancia de la calidad de los servicios existentes, e incidencia para la creación y expansión de las políticas para mujeres.

Las PLPs en América Latina, las agentes comunitarias en países de África o Asia han ayudado a construir caminos más colectivos e interpretaciones más democráticas de los derechos. Más allá del apoyo concreto a casos, los programas de empoderamiento legal producen un cambio paradigmático en la forma de hacer justicia, rompiendo la soledad y las jerarquías, y señalando formas futuras de organización y administración de los sistemas de justicia.

Algunos de los grupos que actúan o actuaron con estos programas y metodologías son: en Perú, Centro Flora Tristán y Movimiento Manuela Ramos<sup>320</sup>, Demus y Cladem<sup>321</sup>; en Brasil<sup>322</sup>, *Themis- Gênero Justiça e Direitos Humanos; União de Mulheres de São Paulo*<sup>323</sup>, *Grupo Dandara Campinas, Geledés – Instituto da Mulher Negra*<sup>324</sup>, *Grupo de Apoio e Prevenção da Aids, Universidade de Brasília*<sup>325</sup>, *Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rede de PLPs de Pernambuco*, entre tantos otros; en Bolivia, Oficina de la Mujer<sup>326</sup>; en Chile, La Morada<sup>327</sup> y Corporación Humanas<sup>328</sup>.

320 Recuperado de [https://www.facebook.com/pg/manuela.peru/about/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/pg/manuela.peru/about/?ref=page_internal)

321 Recuperado de <https://cladem.org/>

322 Promotoras Legais Populares es un sitio con informaciones de dos grupos de PLPs en todo el país. Recuperado de [www.promotoraslegaispopulares.org.br](http://www.promotoraslegaispopulares.org.br)

323 Recuperado de <http://www.uniaodemulheres.org.br/>

324 Recuperado de <https://www.geledes.org.br/>

325 Recuperado de Universidade de Brasília: <http://www.mp-dft.mp.br/portal/index.php/nucleos-sectionmenu-308/209-nucleo-de-genero/776-promotoras-legais-populares-plp>

326 Recuperado de <https://www.facebook.com/OficinaJuridica-ParaLaMujer>

327 Recuperado de <http://www.corporacionlamorada.cl/>

328 Recuperado de <http://www.humanas.cl/>

### 3.3 La experiencia del activismo jurídico feminista en América Latina.

El activismo jurídico feminista en América Latina se ha caracterizado por este ciclo de (i) construcción de nuevos derechos, (ii) formación de protagonismo jurídico-social y (iii) abogacía comunitaria y litigio estratégico.

Tras renovar el repertorio legal y haber vencido muchas de las batallas por la aprobación de leyes que alejan disposiciones discriminatorias, el movimiento de mujeres en América Latina también ha tratado de desarrollar estrategias para la aplicación de estas leyes a casos concretos, en lo cotidiano de la prestación jurisdiccional. Esta no ha sido una tarea fácil ya que la gobernanza de estos casos está bajo el poder judicial, jueces y funcionarios de los tribunales, y sigue siendo un patrón altamente discriminatorio en muchas situaciones de violencia sexual, violencia doméstica, derechos sexuales y reproductivos, y derechos sociales como el trabajo, asistencia social y el acceso a la tierra y la vivienda. De hecho, ésta ha sido una batalla ininterrumpida para que los servicios formales de justicia apliquen los principios de no discriminación y las leyes aprobadas en este ciclo de 30 años de reformas legales feministas en América Latina, que subvierten el orden sexista y racista.

Algunos ejemplos representativos de este desafío son los casos que llegaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o a la Corte Suprema, en el caso de Colombia, a partir de decisiones judiciales a nivel nacional que ignoraron los derechos de las mujeres e incluso reforzaron los estereotipos de género y raza tradicionales y prejuiciosos.

#### 3.3.1. Violencia doméstica: caso *Maria da Penha / Brasil*.<sup>329</sup>

El caso CIDH 12.051 se refiere a una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos, en 1998, por el *Centro pela Justiça e pelo Direito Internacional (CEJIL)* y por el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) en representación de Maria da Penha Maia Fernandes, profesora universitaria brasileña, que sufrió dos intentos de asesinato por parte de su marido, teniendo como resultado de las agresiones una parálisis en las piernas. El caso ha estado pendiente durante 15 años en los tribunales nacionales, nunca hubo una decisión judicial y el autor ha permanecido impune durante todos estos años. La decisión de remitir el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se basó en la posibilidad planteada por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, vigente desde 1994, y que representaba un nuevo llamamiento a la justicia de género. El caso mostró el patrón de impunidad y la irresponsabilidad del Estado brasileño en situaciones de violencia doméstica e incluso intentos reiterados de asesinato, y requiere una investigación imparcial de los hechos, la condena del culpable y la reparación de la víctima. Este fue el primer caso en el que se utilizó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se basó en la posibilidad planteada por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de 1994. Es un caso emblemático porque marca una posición de responsabilización del Estado en casos de violencia contra las mujeres y produce un movimiento interno para elaboración y aprobación de la Ley de Violencia Doméstica en Brasil, conocida como *Lei Maria da Penha*, con amplia implementación en el país.

#### 3.3.2. Violencia sexual: caso *LNP / Argentina*.<sup>330</sup>

El caso de LNP se refiere a una joven indígena, que a los 15 años fue violada por 3 jóvenes en la comunidad donde vivía con su familia, en extrema pobreza y con muy pocos recursos

para defenderse. La comunidad presionó a la policía para que recibiera la denuncia y realizara una investigación; la joven sufrió muchas amenazas por parte de los violadores y al final todos fueron absueltos en un proceso marcado por serias irregularidades y prejuicios de género y raza. Considerando el alto grado de violencia cometida contra LNP y el refuerzo simbólico de esta violencia cometida por el Estado argentino, INSGENAR y CLADEM deciden denunciar el caso al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en 2007, por violación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos que establece el derecho a un proceso legal justo y a la no discriminación. La denuncia y el seguimiento del caso por parte de organizaciones feministas hace que el gobierno local del caso reconozca la violación de los derechos y la Secretaría de Derechos Humanos emita su opinión a favor de la reparación de la víctima y su familia. En 2009, el Estado ofrece una indemnización material, un pedido de disculpas a la joven, familia y comunidad, y a los pueblos indígenas por el patrón de discriminación y prejuicio, y el Estado reconoce su responsabilidad.

#### 3.3.3. Derechos reproductivos - Caso *María Mamérita Mestanza Chávez / Perú*.<sup>331</sup>

De 1996 a 2000, el gobierno peruano de Fujimori implementó un Programa Nacional de Salud Reproductiva y Planificación Familiar (PNSRPF) que resultó en la esterilización forzada y masiva de mujeres indígenas, en su mayoría indígenas residentes en zonas rurales de Perú. Se estima que más de 120.000 mujeres y 10.000 hombres han sido esterilizados de forma compulsiva, con argumentos cargados de prejuicios y crueldad. Hay informes de investigadores y de familias y comunidades mismas de que las mujeres fueron tratadas con desprecio y forzadas a aceptar procedimientos médicos abusivos que produjeron secuelas y muertes. María Mamérita era madre de 7 hijos y murió de esterilización forzada, tras

ser amenazada por parte del servicio de salud de su distrito con el encarcelamiento si volvía a quedar embarazada. En 1999, un grupo de organizaciones (DEMUS, CLADEM, APRODEH y CEJIL) remitió su caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como una violación de los derechos humanos cometida por el Estado peruano contra María Mamérita, el cual reconoció su responsabilidad y los crímenes cometidos contra las mujeres, en 2003, comprometiéndose a investigar, punir a los agentes involucrados y reparar a las víctimas.

#### 3.3.4. Derechos reproductivos - Caso de aborto / Colombia.<sup>332</sup>

En 2006, la Corte Constitucional colombiana declaró legal el aborto en tres circunstancias: casos de violación sexual, malformación del feto y cuando la madre o el bebé están en peligro. Esta decisión reformó los artículos 121, 122 y 123 del Código Penal, que establecía una pena de prisión de uno a seis años para casos de aborto, por cinco votos contra tres. La Corte ha declarado que el aborto es un derecho fundamental reconocido constitucionalmente para las mujeres, y no debe ser punido en tales casos, en una interpretación que demuestra el apoyo a los derechos reproductivos de las mujeres. El caso fue llevado ante el Tribunal Constitucional por una organización feminista, Women's Link Worldwide<sup>333</sup>, con sede en Colombia y que buscó una interpretación no restrictiva de los derechos humanos de las mujeres a una vida reproductiva sin violencia.

Estos cuatro casos presentados muestran el proceso de incidencia que conforma el ciclo de empoderamiento legal y jurídico de las mujeres en la región, de las reformas legales, a su conocimiento y su uso en casos que pueden impactar en las sociedades y en los contextos nacionales y regionales. Cada uno de estos casos abrió nue-

<sup>329</sup> Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm> / <https://www.youtube.com/watch?v=NB-hgIQil-w>

<sup>330</sup> Recuperado de <https://cladem.org/litigio/caso-lnp-argentina-violencia-sexual/>

<sup>331</sup> Recuperado de <https://cidh.oas.org/annualrep/2003port/Peru.12191.htm>

<sup>332</sup> Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm> y <https://reproductiverights.org/centro-de-prensa/10-anos-del-aborto-legal>

<sup>333</sup> Recuperado de <https://www.womenslinkworldwide.org/womens-link/sobre-women-s-link>

vos caminos para la defensa de derechos en sus propios países, pero también ha servido como referencia para otros países del continente, e incluso otras regiones del mundo, en el uso de nuevas plataformas normativas que innovan y enfrentan sistemas políticos y legales marcados por el sexismo y el racismo.

Es muy importante tener en cuenta que, en todas las situaciones presentadas y en muchas otras similares, el protagonismo es ejercido por organizaciones de la sociedad civil, feministas, de escasos recursos que se atreven a incidir en reformas legales y a enfrentar al Estado para hacer cumplir esas reformas. Empoderamiento legal es precisamente ser capaz de producir estos cambios desde afuera de los sistemas de justicia para impactar internamente, lo que requiere cambios de procedimiento, investigaciones serias e imparciales, respeto por la diversidad de los pueblos y personas que buscan y luchan por justicia. Sin embargo, las experiencias de estos 30 años de activismo jurídico-feminista dejan algunas lecciones que merecen ser mejor conocidas, analizadas y debatidas, en especial porque nacen, florecen y sobreviven tanto en contextos democráticos como autoritarios, como se vio en el caso del Perú con Fujimori en los años 80 y 90, y en el caso brasileño con democracia, y ahora enfrentando populismo autoritario.

## 4. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y APRENDIZAJES.

### 4.1. ¿Es posible una nueva justicia?

Los impactos en el sistema de justicia son producidos, en general, endógenamente, desde dentro de la estructura misma, con la reorganización de la jurisdicción, la creación de tribunales especializados, la creación de defensores del pueblo y mecanismos de evaluación, procesos que se han desarrollado en muchos países de América Latina a través de reformas orientadas

por el Banco Mundial y bajo el control de la jerarquía de los tribunales<sup>334</sup>. En las últimas tres décadas, estos países han experimentado una profesionalización progresiva de la administración de la justicia, una expansión de servicios legales para poblaciones vulnerables y una mayor judicialización de los conflictos sociales. También representó un mayor uso de tecnologías, salas de conciliación, capacitación del personal, establecimiento de objetivos y sistemas de control del tiempo en los tribunales locales y cortes estatales.

A pesar del esfuerzo y los enormes recursos utilizados, los resultados ya no muestran agilidad en las decisiones o proximidad a las demandas de la población. Según lo mencionado por Lynn Hammergren (2008), en su ensayo *Twenty-Five Years of Latin American Judicial Reforms: Achievements, Disappointments, and Emerging Issues: "in some sense, the principal benefits of the reforms stop at the courthouse or lawyers' doors. Judges have better housing and salaries, and lawyers can now file by internet, but the ordinary client confronts a complex, unintelligible, and costly obstacle course"*<sup>335</sup>.

El debate sobre las políticas de administración de justicia se ha orientado de forma restringida a los entornos internos del poder judicial, con escasa participación de la sociedad civil, que apenas en los últimos años pasa a influir en las decisiones que implican el nombramiento de ministros para las Cortes superiores, políticas de organización de jurisdicciones (tales como tribunales especializados para la cuestión agraria o urbana, o violencia contra las mujeres, o audiencias de custodia) y justicia restaurativa, transparencia pública de los presupuestos del poder judicial y participación ciudadana en las decisiones de asignación de recursos.

En este escenario, hay un intento de ejercer cierta influencia sobre las políticas de administración de la justicia, que también se puede

<sup>334</sup> Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/event/justice-reform-latin-america-why-it-so-difficult>

<sup>335</sup> Traducción libre: "En cierto sentido, los principales beneficios de las reformas terminan en las puertas de los juzgados o de los abogados. Los jueces tienen mejores viviendas y salarios, y los abogados ahora pueden presentar sus solicitudes por Internet, pero el cliente común enfrenta una carrera de obstáculos compleja, ininteligible y costosa". Recuperado de <http://blogs.shu.edu/diplomacy/files/archives/09%2520Hammergren.pdf>

construir externamente al propio sistema, a partir de organizaciones y movimientos sociales con acciones de incidencia que ayuden a reducir los cuellos de botella en el acceso a la justicia, reorganicen la forma de relación entre las autoridades judiciales y la sociedad civil, y aporten más información a la población para organizar mejor sus demandas. Esta estrategia de incidencia local, nacional y global de incidencia está actualmente en desarrollo, y los ejemplos de acción del movimiento de mujeres latinoamericanas contribuyen con lecciones importantes.

La primera es que las mujeres, así como una buena parte de la población, siempre han estado y siguen estando alejadas de la protección de la justicia. Estuvieron alejadas como actores, siendo el ingreso de mujeres en carreras jurídicas muy reciente, prácticamente de primera generación y como beneficiarias, ya que la igualdad y la protección de la ley no las alcanza. Por lo tanto, pensar en programas de empoderamiento legal que permitan conocimientos, seguridad y aproximación al ejercicio y a la aplicación de leyes que garanticen la equidad de género/raza es fundamental. No es posible pensar en justicia de género sin programas de empoderamiento legal para las mujeres, en especial de las mujeres afrodescendientes o indígenas; la abogacía de defensa de derechos de la mujer a menudo se considera suficiente, ya que desafía al poder judicial a actuar de manera más igualitaria. Esto es importante, pero termina siendo sometido a la dinámica individualista del sistema, caso tras caso, sin que se logre, muchas veces, mostrar los patrones discriminatorios de los rituales, procedimientos y decisiones.

Por estas razones, los programas de Capacitación de Promotoras Legales Populares, con sus aspectos de movilización comunitaria y otras perspectivas sobre raza y clase para el derecho, permiten un horizonte mucho más amplio y profundo de los desafíos de la justicia de género. Las promotoras legales, cuando se acercan a los servicios de justicia y de la implementación de las leyes revelan, de forma evidente, dónde se alojan las discriminaciones y las desigualdades en el derecho. Los proyectos de empoderamiento

to legal, a partir de la percepción de las mujeres tradicionalmente excluidas del acceso a la justicia, como las mujeres negras e indígenas, campesinas, trabajadoras rurales, trabajadoras sexuales, residentes de comunidades periféricas, mujeres trans, pueden impactar las jerarquías tradicionales en el mundo jurídico.

El informe producido por World Justice Project, *Global Insights on Access to Justice in 2019*<sup>336</sup> indica que "menos de un tercio (29%) de las personas que experimentaron un problema legal lograron recibir algún tipo de ayuda para hacerles entender o resolver su problema, y aquellos que lo lograron prefirieron pedir consejo a sus familiares o amigos. Todavía menos (17%) llevó su problema a alguna autoridad o tercero para mediar o resolver, y la mayoría prefirió negociar directamente con la otra parte". En este escenario, y considerando todos los límites planteados hasta ahora sobre los mecanismos de sexismo/racismo para excluir a las mujeres de los sistemas de justicia, la estrategia de "poner el derecho en manos de la gente", como promueve NAMATI<sup>337</sup>, es indispensable. La existencia misma de NAMATI es un logro muy importante, porque los programas de *legal literacy*, promotoras legales populares, juristas legales, *barefoot lawyers* y otros han sido llevados a cabo, pero sin la construcción de estrategias comunes de fomento del conocimiento y de *advocacy* nacional y globales.

En el contexto actual, con una enorme concentración de ingresos y poder, y amenaza de retroceso de derechos, la existencia de un movimiento global de empoderamiento legal es muy relevante y estratégico.

Con este fin, Themis ya se ha movilizó para mapear y reencontrar las organizaciones de derechos de las mujeres que trabajan en esta área en Brasil y en América Latina, para compartir experiencias locales, nacionales y regionales, así como para fortalecer la red global de empoderamiento legal en la región. Sin embargo, existe un gran desafío para estas iniciativas, que en su mayoría son de la sociedad civil, sin participación orgánica de

<sup>336</sup> Recuperado de <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/global-insights-access-justice-2019>

<sup>337</sup> Recuperado de <https://namati.org>

Estados, ya sea en el ámbito ejecutivo, legislativo o incluso judicial. En algunos casos, hay apoyo de agencias de cooperación o fondos gubernamentales, pero siempre para las propias organizaciones y no como políticas públicas. En este sentido, la sostenibilidad de las iniciativas de empoderamiento legal requiere ampliar el alcance del trabajo desarrollado hasta ahora para profundizar un camino que ya se ha tomado: (i) un fuerte intercambio de experiencias para consolidar y compartir el aprendizaje; (ii) aprobación de reformas legales y constitucionales que validen la figura de los y las “paralegales”, como ocurrió en Kenia; (iii) la posibilidad de financiamiento público para “agentes comunitarios de justicia o paralegales” con contribuciones específicas de apoyo y de acceso a la justicia, tales como documentación, monitoreo y orientación; (iv) la posibilidad de creación de fondos supranacionales bajo sistemas regionales y globales de derechos como, por ejemplo, el Fondo Global para acelerar el fin del SIDA, que reúne sociedad civil, expertos, gobiernos, mecanismos regionales y globales de Naciones Unidas.

Además, siempre que la rueda de la creación de nuevos derechos gira y conduce a la difusión del conocimiento a grupos de mujeres y también al litigio, se descubren nuevos obstáculos para el acceso a la justicia. Luego, la rueda gira nuevamente, en el ciclo que Namati sintetiza como “*know the law, use the law, shape the law*” (*conocer, usar y (trans)formar el derecho*), lo que implica proponer nuevas reformas legales, conocer y difundir las leyes, usar las leyes, y entender sus límites y posibilidades. Para continuar este ciclo, hay un movimiento de incidencia internacional junto al Comité CEDAW que ha resultado en la Recomendación General 33<sup>338</sup> sobre acceso a la justicia para mujeres, aprobada en 2015, con un conjunto de sugerencias y propuestas para monitorear y avanzar en esta agenda con los estados nacionales y los órganos de las Naciones

Unidas. La existencia del debate sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conectando el Objetivo 5 de Igualdad de Género y el Objetivo 16 Paz, Justicia e Instituciones Fuertes, brinda una buena oportunidad para este movimiento.

Finalmente, las experiencias descritas y analizadas aquí requieren una teoría contemporánea del derecho, que debe ser feminista y antirracista. La justicia moderna, establecida en los siglos XVII y XVIII, no responde a las cuestiones planteadas hoy, que requieren sistemas de justicia capaces de enfrentar nuevos y complejos problemas que desafían las nociones tradicionales de justicia en nuestras sociedades. La expresión de nuevas voces y movimientos ha demostrado que las respuestas judiciales efectivas y democráticas deben considerar la diversidad, las diferencias y las desigualdades entre personas y modos de vida, así como también requieren espacios para la participación de la sociedad civil y los movimientos sociales en las esferas de la administración de justicia en el sentido de su profunda y necesaria transformación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonetti, A.; Feix, V.; Silveira, S. y Vieira, M. (2003). *Percurso da Cidadania: da capacitação legal à promoção e garantia dos direitos humanos das mulheres*. En Dora, D. D. (Org.), *Direito e Mudança Social*. Rio de Janeiro; Brasil: Ford Foundation e Editora Renovar.
- Campos, C., Sarlet, G. y Dora, D. D. (2018). *A Educação em direitos humanos das mulheres: uma análise acerca da experiência emancipatória das Promotoras Legais Populares no município de Porto Alegre*. En Schwartz, G. (Org.) *A reflexividade jurídica dos novos movimentos sociais do Século XXI no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Brasil: Livraria do Advogado,
- Cappelletti, M. y Garth, B. (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, Brasil: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Cappelletti, M.; Gordeley, J. y Johnson Jr, E. (1975). *Toward Equal Justice: a Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*. Milano, Italia: Dott. A. Giuffrè.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43566/4/S1800302_es.pdf)
- De Sousa Jr. J. G., Apostolova, B. y Fonseca, L. (Orgs) (2015). *O Direito Achado na Rua, vol. 5, Introdução Crítica ao Direito das Mulheres*. Brasília, Brasil: Fundação Universidade de Brasília
- De Sousa Santos, B. (2007). *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo, Brasil: Editora Cortez.
- Dieng, A. (Ed.) (1991). *Paralegals in Rural Africa*. Ginebra, Suiza: International Commission of Jurists.
- Dora, D. D. (Org.) (2003). *Direito e Mudança Social*. Rio de Janeiro, Brasil: Ford Foundation y Editora Renovar.
- Geledés, Instituto da Mulher Negra. (2015). *Impulsionando Redes de Promotoras Legais Populares* (folleto). São Paulo, Brasil.
- Harari, Y. N. (2018). *21 Lições para o Século 21*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.
- Hunt, L. (2007). *Inventing Human Rights*. New York, EE.UU. y London, Reino Unido: W. W. Norton & Company.
- Perrot, M. (2017). *Os Excluídos da História*. Rio de Janeiro, Brasil: Paz e Terra.
- Schuler, M., Kadrigamar-Rajasingham, S. (Orgs.) (1992). *Legal literacy: a tool for women's empowerment*. New York, EE.UU.: UNIFEM.
- Tamayo León, G. (2000). *Balance regional y Desafíos sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. Lima, Perú: CLADEM OXFAM.
- Themis (1999). *Caderno de Gênero e Justiça*. Porto Alegre, Brasil: Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.
- Themis (1999). *Programas de Capacitação Legal*. Porto Alegre, Brasil: Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.
- Themis revista (2018). *Justiça Interseccional: Tecendo Experiências e Construindo Conhecimentos*. Porto Alegre, Brasil: Themis - Gênero Justiça e Direitos Humanos.
- Vargas, V. (2008). *Feminismos en América Latina, Su aporte a la política y a la democracia*. Lima, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos / Fondo Editorial de La Facultad de Ciencias Sociales, Flora Tristán Centro de la Mujer Peruana.
- Vázquez, R. (Org.) (1991). *Capacitación legal a mujeres*. Lima, Perú: CLADEM.
- Wolkmer, A. (2006). *Fundamentos de História do Direito*. Belo Horizonte, Brasil: Editora Del Rey.

338 Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia - CEDAW 2015: “El derecho de acceso a la justicia es multidimensional. Abarca la justiciabilidad, disponibilidad, accesibilidad, buena calidad, provisión de medicamentos para las víctimas y la rendición de cuentas de los sistemas de justicia. Para los fines de la presente recomendación general, todas las referencias a “mujeres” deben ser entendidas como incluyendo mujeres y niñas, a menos que esté específicamente indicado de otro modo”. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf>

# DEFENSORAS COMUNITARIAS ORGANIZADAS POR EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

Fundación CONSTRUIR es una organización civil boliviana sin fines de lucro que desarrolla actividades de investigación, empoderamiento en derechos, comunicación, deliberación, monitoreo e incidencia social, con la finalidad de fortalecer el acceso a la justicia y tutela efectiva de los derechos fundamentales de grupos vulnerables, en particular mujeres, poblaciones indígenas, poblaciones originarias campesinas, población privada de libertad, niñez y adolescencia.

En el ámbito de este trabajo, Fundación CONSTRUIR promueve el empoderamiento jurídico en derechos como la vía para fortalecer los liderazgos de grupos en condición de vulnerabilidad quienes, a partir de la comprensión de sus derechos y el empleo de las herramientas legales que la norma otorga para su exigibilidad, se conviertan en actores/as del cambio dentro de su entorno y comunidades.

Fundación CONSTRUIR promueve los siguientes objetivos institucionales:

1. Promover el empoderamiento de los derechos fundamentales e impulsar su acceso y ejercicio

pleno para todos y todas sin discriminación.

2. Contribuir al fortalecimiento del acceso a la justicia a través de la generación de espacios de análisis, articulación e incidencia de la sociedad civil organizada.
3. Contribuir a prevenir, sancionar y eliminar toda forma de violencia contra mujeres, niñez y adolescencia, así como impulsar un monitoreo y articulación social para el cumplimiento de las normas, planes, políticas y compromisos asumidos por el Estado.
4. Impulsar y acompañar el proceso de estructuración del Sistema de Justicia Plural y la articulación de autoridades del sistema de jurisdicción ordinario con autoridades del sistema indígena, originario, campesino y agroambiental para garantizar la efectiva protección y tutela de los derechos fundamentales.
5. Promover la defensa y ejercicio de los derechos fundamentales, culturales, y políticos, así como la autodeterminación de los pueblos indígenas y afro descendientes.

**CONOCE MÁS SOBRE FUNDACIÓN CONSTRUIR EN [WWW.FUNDACION-CONSTRUIR.ORG](http://WWW.FUNDACION-CONSTRUIR.ORG)**

## 1. CONTEXTO

Bolivia actualmente cuenta con una legislación avanzada, un texto constitucional que reconoce ampliamente los derechos humanos, la observancia de los tratados y convenios internacionales, y un conjunto de normas que de forma paulatina han venido adecuando el marco jurídico nacional a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado. El marco normativo constitucional reconoce y protege el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en cinco niveles: como sistema de gobierno, como un valor fundacional del Estado, como un fin, como

una garantía y como un derecho fundamental.<sup>339</sup>

No obstante, en términos prácticos, todavía las brechas son amplias, principalmente en espacios rurales en los que los servicios del Estado tienen poco alcance y cobertura. La situación se agrava para el caso de las mujeres indígenas y campesinas, quienes sufren una triple discriminación en sus derechos debido a ser mujeres, ser indígenas y vivir en espacios alejados.

Las tasas de violencia contra la mujer en Bolivia son dramáticas; se calcula que al menos un 75% de mujeres sufre o ha sufrido violencia a lo largo de su vida. En el área rural esta tasa se incrementa al 85%.<sup>340</sup> Los porcentajes de violencia son mayores en mujeres de bajos ingresos y con menores posibilidades educacionales.

Pese a los avances normativos en materia de protección del derecho de las mujeres a no sufrir violencia, las brechas de acceso a la justicia se mantienen muy amplias debido a múltiples causas, entre ellas la cobertura del sistema de justicia que alcanza en promedio sólo al 50% de los municipios del país.<sup>341</sup>

Existen otras instancias locales responsables de la prestación de servicios a víctimas de violencia<sup>342</sup>, pero su efectividad encuentra múltiples barreras, entre ellas, un presupuesto insuficiente -que no permite contar con suficiente personal, infraestructura, y tecnología-, los sesgos de género, la ausencia de personal capacitado, y la alta rotación de funcionarios, entre otras.

En este contexto, Fundación CONSTRUIR, desde su creación en 2009, ha comprometido esfuerzos en contribuir a erradicar toda forma de violencia contra las mujeres, a partir del liderazgo

339 En relación al ordenamiento interno son cinco las principales normas de alcance nacional inherentes a la protección del derecho de las mujeres a no sufrir violencia: i) la Ley N° 348 Ley Integral para Garantizar una Vida Libre de Violencia, ii) la Ley N°243 Ley Contra el Acoso y Violencia Política Hacia las Mujeres, iii) la Ley N°045 Ley Contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación, iv) Ley N° 263 Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas, vi) Código del Sistema Penal.

340 Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Justicia, "Prevalencia y Características de la Violencia Hacia las Mujeres", publicado en 2017, disponible en línea: <http://bit.ly/2h26CNS>

341 OACNUDH y Vicepresidencia del Estado Plurinacional, El Sistema Judicial Boliviano, publicado en 2017

342 Entre estos servicios se encuentran: los Servicios Legales Integrales Municipales - SLIMS, la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia división dependiente de la policía boliviana, personeros del sector salud, entre otros.

de las propias mujeres en situación de violencia en la promoción y exigibilidad de sus derechos, principalmente en áreas rurales. La primera experiencia en la conformación de Defensorías Comunitarias contra la violencia data de 2011, y se dio en el marco del proyecto “Estrategias de Prevención y Atención de la Violencia Basada en Género”, cuyo componente más importante fue el empoderamiento de mujeres indígenas y campesinas, quienes se articularon en redes locales de prevención de la violencia para el desarrollo de acciones de incidencia, promoción de liderazgos, sensibilización y fortalecimiento de las capacidades de prestadores de servicios.

En mérito al éxito del modelo de empoderamiento empleado, entre 2013 y 2014, Fundación CONSTRUIR promueve el proyecto “Defensoras Comunitarias y Acceso a la Justicia Plural” en cuatro municipios rurales de Bolivia: Mizque (Departamento de Cochabamba), San Buenaventura (Departamento de La Paz), Challapata (Departamento de Oruro) y Muyupampa (Departamento de Chuquisaca).

El proyecto se desarrolla en un contexto importante, puesto que en marzo de 2013 se promulga la *“Ley Integral para Garantizar a las Mujeres Una Vida Libre de Violencia”*, que reconoce la figura de las “Promotoras Comunitarias”, orientada a promover el apoyo a víctimas de violencia a partir de grupos o redes de mujeres que hayan sobrevivido a ella o se encuentren luchando para superarla. Así, la ley les otorga facultades de incidencia y articulación con los servicios públicos, y obliga a las entidades territoriales autónomas (gobiernos departamentales y municipales) a trabajar con ellas y promover su capacitación.

## 2. ESTUDIO DE CASO

El estudio de caso que presentamos se denomina *“Victoria López: De mujer violentada a defensora comunitaria que lucha contra toda forma de violencia basada en género”*, y se extrae del desarrollo de este proyecto y de la experiencia del Municipio de Mizque (Mizk’i), ubicado en el departamento de Cochabamba.

Este municipio cuenta con 26.900 habitan-

tes<sup>343</sup>, de los cuales un 97,87% se identifica con la cultura Quechua y un 86,04% identifica al idioma quechua como lengua primaria<sup>344</sup>. El municipio cuenta con un asiento judicial, sin embargo, la presencia del fiscal asignado durante el período de ejecución del proyecto se daba sólo los días jueves, situación que dificultaba la atención a la demanda de justicia de la población.

De acuerdo a datos de la línea de base del proyecto, la violencia contra las mujeres siempre ha existido en la población mizqueña, siendo naturalizada como una práctica cotidiana y normal, y como parte del entorno privado<sup>345</sup>. De esta manera, uno de los principales desafíos del proyecto en este municipio fue cuestionar las ideas y prácticas culturales relacionadas con la mujer y la violencia basada en género.

### 2.1. Actores, metodología y desarrollo de la iniciativa.

El modelo de abordaje inició con un proceso para generar el involucramiento de sectores clave –entre ellos federaciones campesinas y mujeres líderes– a partir de talleres y entrevistas. El objetivo fue desarrollar una alianza estratégica con las entidades matrices de las federaciones campesinas para que asumieran la iniciativa de forma orgánica y los logros fueran sostenibles.

De esta manera, se desarrolló una alianza con la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, quienes asumieron la iniciativa y conformaron casi de manera inmediata la Red de Defensoras Comunitarias. Esta red se conformó antes del inicio del programa de empoderamiento, hecho que distinguió a este municipio del resto en los que el proyecto intervino.

A partir de materiales de empoderamiento

343 De acuerdo a datos del último censo de población y vivienda realizado en el país en 2012.

344 Plan de Desarrollo Municipal de Mizque 2007-2011.

345 El 45% de la población encuestada en la investigación inicial señaló a la violencia contra las mujeres como un hecho natural y aceptable dentro del entorno privado. De esta manera la investigación inicial del proyecto daba cuenta de que la población de este municipio no visibilizaba la violencia contra la mujer como un problema que deba ser atendido y daba como prioridad otras necesidades como la atención a la pobreza (72%), la inseguridad ciudadana (14%), el desempleo (10%), el acceso al agua (3%) y la educación (1%).

diseñados en orden a las necesidades específicas de este municipio, se desarrollaron talleres de empoderamiento en derechos en los que las participantes recibían en su propio idioma información sobre la violencia contra las mujeres, sus formas existentes, la normativa sobre sus derechos, las herramientas de exigibilidad, participación e incidencia, entre otros componentes. Los talleres se basaron en estrategias de “aprender haciendo” y “Capacitación a Capacitadoras”, de esta manera en seis ciclos las defensoras comunitarias fueron diseñando un plan de abordaje orientado a: i) El desarrollo de talleres de capacitación, ii) El acompañamiento a mujeres víctimas en el proceso de denuncia y judicialización de su causa, iii) La conformación de redes de trabajo con prestadores municipales y judiciales, iv) El registro de casos de violencia en entornos alejados, v) Procesos de incidencia para mejorar los presupuestos y políticas de atención a la violencia contra las mujeres.

Culminado el plan de acción, la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa – Bartolinas de Mizque definió liderazgos en la estructura del grupo de defensoras comunitarias para llevar adelante el plan de acción y estableció todos los días 21 de cada mes como fecha de reunión para compartir los avances del plan y reforzar las estrategias de acción.

El plan de acción también estableció una lista de actores clave para crear el tejido necesario que permita trabajar en los objetivos del proyecto, entre ellos: i) La Central Provincial de Mujeres Campesinas: ampliando el espectro de mujeres convocadas para conformar la defensoría comunitaria, ii) La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos: para erradicar las prácticas culturales de violencia, iii) Sectores de Salud y Educación: para mejorar el alcance de los procesos de sensibilización y atención a víctimas, iv) Servicios Municipales: con el objetivo de lograr que las defensorías comunitarias se constituyan en brazo de apoyo de estos servidores en el proceso de contención, acompañamiento a la denuncia y judicialización de casos, junto al Sector de Justicia (Jueces y Fiscales, y la Policía).

El abordaje con estos sectores se realizó a partir de talleres de sensibilización, campañas de

concienciación, diálogos plurales con el fin de obtener una agenda común y un espacio de trabajo basado en la confianza y el compromiso de luchar contra toda forma de violencia hacia las mujeres.

Como resultado se generó un protocolo de coordinación intercultural con el objetivo de fortalecer el acceso a la justicia y la atención a mujeres víctimas de violencia, uno de los primeros en su naturaleza consolidado en el país a partir de la promulgación de la *“Ley Integral para Garantizar a las Mujeres Una Vida Libre de Violencia”*. El documento fue un modelo de réplica en el resto de los municipios en los que trabajó el proyecto y fue socializado en otros espacios nacionales de trabajo con promotoras comunitarias.

*“Para articular a todos los sectores, por ejemplo: He hablado con el sector salud, le he pedido al doctor que les explique a las defensoras comunitarias qué hacen los médicos, cómo atienden a las víctimas de violencia, ellas han cuestionado y le explicaron al doctor qué es lo que ellas hacen para abordar a víctimas de violencia y cómo podrían articular su trabajo.”*

**Testimonio de Corina Yañez**  
Promotora comunitaria  
del proyecto en Mizque

En este contexto, se identificó a Victoria López, quien se había unido tiempo atrás a la organización y se animó a contar su experiencia. Ella era víctima de violencia conyugal y paradójicamente su marido era dirigente de la Sub Central de Campesinos de Mizque, en la cual ejercía el cargo de secretario de justicia.

Una de las primeras acciones de impacto del grupo de defensoras fue lograr la destitución del esposo de Victoria López de su cargo, a partir de una resolución de la Sub Central en la que además lo obligaban a dejar el domicilio conyugal y cesar cualquier acto de hostigamiento contra Victoria y su familia.

Así, las defensoras comunitarias fueron con-

quistando espacios y visibilizándose como un movimiento fuerte y con plena capacidad de incidencia y articulación a nivel local y departamental. Uno de los logros más importantes en este tema fue la destitución de la responsable del SLIM (los Servicios Legales Integrales Municipales) debido a que no tenía sensibilidad, diligencia y calidez para tratar con las mujeres víctimas de violencia, aspecto que incluyó una movilización masiva del grupo de defensoras comunitarias, así como su participación en la selección de la nueva funcionaria responsable, quien además de hablar en quechua contaba con las aptitudes necesarias para el cargo.

Las defensoras comunitarias generaron con el SLIM una agenda conjunta de trabajo que incluyó el ingreso mensual a comunidades alejadas para explicar a mujeres campesinas sus derechos en el marco de la “no violencia” y los servicios prestados por las instituciones llamadas a intervenir en la prevención y atención a víctimas. En la gestión 2014, el municipio incluyó presupuesto para apoyar la movilización de defensoras comunitarias en este trabajo y también el acompañamiento a víctimas.

*“Como Gobierno Municipal siempre les estamos dando el apoyo, estamos trabajando en el aspecto de la defensoría con la trabajadora social, el psicólogo y el defensor legal. En tema de presupuesto, todo sale del municipio.”*

**Testimonio de Jhony Pardo**  
Alcalde de Mizque

*“Se trata de funcionar como un solo equipo. Las defensoras comunitarias son un foquito de alerta para nosotros.”*

**Abogada Jelitza Ballesteros**  
Responsable del SLIM de Mizque

Al margen de los éxitos del trabajo, las de-

fensores comunitarias tuvieron que sobrepasar diversos obstáculos, siendo uno de los principales el apoyo de la familia para articular las obligaciones en la estructura familiar y laboral con el trabajo como defensora comunitaria. Así, la familia jugó un rol importante, en un aspecto positivo se destaca el apoyo y motivación con su trabajo en algunos casos, y en el aspecto negativo las restricciones de tiempo para participar de los talleres, desarrollar las réplicas y asistir a mujeres en situación de violencia. Frente a ello las defensoras comunitarias desarrollaron estrategias ingeniosas para superar el ambiente hostil.

*“Cuando me manda a comprar cualquier cosita, de ahí me escapo para venir, no le digo nada.”*

**Testimonio de una Defensora Comunitaria**  
Extractado de los talleres

Las defensoras comunitarias jugaron un rol importante en la contención y acompañamiento a víctimas para denunciar y judicializar sus casos, llegando una de ellas a ejercer como testigo en un caso perseguido por el Ministerio Público.

## 2.2. Resultados destacables en el proyecto.

- Las defensoras comunitarias lograron visibilizar los problemas de la violencia contra las mujeres y el apoyo de la Sub Central Campesina.
- Las defensoras comunitarias se constituyeron en un brazo de apoyo para las instituciones, llamadas a intervenir en casos de violencia, al punto de que algunas víctimas las buscan para entregar información. En la misma línea, las autoridades campesinas entablaron un sistema de coordinación con las defensoras comunitarias para abordar

hechos de violencia, y, a partir de las defensoras comunitarias, se articularon estos casos con prestadores de servicios en el sector municipal y judicial.

*“Antes, según las historias que dirigentes nos comentan, en anteriores generaciones se solucionaba (la violencia) en la comunidad con un acta, con una multa, incluso había algunos casos que ni siquiera llegaban a la comunidad porque tenían miedo que el marido se entere y la agrede mucho más.”*

**Testimonio de Milton Gonzales**  
Dirigente Sub Central de Campesinos de Mizque

- Las defensoras comunitarias ingresaron con voz y voto a procesos de diálogo intercultural entablados con el objetivo de generar mecanismos de cooperación y articulación entre operadores de la justicia ordinaria y la justicia campesina en el marco de la implementación del sistema de justicia plural en su municipio. Inicialmente, estos procesos eran llevados a cabo sin la presencia de estas mujeres.

*“Las mesas de diálogo nos han permitido hacer llegar nuestros sentimientos como mujeres, siempre nos dicen: ‘a qué vienen las mujeres a la reunión, por qué no se quedan en las puertas de sus cocinas’, pero en la mesa de diálogo nos hemos hecho escuchar.”*

**Testimonio de Milton Gonzales**  
Dirigente Sub Central de Campesinos de Mizque

- Las defensoras comunitarias lograron promover la elaboración y firma de un protocolo de actuación y coordinación en situaciones de violencia hacia las mujeres, en el cual participan jueces, el sector de salud, el Go-

bierno Municipal, la Sub Central Campesina de Mizque, la Policía, el Ministerio Público y la Federación de Mujeres Bartolina Sisa.

- Las defensoras comunitarias se constituyeron en un referente y lograron romper las barreras de desconfianza de las víctimas para denunciar la violencia y fueron legitimadas como actoras clave en acciones de prevención y lucha contra la violencia.

*“Lo que yo he visto es que a las defensoras la gente las reconoce y las busca.”*

**Abogada Jelitza Ballesteros**  
Responsable del SLIM de Mizque

## 3. LECCIONES Y APRENDIZAJES

- Crear ámbitos de confianza entre las mujeres, previo proceso de empoderamiento, es importante para que se animen a compartir sus problemas personales, familiares, dentro de la comunidad, y a partir de allí, generar un núcleo de trabajo fortalecido que busque conjuntamente soluciones para mejorar la situación de las mujeres en los ámbitos mencionados.
- Generar procesos de empoderamiento a mujeres en sociedades y espacios culturalmente patriarcales es complejo, sin embargo, se empleó la estrategia de promover la participación de los esposos. Como resultado, muchos de ellos fueron sensibilizados e incluso se comprometieron con las acciones del proyecto apoyando en el proceso de generar cambios de mentalidad.
- Las debilidades de respuesta en las instituciones mantienen las brechas de acceso a sistemas de atención y acceso a la justicia

de mujeres en situación de violencia. Sin embargo, a partir de procesos de incidencia y el empleo de las herramientas legales previstas, las defensoras comunitarias han conseguido generar logros importantes, entre ellos, el incremento del presupuesto para combatir la violencia contra las mujeres, la articulación interinstitucional para mejorar los servicios prestados, y el apoyo de autoridades locales para la sostenibilidad de su trabajo.

- El desarrollar procesos que se adecúen al contexto propio de cada comunidad y población, y la apropiación de las autoridades y líderes de estos procesos contribuye al éxito y alcance de los resultados perseguidos. Se trata de acompañar y asistir su trabajo como actoras de cambio dentro de sus localidades y contextos.



# PLP 2.0: LA CUESTIÓN DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y LA RED DE APOYO DE LAS PROMOTORAS LEGALES POPULARES EN EL BARRIO RESTINGA

**Lívia Zanatta Ribeiro  
y Luana Pereira  
da Costa,**  
*Themis, Brasil*

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

Themis es una organización que fue creada en el contexto de la redemocratización de Brasil a finales de la dictadura militar, representando los deseos para la democratización del conocimiento sobre los derechos y el acceso a la justicia. Las abogadas que iniciaron el trabajo en Themis partieron del presupuesto feminista y de la concepción crítica del derecho, asumiendo que las leyes pueden ser un campo de resistencia y transformación cuando son percibidas, producidas y aplicadas por la sociedad civil, así como que la igualdad formal y constitucional de hombres y mujeres no es suficiente para la igualdad efectiva, sobre todo porque las instituciones de justicia reproducen la discriminación por género al aplicar la ley.

Así, la misión de Themis es la defensa de los derechos de las mujeres y la democratización del acceso a la justicia en tres temas principales: violencia de género en general, derechos económicos y sociales, y derecho al aborto seguro. Las actividades son desarrolladas a través de tres estrategias:

1. Educación Jurídica Popular y Feminista, principalmente a través de la formación de Pro-

motoras Legales Populares -PLPs-, que son líderes comunitarias capacitadas en derechos humanos de las mujeres y que actúan en la promoción de estos derechos en sus barrios.

2. Diálogo con los juristas sobre los mecanismos institucionales que preservan y reproducen la discriminación contra la mujer, presentando la teoría feminista del derecho en el debate jurídico local y proponiendo nuevos enfoques para el uso del derecho.
3. Litigios estratégicos a nivel nacional o internacional.

**CONOCE MÁS SOBRE THEMIS EN:**  
[WWW.THEMIS.ORG.BR](http://WWW.THEMIS.ORG.BR)

## 1. CONTEXTO

En Brasil mueren más mujeres a causa de la violencia doméstica que en muchos otros países del mundo. Las mujeres son muy vulnerables a la violencia doméstica, particularmente porque ésta ocurre principalmente en casa, cuando están solas con sus compañeros o familiares. Sus comunidades rara vez tienen conocimiento de la situación –ocultada por la vergüenza–, y muchas veces parientes y amigos cercanos se alejan o son alejados por el compañero. Así, el camino de llegada a los servicios públicos de atención se vuelve aún más difícil y oscuro.

Para agravar el problema, el tiempo promedio de llegada de la Policía Militar en Porto Alegre a una llamada de emergencia es de cuarenta y cinco minutos, pudiendo variar de cinco minutos a una hora y media, dependiendo de la clasificación de riesgo del hecho. En una situación de feminicidio inminente, unos minutos pueden determinar la vida o la muerte de una mujer. Las lecciones de diferentes países y contextos mostraron que para resolver este problema y romper el ciclo de soledad y agresión es necesario combinar políticas públicas y movilización de la sociedad civil.

## 1.1. Marco Jurídico.

En 2006 se promulgó la Ley Maria da Penha, la cual creó mecanismos para cohibir la violencia doméstica y familiar contra la mujer. Si bien todavía tenemos un sistema de justicia que se resiste a la aplicación de dicha ley y aunque el Estado no ha incorporado todas las políticas públicas previstas en su texto normativo, esta ley sigue siendo el principal mecanismo de protección para mujeres víctimas de violencia doméstica.

Entre los instrumentos dispuestos en la ley, el más conocido y utilizado es el recurso de las medidas de protección de urgencia, que restringe al ofensor, incluyendo:

- I. Suspensión de la posesión o restricción del porte de armas.
- II. Alejamiento del hogar, domicilio o lugar de convivencia compartido con la ofendida.
- III. Prohibición de determinadas conductas.
- IV. Restricción o suspensión de visitas a los menores dependientes, supervisión por parte de un equipo de atención y cuidado multidisciplinario o de un servicio similar.
- V. Prestación de alimentos provisionales.

El Consejo Nacional de Justicia brasileño estima que sólo en 2015, al menos 328.634 medidas de protección fueron ordenadas, un 10% más que el número correspondiente al período de 2014. Aun así, la sociedad cree que las medidas de protección no son suficientes para garantizar la protección a la mujer ante un intento de feminicidio.

## 2. ESTUDIO DE CASO

### 2.1. Actores: Promotoras Legales Populares.

Las PLPs promueven debates y campañas por los derechos de las mujeres en sus barrios, desde una perspectiva feminista y de género; orientan las demandas de violación de los derechos de la mujer; previenen violaciones a través de la educación de la comunidad; promueven derechos con la participación y representación en órganos locales;

y asumen el control social de los servicios especializados para la acogida de mujeres en situación de violencia, entre otras actividades.

Themis desarrolla, desde hace 24 años, el programa de formación de Promotoras Legales Populares. Este programa fue inspirado en experiencias latinoamericanas de capacitación jurídica a mujeres en los años 80 y 90. Para poder ejecutarlo en Porto Alegre, el programa se basó en una metodología de acceso a la justicia horizontal y participativa, y fue implementado junto a una organización local llamada GEEMPA.

Themis ha realizado 17 cursos de capacitación en Porto Alegre, lo que representa entre 400 y 500 lideresas comunitarias formadas. En Brasil, 55 ONG de todas las regiones del país recibieron capacitaciones con la metodología de Themis en los años 1998, 2000, 2003 y 2005. Actualmente, la formación de PLPs implica la creación e institución de una función pública para las Promotoras Legales Populares, agentes políticas que actúan directamente en la promoción de los derechos y en la democratización del acceso a la justicia.

Los cursos de formación de PLPs son realizados en áreas estratégicas identificadas acorde con criterios geográficos. Cada área escogida congrega varios barrios y tiene equipos sociales y servicios públicos básicos, tales como centros administrativos regionales, puestos de salud, comisarías, escuelas públicas, etc. La intención de la adopción de este criterio fue la de contar con grupos de PLPs en diferentes áreas de la ciudad, donde tienen la posibilidad de actuar en asociación con las diversas instituciones de cada área, constituyendo una red de acción municipal.

La elección de las áreas es sobre todo una decisión política y estratégica. Se debe tener en cuenta las relaciones micropolíticas de cada barrio o región, cotejando también el escenario político más amplio de cada ciudad donde el curso sea implementado. Es importante tener en cuenta la futura actuación de las PLPs y la garantía de constitución de una red de difusión de la información referente a los derechos humanos de las mujeres. Después de la definición de la región y de su respectivo mapeo, se define el enfoque de los contenidos de los talleres del curso.

Trabajar en el empoderamiento jurídico de las mujeres ha demostrado ser una forma adecuada para combatir la desinformación sobre los derechos de las mujeres y multiplicar los conocimientos adquiridos como forma de ampliar el acceso a la justicia. A través de este enfoque, el camino para hacer frente a la violencia de género se vuelve más fácil y accesible, a la vez que menos solitario.

## 2.2. PLP 2.0

PLP 2.0 es un proyecto que combina el trabajo de las PLPs, las alianzas con las instituciones, y el uso de la tecnología en el formato de una aplicación de teléfono que opera como un botón de pánico para mujeres en situaciones violentas. El proyecto surgió al comprender que las PLPs son más efectivas cuando trabajan de manera conjunta con otros actores. Algunos casos requieren más que la información concreta acerca del acceso a órganos estatales de protección. Dichos casos necesitan la intervención directa y eficaz de la policía en caso de emergencia, así como un control social más intenso de los servicios especializados de protección para mujeres en situación de violencia.

El PLP 2.0 es un aplicativo para teléfonos móviles que tiene por objeto aumentar la eficacia de las medidas cautelares de protección, disminuir los feminicidios y las agresiones extremas por violencia doméstica y familiar, proporcionar una red de acogida y de intercambio de información con el liderazgo de mujeres del barrio, y ofrecer una conexión rápida con la policía en caso de emergencia. PLP 2.0 se plantea los siguientes objetivos específicos:

1. Disminución del tiempo de llegada de la Policía Militar en los casos de emergencia.
2. Difusión y visibilización de casos de violencia doméstica, para evitar el aislamiento y la soledad de las mujeres en estas situaciones cruciales y que puedan romper el ciclo de agresiones.
3. Creación de una red de intercambio de información y acogida entre mujeres en si-

tuación de violencia, PLPs, el Poder Ejecutivo y la Judicatura.

4. Aumento del acceso a la red de atención a la mujer en situación de violencia.
5. Monitoreo de las políticas públicas y de la red de atención a la mujer en situación de violencia.
6. Participación de la sociedad civil en la lucha contra la violencia doméstica, fortaleciendo el liderazgo local.

## 2.3. Experiencias y Resultados.

### 2.3.1. Cómo funciona la aplicación PLP 2.0.

La aplicación PLP 2.0 es un elemento clave del proyecto. Para la implementación del programa fue necesaria la firma de un acuerdo con términos de cooperación entre la sociedad civil, el Tribunal Estatal de Justicia, la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Militar. Para añadir a una mujer en situación de violencia en la App PLP 2.0 es necesaria la concesión de medidas protectoras y el análisis del juez o jueza acerca de la existencia de riesgo de muerte o de lesión física. La mujer debe firmar los "Términos de Uso y Responsabilidad", que da el consentimiento para su retirada del sistema en caso de que accione el botón de emergencia tres veces sin motivo o de manera falsa.

Después de recibir un código que la identifica, la víctima debe descargar la aplicación en su smartphone y registrarse. Todo el procedimiento se hace durante una audiencia judicial, con el auxilio de los y de las auxiliares de justicia. A partir de ese momento, en caso de emergencia, la mujer podrá acceder a la Policía Militar, que atenderá la denuncia con máxima prioridad. Los relatos cuentan que a menudo las situaciones de violencia doméstica y familiar eran tratadas como situaciones de menor gravedad, lo que aumentaba el tiempo de llegada del vehículo de emergencia. A través de la aplicación PLP 2.0 la

autoridad policial recibe toda la información sobre la medida de protección, el nombre y la ubicación de la mujer, mapeada por GPS, así como el nombre del presunto agresor. Además, la aplicación puede grabar audio e imágenes.

Después de la atención de urgencia realizada por la policía, la autoridad informa a la App del fin del incidente. A continuación, se envía una notificación a las PLPs cercanas para que, por ejemplo, acompañen a la mujer hasta la comisaría para registrar lo ocurrido, respondan a dudas jurídicas y la animen a seguir buscando una vida libre de violencia. Además, es posible registrar pequeños incidentes y toda la información recopilada se comparte con la Judicatura. Así, el proceso judicial será mejor instruido de evidencias y pruebas sobre violaciones de las medidas de protección, de forma rápida y confiable, garantizando decisiones más justas y bien fundamentadas.

### 2.3.2. Implementación del Proyecto PLP 2.0.

El PLP 2.0 fue ideado por Themis y Geledés Instituto de la Mujer Negra para competir en el Desafío de Impacto Social de Google de 2014. Geledés es una organización de São Paulo, creada en 1988, y fue una de las primeras organizaciones que replicó la metodología Themis de acceso a la justicia, a través de la formación de PLPs.

La propuesta ganó por el voto popular y recibió un millón de reales para su ejecución. A partir de entonces, el primer paso fue la creación del proyecto piloto de tecnología por *Conceptu*. En diciembre de 2014, se completó el desarrollo final de la versión de la aplicación para *Android* e *iOS*.

El segundo paso fue el mapeo de organizaciones que trabajan con PLPs en Rio Grande do Sul y en São Paulo, dos regiones departamentales de Brasil, en que Themis fue elegida para implementar el proyecto piloto. Simultáneamente al trabajo de desarrollo tecnológico y alianzas institucionales, Themis se centró también en el fortalecimiento de las redes de PLPs en São Paulo y en Rio Grande do Sul, donde más de 100 mujeres fueron informadas acerca del proyecto y se mostraron dispuestas a participar acti-

vamente. También realizamos cinco seminarios para divulgar el proyecto, evaluar el contexto brasileño en cuanto a la violencia doméstica y la red de atención, así como establecer y fortalecer alianzas a nivel nacional.

El tercer paso fue la firma del término de cooperación en diciembre de 2014. El Poder Judicial y el Ejecutivo estatal acordaron participar en el proyecto y permitieron el acceso a sus plataformas tecnológicas para integrar los sistemas. PLP 2.0 fue lanzada al público en diciembre de 2015.

En un período experimental, la aplicación fue utilizada por dos mujeres en situación de violencia doméstica en la Región Grande Restinga, que abarca suburbios de la periferia de Porto Alegre. La región fue seleccionada por presentar un gran número de PLPs activas. El barrio de Restinga surgió en la década de 1970 fruto de reubicaciones de familias pobres de la región central de la ciudad de Porto Alegre. La región tiene 60.729 habitantes, representando el 4,31% de la población del municipio, vive en conflicto constante a causa de la guerra contra el tráfico de drogas, presenta bajos indicadores sociales, y es una de las regiones con mayor presencia de personas negras.

En junio de 2016, las dos primeras mujeres víctimas de violencia doméstica se registraron en la aplicación.

Más adelante, en 2016 también, la iniciativa fue reconocida por la Organización de los Estados Americanos como una de las tres mejores iniciativas en cuanto a la utilización de las tecnologías para la prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer en América Latina.

### 2.3.3. Resultados.

En la evaluación del proyecto, las PLPs consideran que la idea es excelente y que la aplicación funciona realmente como un instrumento para la creación de un vínculo entre las PLPs y las usuarias:

**En posesión de la aplicación ella consiguió retomar su vida, atender a su hijo, sentirse segura, incluso, para estar dentro de su familia porque el agresor también amenaza**

**a su familia. El agresor hace amenazas a la familia, no respeta a nadie. Ya hemos perdido a mujeres que sufren amenazas y que tienen una medida de protección en papel. Esta aplicación trae esta seguridad más profunda. La gente está allí en el barrio, la gente vive en el mismo barrio que la gente que atiende a esas mujeres. Las protecciones que no pueden dar las PLP, logramos darlas con la aplicación. [PLP Carmen Lucia].**

Nueve mujeres usuarias fueron entrevistadas por el equipo técnico de Themis. Algunas de ellas relatan que pudieron volver a realizar tareas antes impedidas por la situación de violencia:

**La aplicación me trajo seguridad y me dio confianza también. Me siento más segura porque sé que la policía no tardará en llegar y ayudarme. Si ocurre algo, yo puedo apretar el botón, puedo estar en cualquier lugar porque tengo tiempo, ¿verdad? Si estoy en algún lugar cerrado y él ha venido, hay tiempo para apretar. Y me siento más segura. [Dandara346]**

Todas las mujeres relatan que se sienten más seguras utilizando la App. Según ellas, la principal razón es la posibilidad de que la policía llegue más rápido hasta sus casas, lo que de hecho ocurrió en casos de emergencia. Preguntadas acerca de si percibieron algún cambio objetivo en el comportamiento del agresor después de haberse registrado en PLP 2.0, seis de nueve de ellas afirmaron que sí, especialmente en relación con el uso de la aplicación. Esto demuestra que para algunas mujeres la medida de protección en un papel únicamente no basta, siendo necesario algo más para garantizar su eficacia.

Las experiencias con la aplicación también cuentan acerca de los cambios en la atención y en la acogida en la Red. Dandara mencionó cómo antes tenía vergüenza y se sentía hostilizada hasta conocer que las comisarías tienen el deber de atenderla. Cuando se le preguntó a otra usuaria, María Felipa: “¿Usted percibió algún

cambio en su comportamiento?”, contestó de la siguiente manera:

**En mí. Mi comportamiento cambió con él. Él se dio cuenta de mi cambio, mi comportamiento en el momento en que tenía la aplicación que sé que es para mí, la aplicación es como si tuviera un arma en mi mano. Si me siento amenazada, voy a usar esa arma contra él. [...] La fuerza que la aplicación tiene no es sólo de la aplicación, sino de las personas que la tienen.**

Para María Felipa fue fundamental el acceso y el auxilio de las PLPs y la ayuda ofrecida dentro de la Red:

**Así que... tuve la sensación de que cuando puse la aplicación, no me sentía más segura, pero la aplicación me dejó más segura, ¿entiendes? Porque yo sabía que cualquier cosa que él pudiera hacer, yo tenía la aplicación para protegerme, ¿se entiende? Fue como si me hubieran dado una inyección de coraje, te puedo decir... porque nosotras nos quedamos muy sumisas, ¿no? [...] [María Felipa]**

En la evaluación de la relación con las PLP, las experiencias son positivas. Las usuarias afirman haberse sentido “muy acogidas” y aluden, en general, a la importancia del cuidado, de la ayuda y del acceso a la información:

**Sí, incluso más, me sentí bien acogida... ellas vienen en mi casa, me preguntan si todo está bien, llaman algunas veces y preguntan si todo anda bien... ¡muy bueno! [Zeferina]**

## 3. LECCIONES APRENDIDAS Y CONCLUSIONES

La experiencia de tres años del proyecto trajo algunas lecciones. La primera y más relevante de ellas es que el proyecto, que tenía como objetivo inicial actuar como un instrumento reactivo a situaciones de emergencia ante la violencia, acabó siendo más que nada **un mecanismo de prevención y cohibición de agresiones hacia las mujeres**. Esto es porque, según la evaluación de las usuarias, posibilita una protección subjetiva, pues ellas se sienten más seguras debido a la rapidez en la respuesta de la policía, recuperando una sensación de seguridad que no existía más en sus vidas a causa de las situaciones de violencia que han vivido. Además, vuelven a ser capaces de salir y trabajar, lo que también provoca cambios en el comportamiento del agresor. Las usuarias también se sintieron menos solas, mejor informadas acerca de sus derechos y acogidas por las líderes de su comunidad.

Por otro lado, la aplicación también cohibe nuevos episodios de violencia y representa una garantía de no impunidad en caso de incumplimiento de las medidas de protección, lo que aleja a los hombres autores de la violencia. El trabajo de las PLPs potencia la red de servicios estatales disponibles para las mujeres, tanto si están especializados en la acogida de mujeres como si no. Su orientación hace el acceso a la red de servicios más fácil. Las informaciones acerca de los derechos de las mujeres y los deberes del Estado empoderan a las usuarias para que exijan la atención correcta, rompiendo las barreras que la discriminación de género, raza y clase imponen.

La aplicación fue ideada también como una manera de optimizar la utilización de los recursos públicos, ofreciendo un “botón del pánico” con un coste mucho más bajo. El botón del pánico tradicional es un dispositivo físico con la función exclusiva de llamar a la policía en caso de emergencia. Además de que la aplicación es más discreta, el coste mensual para incluir hasta

346 Todos los nombres fueron cambiados.

5.000 mujeres en la App PLP 2.0 es equivalente al coste de conceder el botón del pánico tradicional a apenas 28 mujeres.

Asimismo, al agilizar la respuesta de la policía en el *call center* y al proporcionar la localización exacta de la emergencia, la aplicación ahorra gastos públicos involucrados en la ejecución de tales operaciones. Su efecto preventivo también representa otra forma de economía para los ya escasos recursos estatales, ya que disminuye la necesidad de accionar la atención de emergencia de la Brigada Militar.

Por último, cabe destacar que, a pesar de que la aplicación puede ser utilizada como si fuera la única estrategia necesaria para la erradicación de la violencia contra la mujer, ésta debería entenderse como un instrumento más para lograrlo. Así, es fundamental la actuación de las PLPs en el control social de los servicios estatales.



# EL EMPODERAMIENTO LEGAL Y LAS ORGANIZACIONES LEGALES ESTATALES A LA LUZ DE LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

**Julieta Marotta,**

Directora del programa académico Máster en Política Pública y Desarrollo Humano en MGSOG/UNU-MERIT, Universidad de Maastricht, Argentina

## 1. INTRODUCCIÓN

Este análisis sostiene que las organizaciones legales estatales son capaces de empoderar legalmente a la población a través de la implementación de políticas que contribuyan a su “poder legal” para resolver conflictos. Esto puede suceder aun cuando las organizaciones legales estatales no consideren al empoderamiento legal como un objetivo a alcanzar. Se considera así al Estado como un agente capaz de implementar estrategias que empoderen legalmente a la población debido a su disposición de recursos y responsabilidad social.

Estos enunciados se basan en un estudio cualitativo empírico legal realizado con víctimas de violencia doméstica (Víctimas) que obtuvieron acceso a una organización legal estatal: el Ministerio Público Fiscal (MPF) de la Ciudad Au-

347 Este estudio fue llevado a cabo por la autora en el marco de su tesis doctoral en la Maastricht Graduate School of Governance/ Universidad de las Naciones Unidas-MERIT. Se firmó un acuerdo de colaboración entre la Maastricht Graduate School of Governance) y el Ministerio Público Fiscal el 31 de agosto de 2012. En el marco de este acuerdo, la autora pudo llevar a cabo su investigación en el Ministerio Público Fiscal y acordó compartir los resultados. Las opiniones expresadas en este estudio no reflejan las opiniones del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

tónoma de Buenos Aires (Buenos Aires)<sup>348</sup>. Se concluye del estudio que las Víctimas que acceden al MPF atraviesan un proceso de empoderamiento antes de presentar una denuncia y, al momento de la presentación de la misma, reconocen que son capaces de accionar sin el acusado. A su vez, las organizaciones legales estatales contribuyen al empoderamiento legal cuando les presentan a las Víctimas la posibilidad real de participar en el proceso de resolución de conflictos. Es necesario entonces confiar en que toda persona es capaz de tomar decisiones cuando los medios adecuados son dados.

Estudios previos en la materia ya alertaron sobre la relación entre las organizaciones y el empoderamiento legal. Estos indican que las siguientes estrategias organizacionales contribuyen al empoderamiento legal:

- La creación y diseño de una estructura organizacional que mejore el acceso a la justicia (Van De Meene and Van Rooij, 2008, pp. 6–8, 10–11).
- El desarrollo de una estructura flexible que tenga como fin aumentar la posibilidad de que las Víctimas participen en la búsqueda de remedios (Van De Meene and Van Rooij 2008, pp. 6–8, 10–11; Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2008, pp. 5–6).
- La mejora de los puntos de acceso a las organizaciones (legales) estatales, para garantizar un acceso adecuado al sistema judicial y una posibilidad real de comenzar a ejercer derechos (Van De Meene and Van Rooij, 2008, pp. 21–22).
- La cooperación entre las organizaciones (estatales y no estatales), ya que la cooperación contribuye a la eficacia del servicio prestado (Van De Meene and Van Rooij, 2008, pp. 4–5; Golub, 2010, pp. 4–5).

348 Este artículo deriva de la tesis doctoral de la autora que estudia de qué manera el acceso a la justicia empodera legalmente a las víctimas de violencia doméstica. La investigación realizada en la Universidad de Maastricht/Universidad de Naciones Unidas-MERIT, se encuentra disponible en su versión electrónica y en inglés en [www.merit.unu.edu/training/theses/marotta\\_julieta.pdf](http://www.merit.unu.edu/training/theses/marotta_julieta.pdf).

- La implementación de estrategias que contribuyan a la confianza de la población en las organizaciones estatales (Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2008, p. 44).
- El desarrollo de normas procesales para garantizar la implementación por parte de las organizaciones de las normas sustantivas (Bruce *et al.*, 2007, p. 13).
- La capacitación de empleados judiciales para garantizar que los grupos vulnerables reciban un servicio adecuado (Bruce *et al.*, 2007, p. 13; Bonnie, 2012).
- La implementación de estrategias para superar las dificultades que tiene la población en traducir las normas en acciones concretas (Burton, 2008, p. 14).

## 2. ESTUDIO DE CASO

Este caso presenta resultados de un trabajo empírico legal realizado en el MPF durante 2011–2014. El estudio se centra en las estrategias organizacionales implementadas por el MPF que contribuyen al empoderamiento legal de las Víctimas. Se basa en el análisis de documentos y de entrevistas realizadas con actores que trabajan en el MPF<sup>349</sup> y con Víctimas que accedieron al MPF con una denuncia que es categorizada como de violencia doméstica<sup>350</sup>.

349 Se presenta el análisis de entrevistas realizadas entre 2011 y 2014 a los empleados del MPF. La muestra está compuesta por: (i) funcionarios públicos y empleados del MPF encargados de su diseño y de las distintas oficinas dentro de la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos; (ii) fiscales especializados en violencia doméstica; y (iii) proveedores de la OFAVYT que asisten a las Víctimas en su tránsito por el MPF.

350 Se presenta el análisis de entrevistas realizadas entre 2012 y 2013. La muestra está compuesta por 54 Víctimas que accedieron al MPF con una denuncia categorizada por el MPF como de violencia doméstica. Pertenecen a esta categoría los siguientes delitos y contravenciones: amenazas simples (CPP, art. 149 bis, 1° párrafo), hostigamiento y maltrato (Código Contravencional, art. 52) e incumplimiento de los deberes de asistencia familiar (Ley 13.944). Las Víctimas fueron entrevistadas dos veces, con un intervalo de seis meses, para poder captar el proceso de empoderamiento legal. De las 54 Víctimas que participaron en la primera entrevista, 31 fueron entrevistadas dos veces.

## 2.1. MPF.

El MPF es una organización legal estatal con facultad para recibir e intervenir en conflictos presentados por la población. El MPF tiene autonomía funcional y autarquía dentro del sistema judicial (Convención Constituyente, 1996, art 124). La autonomía funcional le permite la creación de disposiciones para regular su organización interna y funcionamiento. La autarquía funcional permite al MPF adoptar disposiciones tales como resoluciones y actos de características administrativas o financieras (Quiroga Lavié, 1996). El MPF mejora la relación geográfica y cultural con la población a la que sirve, permitiendo la promoción de la justicia en defensa de la legalidad del interés social (Convención Constituyente, 1996, art. 125). El objetivo final del MPF es el de actuar como “ayudante” del sistema judicial, satisfaciendo el interés

social (Convención Constituyente, 1996, art. 125 2) (Quiroga Lavié, 1996).

Este estudio se focaliza en la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos, la cual forma parte de la estructura del MPF. Dicha secretaría responde a la Fiscalía General y, durante el período de investigación, estaba compuesta por tres divisiones: (i) la Oficina de Asistencia a la Víctima y Testigo (OFAVYT); (ii) la Oficina Central Receptora de Denuncias (OCD); y (iii) la Oficina de Acceso a Justicia, a cargo de las Unidades de Orientación y Denuncia (UOD).

## 2.2. Víctimas.

El trabajo presenta el análisis de entrevistas realizadas a Víctimas que accedieron al MPF. Las características de la muestra se describen a continuación:

<b>Género</b>	53 mujeres
	1 hombre
<b>Edad</b>	Entre 17 – 69 años
	Concentración entre 22 – 47 años
<b>Ingresos</b>	Ingreso propio ≥ 65%
	Jubilación o trabajo temporario ≥ 5%
	Sin ingresos ≤ 30%
<b>Contexto social (1 o más)</b>	98%
<b>Educación</b>	Primario incompleto ≥ 6%
	Primario completo ≥ 12%
	Secundario incompleto ≥ 14%
	Secundario completo ≥ 20%
	Terciario incompleto ≥ 10%
	Terciario completo ≥ 10%
	Universitario incompleto ≥ 16%
	Universitario completo ≥ 8%

## 3. RESULTADOS

### 3.1. El MPF y la norma.

El MPF opera bajo un marco normativo que ha avanzado significativamente en los últimos años hacia la protección del derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y violencia, y hacia la protección del derecho de las Víctimas a acceder a la justicia y a obtener un remedio a sus conflictos. Se observa este avance con la incorporación de: (i) normativa internacional en el marco normativo interno, (ii) leyes especiales para proteger los derechos de las mujeres, y (iii) leyes procesales que resaltan los derechos de víctimas e incorporan aspectos del sistema adversarial.

Los funcionarios públicos consideran esenciales las recientes modificaciones del marco normativo para el diseño del MPF. Se considera especialmente relevante el Código Procesal Penal para Buenos Aires (CPP), ya que ofrece pautas concretas para el diseño y el desempeño de las actividades del MPF.

El CPP se considera relevante por los entrevistados del MPF, principalmente porque introduce:

- Aspectos del sistema adversarial.
- Mediación penal como mecanismo alternativo de resolución de conflictos.
- Pautas sobre cómo considerar el papel de las Víctimas en el proceso.

Las Reglas de Brasilia son vistas como complementarias al CPP, ya que clarifican qué debe entenderse por “grupos vulnerables” y otorgan recomendaciones sobre el tipo de asistencia que se les debe prestar.

La Ley de Protección Integral a las Mujeres (Ley 26485) es considerada relevante únicamente en los artículos que proporcionan pautas concretas que ayudan a la operacionalización de las políticas públicas. Aquellos artículos que meramente definen no son considerados de asistencia, ya que carecen de instrucciones o guías claras para su ejecución.

Las resoluciones internas del MPF también se consideran relevantes, ya que brindan lineamientos específicos sobre cómo implementar las distintas estrategias organizacionales.

### 3.2. El MPF y sus políticas públicas.

La incorporación de políticas públicas para mejorar el acceso a la justicia de la población ha estado en la agenda de los funcionarios del MPF y ha sido una prioridad durante 2007-2014. Así se creó la Secretaría General de Acceso a Justicia y Derechos Humanos para coordinar las divisiones que abordan los canales de acceso a la justicia y asistencia a la población. Esta secretaría es importante para alcanzar los objetivos del MPF y recibe el mayor porcentaje de recursos económicos y humanos<sup>351</sup>.

Los funcionarios públicos introducen estrategias para facilitar el acceso de la población al MPF. Entre las estrategias principales se nombran:

- La introducción de una estructura organizacional descentralizada.<sup>352</sup>
- La introducción de una plataforma electrónica (a través de un correo electrónico o de la página web del MPF), la cual permite a la población presentar denuncias sin necesidad de movilizarse.
- La introducción de horarios de atención extendidos (de 8:00 a 20:00).<sup>353</sup>
- El mejoramiento del funcionamiento de la línea telefónica gratuita, permitiéndole a la población comunicarse las 24 horas del día y los siete días de la semana.

<sup>351</sup> Aproximadamente un tercio del presupuesto del MPF era otorgado a esta Secretaría.

<sup>352</sup> Así, la estructura tradicional de la organización centralizada a la espera del habitante y su denuncia, cambia por una estructura descentralizada que se acerca a la población.

<sup>353</sup> Se pasa del horario judicial ordinario de 7:30 a 13:30, a un horario extendido de 8:00 a 20:00.

- La eliminación de la feria judicial.
- La creación de la OFAVyT, acompañando a las Víctimas y testigos a lo largo del proceso, con una asistencia multidisciplinaria para tratar el problema de una forma holística.
- La utilización de métodos alternativos de resolución de conflictos, otorgando un marco procesal más flexible que permite una mayor adaptación a las necesidades de las Víctimas.

Los funcionarios públicos del MPF conciben el acceso a la justicia en sentido amplio e implementan políticas centradas en mejorar las formas de acercar las diferentes opciones legales a la población. El objetivo es reducir la *pobreza* en el conocimiento de derechos. La tecnología es la principal herramienta que el MPF puede utilizar para simplificar el acceso a la justicia, por ser de amplio alcance y bajo costo.

Muchos de los entrevistados del MPF ven a los conflictos, y a la forma en que las partes enfrentan e intentan solucionar sus conflictos, influenciados por la cultura en la cual están inmersos. Esta forma de enfrentar conflictos se repite de generación en generación y se incentiva con el nivel de estrés que la población enfrenta actualmente en Buenos Aires. Se advierte así que los funcionarios públicos ven al conflicto como algo dinámico y a los métodos alternativos de resolución de conflictos como algo que se ajusta a esa dinámica. La inclusión de elementos de la justicia restaurativa es considerada más apropiada para adaptarse a esa dinámica de los conflictos, contribuyendo a su efectiva resolución.

La investigación observa potenciales limitaciones en las políticas implementadas por el MPF. Se observa una referencia constante al fiscal general. Esta personificación conlleva riesgo, ya que asimilar las políticas públicas con el funcionario público podría derivar en la falta de continuidad en las políticas implementadas. La comunicación interna entre los distintos empleados judiciales también acarrea limitaciones. Lo mismo ocurre con la comunicación entre las distintas organizaciones estatales creadas para asistir a las Víctimas. La mayoría

de los empleados de la OFAVyT menciona que la falta de comunicación y coordinación de tareas entre las distintas organizaciones estatales disminuye la calidad del servicio y satura a las Víctimas. Se menciona aquí una falta de “deseo” en acordar y coordinar mecanismos de asistencia, siendo perjudicial para aquellos que acceden a la justicia.

El MPF publica sus resoluciones internas y programas en su página web. Esto contribuye a que la población ejerza su derecho a la información y a la transparencia de la gestión. A su vez, la transparencia organizacional ofrece herramientas a la población para responsabilizar a los funcionarios públicos. Solo dos de las 54 Víctimas entrevistadas (una abogada y una Víctima masculina) exigieron respuestas de la organización estatal, mientras que las restantes Víctimas esperaron instrucciones de forma pasiva.

### 3.3. Las Víctimas y el MPF.

Las Víctimas que acceden a la justicia cuentan con un alto nivel de empoderamiento. Resulta de la muestra que en la mayoría de los casos las Víctimas tienen educación e ingresos propios y cuentan con alguien en su contexto social. Las entrevistas develan que las Víctimas creen que al presentar la denuncia alguien resolverá sus problemas. Rápidamente aprenden que han entrado en un camino inesperado con tareas por desempeñar y opciones por dilucidar. Las Víctimas desconocen las connotaciones de las denuncias y reciben poca asistencia a lo largo del proceso para poder participar. El desconocimiento de la norma y del proceso judicial deja a las Víctimas sin otra opción que la de seguir las instrucciones dadas por los empleados. Quedan así las Víctimas en un estado de vulnerabilidad ante la efectiva resolución de sus conflictos por no poder participar en los mismos. El empoderamiento legal es un acercamiento al acceso a justicia que ubica al individuo como sujeto capaz de participar en el proceso judicial y apto para ejercer sus capacidades en el proceso de resolución de conflictos.

Algunas de las iniciativas introducidas por el MPF podrían contribuir, según los resultados de

las entrevistas, al empoderamiento legal de las Víctimas que han accedido. Se observa que:

- Las Víctimas demuestran limitaciones en la medida en que pueden retener la información proporcionada durante las reuniones en las organizaciones (legales) estatales. En consecuencia, durante el proceso judicial, las Víctimas tienen dificultades para participar en la toma de decisiones.
- Las Víctimas logran participar cuando se les presentan opciones limitadas, claras y sencillas.
- Los llamados de seguimiento crean en las Víctimas una sensación de tranquilidad y confianza. Sin embargo, el exceso de llamados, creado por la cantidad de organizaciones que intervienen en una causa y la poca coordinación, crea saturación. Las Víctimas no entienden quién las llama y por qué.
- Las Víctimas siguen las instrucciones dadas por las organizaciones, sin entender las razones. La falta de entendimiento hace que en reiteradas ocasiones las Víctimas no asistan a las citas o lugares a donde son derivadas.
- Las Víctimas valoran las instancias en donde hablan y son escuchadas, ya que las ayudan a tener mayor conciencia del problema que enfrentan. La asistencia holística deja en las Víctimas una sensación de confianza que les reafirma la decisión de haber presentado una denuncia. Se menciona aquí la asistencia otorgada por las oficinas de asistencia multidisciplinaria y la participación en una mediación penal.
- La mayoría de las Víctimas utiliza a la comisaría como el primer punto de acceso a la justicia. Los nuevos puntos de acceso, aun cuando hayan sido visitados y la experiencia haya sido positiva, no son considerados como primera opción a la hora de volver a denunciar. Se demuestra así que entrenar a la población para comunicarse con una nueva organización demanda tiempo, por más que se haya imple-

mentado una estructura descentralizada.

- Todas las Víctimas han informado a otras Víctimas (que aún no han presentado denuncias) sobre los lugares donde éstas pueden pedir ayuda. Se observa así empatía hacia las experiencias de otras Víctimas.
- Las Víctimas muchas veces ven a la causa penal como la instancia que le sigue a la denuncia civil, ya que reciben llamadas del MPF para continuar con las denuncias.

## 4. RECOMENDACIONES

Se reconoce que los actuales avances en el marco normativo y en las organizaciones legales estatales contribuyen a brindar empoderamiento legal en las Víctimas que obtienen acceso a la justicia. El entendimiento del proceso judicial y de los derechos aparece sin embargo como una herramienta fundamental para la participación de las Víctimas en la resolución de sus conflictos. Se recomienda entonces:

- La implementación de estrategias que contribuyan a tratar al conflicto de manera holística. Se deducen del estudio limitaciones de la norma y de las organizaciones legales estatales para resolver conflictos y la necesidad de tratar al conflicto de forma holística buscando asistencia en otras disciplinas.
- La implementación de técnicas que contribuyan al empoderamiento legal mediante la implementación de formas efectivas de transmisión de información a las Víctimas, confiando en que toda persona es capaz de tomar decisiones al recibir los medios adecuados.
- La capacitación continua del personal para asistir de forma eficiente, logrando así que las Víctimas evalúen la información recibida y no se limiten a seguir instrucciones.

- La capacitación del personal que recibe denuncias en las comisarías, para asegurar que las Víctimas reciban la asistencia adecuada. En su defecto, se recomienda la descentralización de las organizaciones utilizando el espacio físico de la comisaría.
- La incorporación de normas procesales claras que provean instrucciones para la implementación de la norma sustantiva. El procedimiento debe ser, sin embargo, lo suficientemente flexible para que el personal pueda adaptarlo a las necesidades y tiempos de las partes.
- Se otorgue a las Víctimas espacios donde puedan compartir sus experiencias, ya que ellas recuerdan en mayor medida lo que aprendieron de sus pares.
- La incorporación del uso de la tecnología para que las distintas organizaciones estén comunicadas y actualizadas sobre los desarrollos y remedios que se intentan en los casos de violencia doméstica. Se observa que la falta de comunicación conlleva a la duplicación de esfuerzos por parte de las organizaciones y a la saturación en las Víctimas.
- La incorporación de herramientas y técnicas novedosas por parte de las organizaciones legales estatales, y así poder traducir la complejidad de la norma en mensajes tangibles. Este estudio encuentra que las técnicas visuales tienen mayor impacto que las palabras.
- La incorporación de técnicas para apoyar a las Víctimas que obtienen acceso a la justicia a fin de permitirles continuar ocupándose de sus obligaciones y ayudándolas a estructurar una nueva vida sin el acusado. A tal efecto, el Estado debe acompañar a las Víctimas a través de asistencia limitada en el tiempo y destinada únicamente a ayudarlas a diseñar e implementar un plan de acción para transitar la resolución del conflicto.

## 5. CONCLUSIÓN

Este estudio refleja cómo el marco normativo y las organizaciones legales estatales pueden contribuir al empoderamiento legal de aquellos que obtienen acceso a la justicia. Un acercamiento basado en el empoderamiento legal contribuye a visualizar las herramientas que permiten a las Víctimas tomar decisiones basadas en sus posibilidades y libertades. En este contexto el rol de las organizaciones se reafirma como uno de compañía, asistencia y cooperación, pero no como uno de liderazgo en la toma de decisión por otro. La incorporación de elementos de empoderamiento legal por parte de las organizaciones y la norma es justificable ya que se centra en el desarrollo de posibilidades individuales y libertades de quienes obtienen acceso a la justicia. El empoderamiento legal requiere un sistema judicial que pueda acompañar a las partes en su camino para resolver conflictos a través de información y asistencia que les permita ejercer sus derechos. La forma en que se redactan las normas y se diseñan las organizaciones ya no deben ser un obstáculo para el empoderamiento legal de aquellos que acceden. Fomentar formas eficientes para que la población conozca sus opciones legales (antes, durante y después de haber accedido a las organizaciones) resulta indispensable para que la población pueda expresarse por sí misma. El empoderamiento legal es entendido como un proceso de control sobre los problemas que afectan el bienestar de aquellos que acceden a la justicia. El Estado es entonces un agente primordial para establecer políticas públicas que otorguen el contexto adecuado para que el proceso de empoderamiento legal sea posible.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bonnie, H. (2012). Perceptions of Procedural Fairness in Courts Based Upon Different Types of Interactions with the Courts. En *Magdalen College*. Oxford: Inédito.
- Bruce, J. W., Garcia-Bolivar, O., Hanstad, T., Roth, M., Nielsen, R., Knox, A. and J. Schmidt (2007). Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment. U.S. Agency for International Development.
- Burton, M. (2008). Domestic Abuse. Literature Review. *University of Leicester*, UK: Legal Services Commission.
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2008). Making the Law Work for Everyone. Vol I. *Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor*. New York, EE.UU.: Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme.
- Convención Constituyente (1996). *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Argentina.
- Golub, S. (2010). What Is Legal Empowerment? An Introduction. In *Legal Empowerment: Working Papers*, 15. Rome, Italy: International Development Law Organization.
- Quiroga Lavié, H. (1996). *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comentada*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal - Culzoni Editores.
- Van De Meene, I. and B. Van Rooij (2008). *Access to Justice and Legal Empowerment. Making the Poor Central in Legal Development Co-Operation*. Leiden University Press.

# CAPACITACIÓN Y ACCIÓN LEGAL COMUNITARIA CON MUJERES INDÍGENAS

**Belén Leguizamón,  
Mariana Paterlini y  
Fernanda Marchese,**

*Abogadas y Abogadas del  
Noroeste Argentino en Derechos  
Humanos y Estudios Sociales  
(ANDHES), Argentina, Tucumán*

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

Abogados y abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (Andhes) es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, independiente de partidos políticos e instituciones religiosas cuya misión es trabajar por un cambio social basado en la vigencia de los derechos humanos y la democratización de las relaciones sociales.

En este sentido, los derechos humanos de los colectivos más vulnerables, entre ellos las mujeres y los pueblos indígenas, son prioritarios en su agenda de trabajo. Para ello, Andhes trabaja a través de la educación y la defensa de derechos, como estrategia para la incidencia en las políticas públicas.

**CONOCE MÁS SOBRE ANDHES EN**  
[HTTP://ANDHES.ORG.AR/](http://andhes.org.ar/)

## 1. CONTEXTO

Los valles de la provincia de Tucumán, y Amaicha en particular, presentan canales ineficientes e instituciones insuficientes para el acceso a la justicia de la comunidad. Las adolescentes y mujeres adultas se encuentran con obstáculos culturales, institucionales, políticos y sociales para satisfacer sus necesidades jurídicas. Cabe señalar la distancia de Amaicha del Valle de los centros jurídicos y de las instituciones estatales para realizar denuncias, recibir asesoramiento o contención.

La policía, como único organismo al cual recurrir, se encuentra sesgada por una lógica misógina y patriarcal, sin herramientas para poder intervenir en casos, por ejemplo, de violencia doméstica. En el caso de la salud sexual y reproductiva, si bien los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPs) disponen de métodos anticonceptivos para brindar de manera gratuita, lxs adolescentes no se animan a solicitarlos porque los agentes de salud, en muchos casos, conocen a los familiares, lo que genera un sentimiento de exposición y vergüenza en los jóvenes. Además, al ser una comunidad pequeña y endogámica, la intimidad y los secretos profesionales no se resguardan.

En cuanto a las adolescentes, el embarazo precoz, y muchas veces forzado, se presenta como un proyecto de vida válido y legítimo ante la imposibilidad de continuar con estudios superiores o conseguir trabajo.

La violencia de género consagrada en las pautas invisibilizadoras de lo social y cultural no termina todavía de interpretarse como un problema, en una comunidad, además, hostigada por los problemas territoriales, económicos y políticos.

## 2. MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

En Argentina, los derechos de los pueblos indígenas se encuentran contemplados en el art. 75,

inc. 17 de la Constitución Nacional. El Estado ha ratificado con jerarquía constitucional los principales tratados de derechos humanos que abordan la protección de estos pueblos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, ha ratificado en el año 2001 el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Pese a este amplio reconocimiento normativo, en el país no se ha aprobado legislación que permita poner en práctica los derechos indígenas de manera uniforme en todo el territorio nacional. La norma principal que regula los asuntos indígenas es la ley 23.302 del año 1985, la cual no se adecúa a los estándares de reconocimiento actuales. La única ley aprobada por el Congreso Nacional con posterioridad a la reforma constitucional es la ley 26.160, de emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades, que se implementa de forma deficiente en la práctica. Actualmente, en Argentina tampoco existen leyes o estructuras institucionales tendientes a hacer efectivo el derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas. Es decir que, para el Estado Argentino, los indígenas aún no juegan un papel activo en las decisiones públicas que los afectan, y continúan siendo un mero objeto pasivo de protección.

## 3. ESTUDIO DE CASO

El caso que presentamos a continuación es el de la capacitación en derechos humanos para mujeres pertenecientes a la comunidad indígena de Amaicha del Valle<sup>354</sup>, a través del programa "Capacitación y Acción Legal Comunitaria" (CALC) que Andhes implementó entre 2011 y 2014.

<sup>354</sup> Amaicha del Valle es una comunidad indígena de la provincia de Tucumán. Actualmente tiene 6000 habitantes aproximadamente.

CALC estructura una serie de acciones con las que se busca dar una respuesta a algunos problemas de fondo de nuestra democracia actual. Principalmente, contribuir a cambios en un esquema de desigualdad en la participación democrática, y aportar herramientas para el cierre de la brecha que separa la consagración normativa de derechos humanos y su efectiva vigencia en el interior de nuestra sociedad, especialmente en relación con los grupos más vulnerados o excluidos. Así, este programa consiste en una acción confluyente (de disciplinas y de acciones), diseñada para *establecer un mecanismo comunitario de defensa de derechos y de creación de espacios de participación* a partir de las iniciativas y la creatividad de las personas de esas mismas comunidades.

### 3.1. Encuadre teórico y metodológico del programa “Capacitación y Acción Legal Comunitaria” (CALC).

El derecho tradicionalmente estuvo asociado a la defensa de posiciones hegemónicas de poder. Es por eso que acceder a él (a su conocimiento, su utilización y su transformación) resulta de una enorme dificultad para poblaciones de países y regiones como el Noroeste Argentino, caracterizadas por contar con una gran porción de sus habitantes en situación de exclusión.

En ese sentido, en el programa se trató de poner a disposición una herramienta con la flexibilidad suficiente como para ser trabajada en diferentes comunidades que enfrentan obstáculos para el acceso a la justicia, y particularmente para aquellas que viven el derecho –histórica y actualmente– como límite y dominación, más que como una herramienta de emancipación. Entre estas últimas se ubican las mujeres, un sector tradicionalmente marginado y estigmatizado y, en una situación de doble discriminación, aquellas que son parte de las comunidades indígenas de nuestro país. Trabajar para desandar este camino implicó implementar un enfoque y un trabajo desde los derechos humanos en su

doble forma, como modo de vida y como una herramienta práctica para generar igualdad.

Para ello, se utiliza una metodología interdisciplinaria de base comunitaria, la cual se enfoca en la formación de sujetos críticos, capaces de cuestionar y transformar el orden social impuesto. Desde una metodología de educación participativa y democrática, se entiende a los estudiantes como sujetos de derechos, en tanto sujetos individuales y sociales, constructores y protagonistas de los procesos políticos, sociales y culturales de su contexto. Así mismo, se concibe que el conocimiento no se encuentra “envasado”, listo para ser transmitido, sino que el conocimiento se pone en cuestión y se interpela desde las distintas realidades. Es decir, que el conocimiento se produce y construye en movimientos en espiral entre la teoría y la práctica, de tesis, antítesis y nuevas hipótesis.

En este sentido, la metodología no es sólo una caja de herramientas que se utiliza para el diseño de actividades, sino que es una posición política e ideológica en sí misma. CALC es un proyecto pedagógico político que permite pensar alternativas y propuestas superadoras a las educaciones tradicionales. La pedagogía de la pregunta<sup>355</sup> cobra un papel fundamental en la estructura de los talleres<sup>356</sup>. Las preguntas reflexivas, abiertas, desafiantes, formuladas en momentos claves pueden habilitar la palabra de los participantes, y así restituir el protagonismo político y social de los sujetos y conformar un espacio genuinamente democrático.

Pensar en este tipo de metodologías permite otorgar esa coherencia necesaria entre lo que se

355 Freire, P. (1986). *Hacia una pedagogía de la pregunta: conversaciones con Antonio Faúndez*. Buenos Aires, Argentina: La Aurora. Recuperado de [http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/bancode-recursosnivelesuperior/seccion2/fortalecimiento-de-las-trayectorias/paulo\\_freire\\_-\\_pedagogia\\_de\\_la\\_pregunta.pdf](http://nuestraescuela.educacion.gov.ar/bancode-recursosnivelesuperior/seccion2/fortalecimiento-de-las-trayectorias/paulo_freire_-_pedagogia_de_la_pregunta.pdf)

356 “La educación tradicional pone al docente en el lugar del que presenta un repertorio de respuestas y hace a un lado las preguntas molestas con el fin de ofrecerle al alumno un conocimiento que muchas veces, aunque resulte increíble, no tiene relación con las inquietudes de ninguno de los dos. [...] Cuando los maestros o los padres asumen la responsabilidad de educar, o cuando los intelectuales asumen la función de interpretar las necesidades de la gente, es imprescindible que, antes de intervenir con contenidos contruidos de antemano, procuren dialogar, preguntarse y preguntar por las necesidades materiales, culturales o espirituales de los otros”. (Freire, 2013, *Por una pedagogía de la pregunta: crítica a una educación basada en respuestas a preguntas inexistentes*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editoriales. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/catalogo/Record/000221634>

enseña y el modo en que se enseña. La educación es así dialógica, problematizadora y posibilitadora. La relación entre educandos y educadores es crucial para que se construya un dispositivo de educación participativa, democrática y crítica. La relación debe ser dialéctica en donde ambos enseñan y aprenden al mismo tiempo.

La modalidad elegida para desarrollar estas concepciones pedagógicas es la del taller. El taller como espacio privilegiado para la integración de contenidos, la construcción colectiva del conocimiento, el aprendizaje colaborativo y la articulación entre la teoría y la práctica. Un espacio verdaderamente democrático, de encuentro con el otro y con otros, de debate, de escucha y de producción. El taller posibilita el trabajo en la resolución de problemas concretos, la adquisición de un saber o capacidad específica y el aprendizaje de habilidades para la participación ciudadana (en sentido amplio) porque a participar se aprende participando y la democracia se piensa, se discute, pero, ante todo, se hace.

### 3.2. Desarrollo del caso.

#### 4.2.1. Acercamiento a la comunidad y diagnóstico participativo.

Con más de 17 años de experiencia trabajando en la capacitación, difusión y defensa de los derechos humanos y más de 10 años de trabajo conjunto en el reclamo de derechos vinculados al acceso al territorio, Andhes llegó a la comunidad indígena de Amaicha del Valle en un momento en que la comunidad atravesaba diversas problemáticas que son comunes entre los pueblos indígenas de la zona<sup>357</sup>. Con esta trayectoria y experiencia, principalmente a través del asesoramiento y la defensa jurídica, se consideró necesario partir de la necesidad de fortalecer a la comunidad, apoyando el trabajo realizado

357 En Tucumán hay 17 comunidades indígenas, la mayoría de ellas del pueblo Diaguita, siendo en total actualmente unas 22 mil personas quienes se identifican como pertenecientes a una comunidad. A nivel local, las comunidades sufren violaciones a sus derechos al territorio, lo que produce en la práctica una permanente inseguridad jurídica y una profundización de la desigualdad estructural.

desde el litigio y el asesoramiento legal.

En el interior de la comunidad, la situación de discriminación hacia las mujeres se reflejaba en su poca participación en la vida pública y política; y en las constantes e invisibilizadas situaciones de violencia. La manifestación más extrema de esta situación fue el asesinato en 2010 de una referente de la comunidad, María Esperanza Nieva, integrante del consejo de ancianos y líder durante la década de 1970. Este hecho unió a las mujeres en un sentimiento compartido, y fue a partir de la resiliencia colectiva que lograron transformar el dolor y la frustración ante la impunidad en organización y lucha.

En este contexto, el objetivo general de Andhes fue contribuir al empoderamiento de comunidades excluidas y, específicamente en este caso, enfatizar el fortalecimiento de las mujeres indígenas, poniendo a su disposición el derecho en tanto herramienta transformadora que contribuya a su reposicionamiento.

En una primera etapa, se realizó un diagnóstico participativo y se armó una agenda de trabajo conjunta con las mujeres de la comunidad destinatarias del proceso. El sentido y objetivo de la construcción participativa tanto del diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas como de esa agenda de trabajo fue precisamente adecuar las acciones que se llevarían a cabo a las necesidades reales de las mujeres de la comunidad. Por lo tanto, fue necesario decodificar ese diagnóstico desde una perspectiva basada en derechos y género.

#### 3.2.2. Proceso de capacitación de las Orientadoras Legales Comunitarias.

Los contenidos de la capacitación se basaron en el diagnóstico participativo y la agenda común, teniendo como objetivo la capacitación en derechos y la proyección y construcción del rol de las mujeres indígenas como Orientadoras Legales Comunitarias (OLC). Fueron ejes centrales de dicho proceso de capacitación las problemáticas de género –especialmente aquellas relacionadas con situaciones de violencia–, la falta de acceso a derechos, y la falta de participación

en la vida social y comunitaria en general<sup>358</sup>.

El proceso de capacitación duró 9 meses y consistió en un curso intensivo de derecho y práctica democrática, que se fue enriqueciendo y adecuando a las necesidades jurídicas dinámicas e interculturales de las mujeres. El objetivo fue desarrollar participativa y democráticamente conocimientos, habilidades y actitudes basadas en derechos y participación a fin de que las mujeres involucradas pudieran utilizarlos para influir positivamente en su realidad social y comunitaria, conformando un grupo crítico de acción.

A medida que se avanzó en el proceso, las mujeres fueron demostrando mayor interés e inquietud por conocer sus derechos como ciudadanas, como mujeres, y como indígenas. Pautinamente, se evidenció que el grupo de mujeres potenciaba su capacidad para identificar, conceptualizar y analizar situaciones problemáticas, incorporando la perspectiva de derechos humanos a su cosmovisión.

Una vez cursada la capacitación y aprobadas las evaluaciones, las mujeres participantes pasaron a ser Orientadoras Legales Comunitarias (OLC), recibiendo un certificado avalado por la comunidad y por Andhes, que las habilita a ejercer su rol de Orientadoras Legales. En relación al reconocimiento efectivo por parte de la comunidad, durante la capacitación se trabajó desde el inicio en la conexión de las OLC con la comunidad, a través de la participación en eventos comunitarios, ferias, mesas de gestión, etc. Además, las mismas OLC gestionaron la instalación del centro en la casa de la comunidad, donde se les cedió un espacio en articulación con el cacique. Este momento coincidió con una remodelación y ampliación del lugar de referencia para la comunidad y con la recuperación de un predio abandonado y resignificado para uso de lxs comuneros. Fue significativo ubicar el Centro Comunitario de Defensa de Derechos (CCDD) ahí,

358 Como soporte material del proceso de capacitación, el equipo interdisciplinario de Andhes elaboró unas cartillas con nociones y conceptos para desarrollar en los talleres y encuentros. Las cartillas se organizan en tres partes, y las temáticas que abordan son las siguientes: a) Derecho, Estado, Constitución y Derechos Humanos; b) La defensa de Derechos; c) El rol de las orientadoras legales comunitarias en la defensa de derechos.

para que la comunidad tenga referencia de las orientadoras y, a la vez, para que las orientadoras se fortalezcan en el espacio de la comunidad. El CCDD funciona de manera gratuita y pública, por lo que la sostenibilidad del mismo se asienta en el compromiso voluntario de las Orientadoras con la tarea y la comunidad, siempre procurando que cuenten con los recursos y materiales necesarios para llevar adelante la función.

### 3.2.3. Centros Comunitarios de Defensa de Derechos (CCDD).

Una vez consolidado el grupo y realizada la capacitación a las mujeres Orientadoras Legales Comunitarias, se hizo un reconocimiento del escenario institucional y de los recursos disponibles en la comunidad, identificando diferentes actores e instituciones a los que interpelar.

El CCDD representa la culminación del programa "Capacitación y Acción Legal Comunitaria", momento en que éste cobra vida hacia la comunidad y comienza a producir sus efectos sobre problemas comunitarios. En línea con la naturaleza participativa del proceso y la voluntad de empoderar y capacitar a las mujeres indígenas participantes del programa, todos los pasos para la puesta en marcha del Centro Comunitario de Defensa de Derechos fueron planificados y ejecutados de manera participativa: desde la búsqueda de los lugares para establecer el centro, pasando por la elaboración de los materiales de difusión, la selección del equipamiento necesario, etc. Así, las OLC fueron adquiriendo un protagonismo más activo con relación a la toma de decisiones y asunción de responsabilidades.

Fue con la apertura del CCDD, que las Orientadoras Legales pusieron en marcha su tarea de asesoramiento a la comunidad y empezaron a planificar acciones de incidencia. Esto significó la puesta en práctica de los conocimientos y habilidades adquiridos en las capacitaciones en beneficio de sus comunidades.

Los CCDD son centros de orientación legal no formal que, a su vez, funcionan como núcleo de actividades de participación pública. Las Orientadoras Legales están al frente de dichos

centros, realizando tres tareas fundamentales:

- Atención gratuita de consultas individuales o colectivas de vecinos/as con problemas legales: asesorándolos, derivándolos o propiciando otro tipo de acuerdo
- Acciones participativas de incidencia para la resolución de problemas comunitarios o la defensa de derechos colectivos, identificados como prioritarios mediante el análisis de los datos recabados durante la atención de consultas
- Creación de espacios de educación y participación colectiva relacionados con la generación y difusión de conocimientos en derechos humanos y de los mecanismos existentes en la democracia para defenderlos, resolver controversias y participar de la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

El trabajo práctico en el CCDD permitió a las OLC reforzar sus conocimientos prácticos; llevando a cabo tareas de asesoramiento a su comunidad, realizando estudios de campo para la elaboración de un diagnóstico de situación, y generando alianzas con organizaciones de base y entidades estatales. En añadido, las OLC realizaron capacitaciones en temas de derechos (derecho de las mujeres, de los niños, niñas y adolescentes, violencia de género), que sirvieron para reafirmar su rol hacia adentro y hacia fuera, así como para socializar las herramientas legales adquiridas y para legitimarse de una forma más visible como un grupo de mujeres capacitadas para asesorar en temas de derechos humanos.

Durante la fase final de la experiencia, las mujeres generaron espacios interinstitucionales de amplia articulación comunitaria entre distintos actores que venían siendo identificados por ellas (delegado comunal, cacique, policías locales, trabajadores de la salud, autoridades educativas, y vecinos en general). El espacio convocado se formó como "mesa interinstitucional de Protección de Derechos", y sirvió como punto de partida para numerosas articulaciones y acuerdos de trabajo.

El rol de Andhes en este proceso se limitó

al acompañamiento y orientación requeridos por las actoras en materia técnica, así como al apoyo con herramientas solicitadas por las OLC: asesoramiento sobre elaboración de proyectos, búsqueda de información, desarrollo de comunicación estratégica, etc.

El proceso presentado en este caso propuso el abordaje de cuestiones como la creación colectiva y comunitaria de nuevas vías de resolución de conflictos que confluyan, potencien y, en definitiva, interpelen –desde un lugar de adecuación local– los recursos institucionales del Estado en la comunidad. Junto a esta, se interactuó con una batería de saberes y prácticas para encontrar la solución más adecuada a tales conflictos, mediante las vías tradicionales o institucionales previstas. De este modo, los espacios de participación comunitaria buscaron descubrir, desde la realidad concreta y cotidiana de las personas, vías alternativas de emancipación y transformación social de las desigualdades, hacia la búsqueda de realidades y sistemas más igualitarios e interculturales. La experiencia fue una forma de aprovechar los intersticios y quebrar la lógica de reproducción mediante el fortalecimiento comunitario y la formación de mujeres críticas, capaces de cuestionar y transformar el orden social vigente.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. Cambios subjetivos:

- Las mujeres participantes del programa de capacitación se han posicionado como personas activas y participativas en su comunidad y en la vida pública.
- La propuesta de los derechos humanos como herramienta generadora de cambio social ha permitido a las mujeres concebirse como mujeres activas, cuestionadoras, inquietas, movilizadoras, motorizantes de una vida democrática y participativa, asumiendo el rol dinámico de accionar en su realidad, tratando de llenar vacíos en donde el Estado está ausente.

En la comunidad:

- El trabajo central sobre los derechos humanos como herramientas para pensar y actuar sobre la realidad ha permitido desnaturalizar situaciones de opresión
- En un contexto en que las mujeres tenían escasa participación social y política en sus comunidades, el proceso de adquisición de conocimientos sobre herramientas legales ha permitido, paulatinamente, ocupar nuevos espacios de poder, habitualmente ocupados por los hombres.
- A través del trabajo en los CCDD y la implementación de capacitaciones, las OLC fueron reafirmando su rol hacia adentro y hacia fuera, y legitimándose de una forma más visible como un grupo de mujeres capacitadas para asesorar en temas de derechos humanos.
- Las OLC han contribuido al desarrollo de la comunidad, socializando los conocimientos adquiridos y promoviendo una cultura de derechos.

En relación con el acceso a derechos / instituciones:

- El trabajo de las OLC y la puesta en marcha del CCDD ha acercado la justicia a las poblaciones indígenas de Amaicha del Valle y, en particular, a las mujeres indígenas de la comunidad.
- Gracias al trabajo de las OLC y la socialización de sus conocimientos, las personas de la comunidad, y en particular las mujeres, tienen un mejor entendimiento de sus derechos y de los mecanismos a los que pueden recurrir en caso de que se produzca una violación de derechos.
- El rol de las OLC y de los CCDD ha contribuido a la articulación y armonización del sistema de justicia tradicional o comunitario con el sistema de justicia institucional u "occi-

dental", permitiendo la apertura de espacios de diálogo y aprendizaje intercultural en la articulación de respuestas a los conflictos.

## 5. APRENDIZAJES

### 5.1. Desafíos y/o problemáticas:

- *Involucramiento con una comunidad en la cual conviven dos formas diferentes de pensar el mundo, de ordenarse, de vivir el derecho:* el sistema legal comunitario (donde las autoridades son el cacique y el consejo de ancianos) y el sistema "occidental". En la práctica, el ejercicio de las herramientas adquiridas por las mujeres trajo muchas incertidumbres, sobre todo en lo relacionado con la priorización de qué sistema utilizar o cómo articular ambos, a la hora de dar la mejor respuesta a los conflictos. Esto generó un proceso de aprendizaje mutuo y una búsqueda constante de articulaciones interculturales entre ellos.
- *Fortalecimiento del rol de las mujeres, y de un grupo concreto de mujeres de la comunidad con un rol específico, así como la visibilización de las OLC como interlocutoras válidas para las instituciones del Estado.*
- *Sostenibilidad en el tiempo:* las distancias a recorrer para algunas mujeres para poder llegar a los talleres eran grandes, y eso les hacía muy difícil llegar al lugar de encuentro.
- *Articulación con la comunidad:* compleja, por lo que la sede de las OLC para atender casos era, a veces, la casa de alguna de las mujeres.
- *Sistematización de los casos para la organización de las intervenciones:* fue una tarea difícil ya que a menudo las consultas se dan en momentos casuales de encuentro en la calle entre las OLC y lxs vecinxs. Asimismo, la comunicación fluida con las personas que viven en los valles de Tucumán es difícil, dado

que hay grandes distancias y hay interferencias en la señal de teléfono e internet. Esto hace que mantenerse en contacto con las personas sea un constante desafío.

### 5.2. Lecciones positivas:

- *La realización de un diagnóstico participativo, una agenda común y la planificación conjunta de las acciones y pasos a seguir con las mismas mujeres participantes tanto para fortalecer la relación entre la organización y las mismas mujeres, como sobre todo para mantener el compromiso y el objetivo de la capacitación de empoderar a las mujeres y darles herramientas para su reposicionamiento.*
- *Fueron claves para la capacitación de las OLC y su posterior trabajo a desarrollar en los CCDD, el fomento y desarrollo de metodologías de trabajo comunitarias, participativas y acordes con la cultura local.*
- *La construcción conjunta y participativa de una mirada del derecho de occidente desde una perspectiva intercultural.*
- *La necesidad de trabajar articuladamente con otros referentes de la comunidad y con agentes del Estado, para pensar políticas públicas y estrategias integradas. En este sentido, creemos que el trabajo aislado y sólo de capacitación encerrada en las paredes de un aula no logran constituir el rol comunitario que necesita una orientadora legal.*

# ASESORAS COMUNITARIAS: Capacitando a mujeres líderes para prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas e incrementar el acceso a la justicia en la Guatemala rural

## SOBRE LA ORGANIZACIÓN

La Iniciativa de los Derechos de la Mujer (Women's Justice Initiative, WJI) mejora la vida de las mujeres y niñas indígenas a través de la educación, el acceso a asesoría legal y la prevención de la violencia de género.

IDM imagina una Guatemala en la cual las mujeres:

- Son líderes activas en sus comunidades.
- Tienen acceso a asesoría legal.
- Tienen conocimiento de sus derechos y pueden reclamarlos de manera segura.
- Son libres de la violencia contra las mujeres y las niñas.

Fundada en 2011, IDM combate la desigualdad de género y la violencia contra las mujeres y las niñas en las comunidades rurales de Guatemala a través de sus programas bilingües Maya Kaqchikel-Español con pertinencia cultural, y un enfoque comunitario innovador. IDM proporciona programas de capacitación, asesoría legal y desarrollo de liderazgo a través de sus cuatro programas:

- El **Programa de Capacitación en los Derechos de la Mujer** es un curso de alfabetización y empoderamiento legal de 6 meses que ca-

pacita a las mujeres sobre violencia contra las mujeres y las niñas, derechos sexuales y reproductivos, derechos a la propiedad y la herencia, así como liderazgo, toma de decisiones, y habilidades de comunicación para que ellas mismas puedan proteger y defender sus derechos.

- El **Programa de Asesoría Legal** proporciona asistencia jurídica gratuita a mujeres que lo necesitan trayendo a abogadas y procuradoras a las comunidades y prestando recursos bilingües Maya Kaqchikel-Español. IDM asesora a las usuarias en una variedad de asuntos legales, incluyendo violencia contra las mujeres y las niñas, derechos a la propiedad, herencia, y derecho de familia, y les asiste en asegurar sus derechos económicos a través de la titulación y el registro de tierras, manutención infantil, y una pensión alimenticia para la pareja.
- El **Programa de Asesoras Comunitarias** ofrece una capacitación intensiva en derechos humanos y liderazgo para mujeres locales con el objetivo de que puedan convertirse en líderes locales, educadoras en derechos de la mujer, y mentoras para mujeres y niñas en sus comunidades. Una vez completada su capacitación, las asesoras comunitarias apoyan a IDM en la realización de talleres, monitoreo y evaluación, y el acompañamiento a las mujeres que buscan asesoría legal.
- El **Programa de Niñas Adolescentes** apoya a niñas entre los 10 y los 17 años en hacer valer sus derechos, retrasando el matrimonio y logrando sus propios objetivos. Con tal de fomentar un entorno de apoyo y asegurar un impacto sostenible, IDM también capacita a padres, madres y líderes comunitarios para retrasar el matrimonio temprano, avanzar en la igualdad de género, e implementar planes de acción comunitarios para prevenir las uniones tempranas y la violencia de género.

CONOCE MÁS EN [WOMENS-JUSTICE.ORG/](http://WOMENS-JUSTICE.ORG/)  
Y EN [WWW.FACEBOOK.COM/WOMENS-JUSTICEGUATE/](http://WWW.FACEBOOK.COM/WOMENS-JUSTICEGUATE/)

## 1. CONTEXTO

Guatemala enfrenta algunos de los niveles más altos de violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) en el mundo: 27.9% de las mujeres sufren violencia de pareja (IPV: Intimate Partner Violence) a lo largo de su vida, y el país tiene la tercera tasa más alta de femicidios en el mundo ([MSPAS-INE, 2017](#); [Alvazzi del Frate 2011](#)). Esta violencia tiene un impacto desproporcionado en las mujeres rurales e indígenas debido, en parte, a su aislamiento social y acceso limitado a recursos. Los servicios sociales y las instituciones gubernamentales están concentrados en las ciudades de Guatemala y raramente llegan a las mujeres indígenas que viven en zonas rurales ([Musalo y Bookey, 2013](#)). Aquellas mujeres que dejan sus comunidades para buscar asistencia sufren a menudo discriminación por su etnicidad, en añadido al desafío de navegar un sistema que no suele ofrecer servicios bilingües. Las barreras administrativas y geográficas son agravadas por las normas sociales que ven como aceptable la VCMN. Los programas de IDM abordan las problemáticas que las mujeres indígenas Maya Kaqchikel enfrentan, ofreciendo apoyo bilingüe, gratuito y con pertinencia cultural, capacitación en liderazgo y asistencia legal gratuita.

En 2011, la VCMN fue el segundo delito más denunciado a pesar del significativo sub-registro existente en este tipo de casos. Las mujeres en comunidades rurales e indígenas son especialmente vulnerables a la violencia debido a su limitado acceso a recursos. En 2013, las mujeres rurales fueron el 41% de las víctimas de los casos de violencia de pareja (IPV) en Guatemala, siendo mujeres Maya el 31% de las víctimas ([INE, 2014](#)). Muchas mujeres indígenas, en particular aquellas sobrevivientes de violencia, no tienen la libertad para salir de sus hogares para buscar servicios, y aún menos pueden pagar su transporte hacia áreas urbanas.

*“Mi marido hizo lo que quería conmigo y me trató como un animal. Como tenía tanto miedo de él, aguanté todo esto. No sabía de las leyes y de lo que significaban, así que aguanté todo lo que me hizo. Cuando empecé a recibir las capacitaciones, no sabía lo que significaba violencia. No tenía ni idea de a qué se refería el concepto de violencia. Fue hasta que ellas [IDM] nos hablaron de ello en los talleres que entendí lo que era la violencia. Cuando nos explicaron lo que era la violencia contra las mujeres, me di cuenta de que eso es lo que me hacía mi marido.”*

Participante del Programa de Capacitación en los Derechos de la Mujer

Además, las instituciones públicas que trabajan en áreas rurales no proveen servicios en los idiomas mayas, creando una barrera administrativa en el acceso a recursos.

*“Que me ayudara un abogado Kaqchikel fue importante, porque no puedo hablar español. Hablando en Kaqchikel pude decir lo que me pasó y explicarlo todo. En español es diferente y más difícil de explicar. Este es el motivo por el que me sentí muy bien pudiendo hablar con el abogado en Kaqchikel.”*

**Usuaría del Programa de Asesoría Legal** (en relación con la necesidad de servicios bilingües).

Finalmente, la alta incidencia de VCMN es exacerbada por las normas sociales, que toleran la violencia y promueven la desigualdad de género. Acorde a grupos focales y una investigación de base realizada en 2014 y 2016, los hombres y las mujeres en las comunidades rurales y los empleados del sector público ven la IPV como normal y aceptable (Datos de IDM, 2014). Debido

a la presión social entorno a estas normas, las mujeres indígenas raramente denuncian la IPV o buscan ayuda debido al miedo de ser estigmatizadas dentro de sus familias y sus comunidades.

*“Cuando la abogada de IDM vino a nuestra aldea y nos dijo que podía ayudarnos con cualquier necesidad legal, yo no hablé con ella. Algo me detuvo, porque aún tenía mucho miedo. Tenía miedo de hablar de todo. Aún es muy difícil para mí hablar de ello [IPV]”*

**Usuaría del Programa de Asesoría Legal**

## 2. ACTORES

IDM colabora intensamente con el gobierno municipal y los actores del sector público, incluyendo los y las oficiales judiciales, la policía, los y las trabajadores de salud, la Oficina Municipal de la Juventud y la Dirección Municipal de la Mujer para proveer servicios legales en comunidades indígenas y fortalecer las respuestas ante la VCMN. IDM capacita a los y las empleadas del sector público en la prevención de la violencia, incrementa su conocimiento y aplicación de la legislación nacional para la protección de sobrevivientes, y coordina los procesos de derivación entre organizaciones que ofrecen servicios gratuitos para sobrevivientes de violencia. IDM también capacita a líderes locales electos, incluyendo los miembros de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), alcaldes auxiliares, y líderes religiosos en abordar la VCMN y las uniones tempranas. Capacitar a los líderes comunitarios es clave para crear un entorno favorable para que las mujeres y las niñas accedan a la justicia en sus comunidades, y para que los líderes tengan un mayor conocimiento de su responsabilidad en la prevención de la violencia y colaboren con las asesoras comunitarias en la ejecución de planes de acción comunitarios. Las asesoras comunitarias actúan como defensoras

de los derechos de las mujeres a nivel local y como promotoras legales en sus comunidades, asesorando y acompañando directamente a las mujeres y niñas Maya Kaqchikel con las que trabaja IDM que viven en áreas con acceso muy limitado a los servicios sociales.

De media, las mujeres y niñas a las que ofrece servicios IDM tienen menos de 3 años de educación, son de comunidades donde el 78,7% de la población vive en pobreza, y el 21,7% de las niñas adolescentes entre 15 y 19 años están embarazadas o ya han dado a luz (INE, 2011; MSPAS, 2017). Las mujeres y niñas que participan en los programas de IDM juegan un rol activo en desarrollar los programas, validando y evaluando el currículum de IDM, participando en grupos focales enfocados en identificar las necesidades de las mujeres en base a sus derechos y a la VCMN, así como desarrollando respuestas a esas necesidades. Las asesoras y el equipo de IDM proveen oportunidades de retroalimentación, a través de la cual los proveedores de servicios municipales, los miembros de las comunidades y las participantes de los programas puedan compartir sus perspectivas sobre el trabajo de IDM.

## 3. ESTUDIO DE CASO

En 2017, IDM llevó a cabo un proyecto para aumentar el acceso a la justicia para mujeres mayas que vivían en 24 comunidades rurales en Patzún, Chimaltenango, a través de la formación de una red de asesoras comunitarias que promovían los derechos de las mujeres a nivel local. Para asegurar que las mujeres y niñas mayas podían hacer valer sus derechos y recibir apoyo en sus comunidades, IDM capacitó a un grupo de asesoras comunitarias para apoyar la implementación de los cursos de empoderamiento legal para mujeres y niñas, y a la vez fortalecer la respuesta ante casos de VCMN por parte de los actores del sector público.

IDM capacitó a 29 mujeres de comunidades rurales en la municipalidad de Patzún, quienes participaron en el Programa de Capacitación de los Derechos de la Mujer, para ser asesoras

comunitarias. A través de su participación activa, las asesoras comunitarias fueron identificadas, entrevistadas y seleccionadas para servir como líderes locales, facilitar talleres, conectar a las mujeres y niñas vulnerables con los servicios legales, y ser mentoras en sus comunidades.

Las asesoras participaron en una capacitación intensiva en derechos humanos y liderazgo a través de talleres mensuales y aprendieron a facilitar talleres sobre prevención de la VCMN. Después de la capacitación, las asesoras comunitarias empezaron a liderar talleres del Programa de Capacitación en los Derechos de la Mujer y el Programa de Niñas Adolescentes en sus comunidades, derivando a mujeres y niñas a la asesoría legal de IDM, y llevando a cabo visitas domiciliarias para identificar mujeres y niñas que puedan necesitar asistencia legal. Las asesoras fueron reconocidas como fuentes locales de apoyo por las mujeres y niñas a las que capacitaron en talleres semanales de empoderamiento legal.

El trabajo de las asesoras a nivel comunitario fue crítico para aumentar el acceso a la justicia en las comunidades. Se convirtieron en un enlace vital para las mujeres y niñas en sus comunidades, apoyándolas en acceder a servicios legales y ofreciendo estrategias basadas en sus experiencias como mujeres indígenas rurales para transformar las actitudes y prácticas en torno a la VCMN. Las asesoras trabajaron en parejas, se reunieron cada mes con IDM para definir sus planes de trabajo, y realizaron llamadas semanales con nuestro equipo. Se les pagó un estipendio mensual por su trabajo.

*“Antes no conocíamos nuestros derechos y creíamos que teníamos que vivir con la violencia, pero ahora conocemos nuestros derechos, las cosas han cambiado. Por ejemplo, ahora hay asesoras comunitarias en las comunidades que apoyan y escuchan a las mujeres o las acompañan a buscar ayuda si deciden hacerlo.”*

**Participante del Programa de Capacitación en los Derechos de la Mujer**

Las asesoras comunitarias colaboraron con líderes comunitarios para desarrollar e implementar planes de acción comunitarios para prevenir la VCMN. IDM capacitó a líderes locales, incluyendo miembros de los COCODE, alcaldes auxiliares y líderes religiosos en la prevención de la VCMN y les apoyó en el desarrollo de planes de acción comunitarios con las asesoras. Después de una capacitación inicial de 3 días, IDM coordinó 4 reuniones de medio día para que los líderes y las asesoras comunitarias pudieran desarrollar los planes de acción comunitarios que establecieran respuestas claras ante la VCMN. Estas respuestas incluían el acompañamiento de las asesoras y la derivación de casos a los proveedores de servicios municipales y a IDM.

Los planes de acción comunitarios fueron apoyados por capacitaciones bianuales a los proveedores de servicios municipales y sesiones trimestrales con oficiales de la Policía Nacional Civil. IDM capacitó a oficiales municipales de justicia y trabajadores/as de la Dirección Municipal de la Mujer para mejorar la adjudicación y la aplicación de la legislación nacional. IDM sensibilizó a los oficiales de policía sobre la VCMN y sus obligaciones legales, y coordinó la derivación de casos con ambas entidades.

IDM también expandió su prestación de servicios legales gratuitos a sobrevivientes de violencia referidas por las asesoras comunitarias, la Dirección Municipal de la Mujer, la policía y los tribunales. A través de visitas mensuales a las comunidades, el equipo legal de IDM proporcionó asesoría legal y apoyo psicológico a sobrevivientes de violencia a lo largo de sus procesos legales, incluyendo el acompañamiento en la interposición de denuncias penales, petición de órdenes de alejamiento, asistencia en la comunicación con la policía y los fiscales, así como en el seguimiento y la supervisión de casos durante la investigación y el proceso penal. Además de casos penales, IDM proporcionó apoyo legal civil a mujeres y niñas para asegurar sus derechos económicos a través de la titulación y el registro de propiedad, conflictos de tierras, casos de pensiones y manutención. A través de estas visitas mensuales, las abogadas y procuradoras de IDM pudieron proporcionar asistencia legal a

las mujeres más vulnerables que no pueden salir de sus comunidades para buscar ayuda.

La formación por parte de IDM de una red de asesoras comunitarias permitió mayor sostenibilidad para la organización. Las actividades de empoderamiento jurídico de la organización se sostienen a través del involucramiento de las asesoras comunitarias y de la colaboración con actores comunitarios y contrapartes institucionales. Las asesoras comunitarias continúan siendo fuentes de conocimiento y defensoras comunitarias para sus compañeras, sirviendo como puntos de contacto para mujeres y niñas. La colaboración estrecha con la Dirección Municipal de la Mujer, los proveedores de servicios municipales y las autoridades locales ha generado un entorno favorable para que las asesoras comunitarias acompañen a las mujeres en sus comunidades en acceder a la justicia y vivir una vida libre de violencia. La presencia de las asesoras y su incidencia continúa des-estigmatizando el conversar y abordar la VCMN en las comunidades rurales, permite a las sobrevivientes darse a conocer y acceder a la justicia.

### 3.1. Testimonio de una asesora comunitaria.

“Es importante que nosotras las mujeres que conocemos un poco más de ciertos temas, como esto de prevenir la violencia contra la mujer, creo que es nuestra responsabilidad que apoyemos, orientemos a otras mujeres quienes a veces se atreven a contarnos sus problemas. El valor poco a poco se va despertando en una mujer, por lo tanto, a ella hay que apoyarla y orientarla en donde ella pueda encontrar la ayuda que está buscando, especialmente en el tema de violencia contra la mujer.

Cuando las mujeres nos atrevemos a salir, participar [en actividades] o por lo menos buscar ayuda con otras instituciones, entonces otras mujeres lo ven y esto les ayuda a ellas para también tomar sus decisiones de ponerle altos a la violencia física que viven. Así es como las animamos. La ayuda la podemos brindar entre nosotras

las mujeres, no necesariamente solo porque tenemos un trabajo o un cargo, sino que la ayuda debe brindarse todo el tiempo y en cualquier momento que las mujeres lo piden, a veces ni siquiera nos imaginamos los lugares donde encontramos a estas mujeres y nos cuentan sus problemas, puede ser en la pila comunitaria o en cualquier otro lugar. Aquí es cuando debemos aprovechar esa oportunidad de indicarle que ella tiene derechos y que no tiene por qué vivir una vida en violencia. Se le dice que ella merece vivir una vida sin violencia, y que ella puede buscar ayuda o apoyo.

Las mujeres que ya hemos estado en capacitación de la IDM y que sabemos de nuestros derechos podemos orientar a otras mujeres, en mi caso, cuando yo acompañé un caso en oficina, sentí que mi corazón se salía de su lugar, yo sentía que mi corazón estaba en mi garganta, pero no era así. Pasado esa experiencia, fui tomando valor y ahora ya me siento más tranquila. Cuando llevamos a una señora por su caso en la PNC de Patzún, sentí lo mismo, pero la experiencia ayuda mucho; es más, los policías ahora ya me conocen y me saludan en la calle; eso significa que poco a poco las autoridades de Patzún nos van conociendo.

Yo ahora ya no tengo miedo. Tal como le digo a mi esposo, ahora he tomado valor conmigo misma, y esto es lo que yo quisiera para las mujeres en mi comunidad. Yo recuerdo que antes, era solo de decir buenos días o adiós a las mujeres de mi comunidad, desconocíamos la situación de nuestra comunidad, pero ahora, gracias al hecho de ser asesora, ahora... mi conocimiento se ha ampliado, pero además de eso nos ha permitido conocer más de cerca los problemas de las familias y, sobre todo, de las mujeres.

Por ello, hay que atreverse a ayudar y animarnos para ayudarnos entre nosotras. Lo digo porque a veces lejos de ayudar, empezamos a decir que ella ‘se lo merece’ y que ella ‘ha buscado sus problemas’ y la empezamos a juzgar sin siquiera saber exactamente cómo está la situación con las mujeres y lejos de ayudarla la dañamos más, porque creemos que es por su gana que está aguantando, pero nunca pensamos en que quizás por miedo o desconocimiento o porque la han amenazado en que le quiten a sus hi-

jos u otro tipo de amenaza es que ella permanece y aguanta la situación de violencia.

Nosotras las mujeres podemos hacer varias cosas, que quizás en su momento pensamos que solo los hombres lo podían hacer, por ejemplo, el hecho de participar en una reunión o bien hablar en público, ahora me doy cuenta que nosotras las mujeres también podemos hacer todo eso.

Así lo he sentido en estos dos años, pero todo esto me ha dado la formación de la IDM. Ahora todo ha sido diferente.”

**Asesora Comunitaria**

## 4. RESULTADOS

A través de la formación de una red de asesoras comunitarias por parte de IDM y del trabajo continuo en empoderamiento legal, las mujeres y las niñas están haciendo valer sus derechos, y las actitudes locales sobre los derechos de la mujer y la VCMN se están transformando:

- Las mujeres y niñas mayas tienen mayor conocimiento de sus derechos, están comprometidas con acabar con la VCMN en sus familias y comunidades, y tienen mayor acceso a los servicios legales para proteger esos derechos, a través de un Programa de Asesoría Legal centrado en garantizar los derechos de las mujeres.
- Los líderes comunitarios tienen mayor conocimiento de la VCMN, mayor entendimiento de sus roles en prevenir y abordar dicha violencia en sus comunidades, y han implementado planes de acción comunitarios para apoyar a sobrevivientes de violencia.
- La policía y los oficiales judiciales tienen mayor conocimiento de su rol en la prevención y la lucha contra la VCMN, han mejorado su respuesta en casos de violencia en comunidades rurales, y muestran un mayor entendimiento y aplicación de la legislación nacional para la protección de sobrevivientes.

- Las sobrevivientes experimentan mayor acceso a los servicios legales a lo largo del proceso de denuncia de la violencia, mayor apoyo de los líderes de sus comunidades, y una respuesta mejorada por parte de los oficiales cuando denuncian VCMN.

El proyecto ha impactado directamente a más de 3.500 mujeres, niñas y hombres mayas-kaqchikeles en Patzún, incluyendo: 29 asesoras comunitarias entre los 18 y los 50 años, 1.105 mujeres y niñas indígenas en programas de empoderamiento legal, 137 líderes comunitarios, 52 proveedores de servicios del sector público, 31 agentes de la Policía Nacional Civil, y 2.220 mujeres, hombres y niñas/os indígenas están aprendiendo sobre los planes de acción comunitarios.

Después de completar los programas de IDM, el 42% de las participantes busca ayuda legal de IDM, un aumento del 950% respecto a la línea de base, según la cual el 4% de las mujeres decía haber recibido asistencia legal en el pasado. En las encuestas finales, el 97% de las participantes de IDM podían describir por lo menos tres de sus derechos, un aumento del 3% respecto a la línea base, mientras que el 99% de las participantes podía decir al menos dos lugares donde buscar ayuda en caso de violencia. Además, las actitudes de las mujeres frente a la violencia están cambiando, sólo el 6% de las participantes de IDM estuvieron de acuerdo en que está justificado que un marido pegue a su pareja, un 71% menos que al principio del trabajo de IDM. El trabajo de IDM con actores municipales clave ha mejorado la respuesta ante la VCMN para las mujeres rurales mayas, incrementando las derivaciones en un 178% de 2016 a 2017.

## 5. APRENDIZAJES

IDM ha encontrado cierta resistencia por parte de los líderes comunitarios en relación con el desarrollo de planes de acción comunitarios sobre VCMN. Algunos líderes son reacios a jugar un papel para abordar la VCMN en sus comunidades, y aún ven la VCMN como un asunto pri-

vado. IDM trabaja para ganar mayor apoyo por parte de los líderes comunitarios mediante la realización de talleres enfocados en las necesidades identificadas por los líderes. Por ejemplo, IDM proporciona capacitación adicional a los líderes en asuntos legales que abordan frecuentemente en sus comunidades, como podrían ser los conflictos de tierras. Además, IDM ha aprendido que el éxito de los planes de acción comunitarios depende en gran medida del involucramiento de las asesoras comunitarias. Dado que la mayoría de líderes comunitarios son hombres, las asesoras juegan un rol importante proporcionando una voz y perspectiva femenina durante el desarrollo de los planes de acción. Uno de los grandes desafíos para asegurar la sostenibilidad de los planes de acción es el hecho de que los líderes comunitarios cambian de manera anual. Teniendo en cuenta esta rotación, las asesoras comunitarias son claves para asegurar la continuidad y el seguimiento de los planes de acción comunitarios con los nuevos líderes.

IDM también encontró como desafío el nivel de educación de algunas de las asesoras comunitarias. A través del monitoreo, IDM se dio cuenta de que algunas asesoras no tenían las capacidades suficientes para garantizar que las participantes del Programa de Niñas Adolescentes y el Programa de Capacitación en los Derechos de la Mujer aprendieran adecuadamente el contenido. IDM proporcionó capacitaciones adicionales y reuniones con asesoras que necesitaban más apoyo para la facilitación de los talleres. En futuros procesos de selección de asesoras comunitarias, IDM diferenciará entre dos perfiles separados de asesoras: la mentora y la facilitadora. Aquella que actúa como mentora tiende a ser una mujer más madura en su comunidad que, a pesar de recibir poca educación formal, es bien respetada por sus compañeros/as. Las asesoras que tienen el rol de facilitadoras suelen ser mujeres más jóvenes que han recibido más años de educación formal y son comunicadoras carismáticas y seguras. Lideran talleres y están inmersas en la logística de planeación e implementación de proyectos. Ambos perfiles trabajan como promotoras legales de base para educar, empoderar y acompañar a sus compañeras.

## 6. CONCLUSIONES

IDM está implementando una metodología innovadora para prevenir y abordar la VCMN en las comunidades mayas rurales. IDM usa un enfoque ecológico que toma en consideración el contexto comunitario a distintos niveles, a la vez que fortalece las capacidades de la comunidad y los sistemas de justicia que afectan a las mujeres indígenas y dificultan su acceso a la justicia. Sin el apoyo de las comunidades, las mujeres y las niñas mayas se enfrentan a obstáculos significativos en el ejercicio de sus derechos a una vida libre de violencia. Es por este motivo que IDM se centra en aumentar las capacidades de los actores locales, las asesoras comunitarias, quienes se convierten en defensoras y mentoras en sus comunidades. A través de la capacitación de promotoras comunitarias y un enfoque innovador de empoderamiento legal de par a par, las mujeres y las niñas tienen un mayor acceso a la justicia y pueden hacer valer sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

Alvazzi del Frate, A. (2011). When the Victim Is a Woman. En *Geneva Declaration Secretariat*, pp. 113-144. Ginebra, Suiza.

INE. (2011). *Censo 2011*. Montevideo, Uruguay: Instituto Nacional de Estadísticas.

INE. (2014). *Compendio estadístico 2014*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE), ICF International (2017). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2014-2015. Informe Final*. Guatemala: MSPAS/INE/ICF.

Musalo, K. y Bookey, B. (2013). Crimes Without Punishment: An Update on Violence Against Women and Impunity in Guatemala. 10 *Hastings Race and Poverty Law Journal* 265; UC Hastings Research Paper No. 47. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2277636>



# DECLARACIÓN DE VILLA INFLAMABLE



En mayo de 2017 un grupo de organizaciones de la sociedad civil de distintos países de América Latina, nos reunimos y emitimos la "Declaración de Villa Inflamable por el Acceso a la Justicia para todas/os y el empoderamiento jurídico" con el objetivo de instar a los estados, el sector privado y la comunidad internacional a implementar acciones concretas en pos de un efectivo acceso a la justicia de las comunidades y los grupos vulnerabilizados.

A continuación transcribimos el contenido completo de la Declaración.

**Conocé más sobre la Declaración en:**  
[porelaccessoalajusticia.org](http://porelaccessoalajusticia.org)

# “DECLARACIÓN DE VILLA INFLAMABLE POR EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA TODAS/OS Y EL EMPODERAMIENTO JURÍDICO”

En Villa Inflamable –Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina–, a los 24 días del mes de junio de 2017, en el marco del “Encuentro Regional de Intercambio de Experiencias sobre Empoderamiento Jurídico”, nos encontramos reunidos/as representantes de organizaciones de la sociedad civil de alcance nacional, regional e internacional, provenientes de 13 países de Latinoamérica, que trabajamos con las comunidades más vulnerabilizadas de nuestras sociedades para revertir las violaciones de derechos y la discriminación estructural a la que son sometidas.

Bajo el entendimiento de que la articulación de esfuerzos a nivel latinoamericano permitirá potenciar nuestras capacidades internas y de incidencia para lograr que la promesa de una justicia igualitaria para todos y todas se haga realidad, acordamos la siguiente declaración abierta:

## CREEMOS:

- Que nuestros países no han logrado revertir las profundas y estructurales desigualdades existentes, ni las injusticias que afectan a comunidades especialmente vulnerabilizadas como lo son las mujeres, los pueblos originarios, los/

as migrantes y refugiados/as, las víctimas de la discriminación racial, los/as habitantes de asentamientos informales, las personas LGT-BIQ+, los/as desplazados/as o afectados/as por razones ambientales, las personas con discapacidad, los/as niños, niñas y adolescentes, las personas privadas de libertad, entre otras.

- Que existe un amplio consenso internacional en torno a que el acceso a la justicia resulta fundamental para revertir este estado de cosas –lo cual se reconoce en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las 100 Reglas de Brasilia, entre otros instrumentos de DDHH que específicamente protegen a los grupos en condiciones de vulnerabilidad–.
- Que, a pesar de ello, las barreras que actualmente existen para acceder a la justicia en forma adecuada y oportuna se manifiestan de numerosas formas, incluyendo obstáculos de tipo geográfico, simbólico, económico, edilicio, lingüístico, cultural y de diseños institucionales.
- Que para revertir las asimetrías existentes en el acceso a justicia se requiere el compromiso del sector público, pero también del sector privado, de la sociedad civil, de la academia y de la comunidad internacional, entre otros.
- Que, sin embargo, estas barreras no se derribarán sólo sobre la base de reformas institucionales diseñadas “desde arriba”, sino que se requiere del rol protagónico de las comunidades y las víctimas, para conocer, usar y transformar el derecho.
- Que las organizaciones aquí firmantes, las que se sumen a esta declaración, así como cientos de otras organizaciones, defensores/as y activistas de la sociedad civil en nuestros países, estamos en condiciones de jugar un rol clave tanto para acompañar, acelerar y potenciar los procesos jurídicos comunitarios, como para contribuir a promover sociedades pacíficas e inclusivas, al igual que

para aportar a los cambios institucionales, culturales y económicos que nuestros países deben realizar con miras a brindar un servicio de justicia adecuado, igualitario, oportuno, de calidad, accesible y eficaz.

## EXHORTAMOS:

### A los Estados –incluyendo a los gobiernos locales, subnacionales y nacionales–,

- A asegurar a todos/as sus habitantes sin distinción –y priorizando a los grupos más desfavorecidos–, el **derecho de acceder a la justicia** para revertir las violaciones de derechos que los aquejan y resolver sus necesidades jurídicas.
- Para ello, a **garantizar el acceso universal a asistencia jurídica** –asequible, de calidad, independiente y con soporte interdisciplinario– para dichas poblaciones, asegurando su provisión a todo aquel que la necesite, amplificando la cobertura de los servicios de defensa pública, y proveyendo los recursos económicos y técnicos necesarios para lograrlo.
- A **eliminar todas las barreras y asimetrías** que actualmente existen, entre los sectores de poder y el resto de la población, para acceder a la justicia y al ejercicio de funciones judiciales.
- A **generar diagnósticos** exhaustivos y rigurosos sobre el acceso a la justicia, los cuales deben ser realizados bajo una perspectiva de derechos humanos, incluyendo elementos de interseccionalidad, como así también la percepción de la ciudadanía sobre sus derechos y el sistema institucional. Dichos diagnósticos deben incluir indicadores claros, que permitan medir los avances en el acceso a la justicia.
- A **sistematizar y brindar información** detallada, en forma completa, veraz y oportuna

na, en torno al estado de situación del acceso a la justicia en cada uno de los ámbitos nacionales y subnacionales.

- A brindar **educación jurídica**, y a desarrollar y apoyar la generación de capacidades comunitarias que aseguren a dichos grupos las condiciones para conocer y apropiarse del derecho y de las vías que existen –y/o deberían existir– para hacerlos valer.
- A desplegar los canales adecuados para institucionalizar una **participación ciudadana efectiva** en la toma de decisiones públicas, incluyendo las de las instancias administrativas, judiciales y parlamentarias.
- A implementar **políticas de capacitación** a operadores jurídicos, funcionarios públicos y magistrados, en derechos humanos, y de sensibilización sobre los problemas legales que enfrentan los sectores vulnerabilizados de nuestras sociedades.
- A asegurar la **existencia de vías adecuadas** para la resolución alternativa de conflictos y la canalización de reclamos extrajudiciales o prejudiciales, evitando la judicialización de problemas que pueden ser resueltos por otras vías.
- A generar **vías administrativas idóneas** –de trámite sencillo y de respuesta ágil–, para aquellos casos en que las violaciones de derechos se explican por la acción u omisión del propio Estado.
- A implementar las políticas necesarias para lograr que los procesos judiciales, en particular aquellos colectivos o en los que se dirimen cuestiones estructurales, cuenten con **instancias adecuadas de participación, se resuelvan con perspectiva de derechos humanos, y prevean mecanismos para el cumplimiento efectivo de las sentencias** que se adopten.
- A **proteger de cualquier amenaza y/o riesgo** a las víctimas, así como a los/as defensores y defensoras de estos derechos; a **garantizar el ejercicio del derecho a la protesta y a la libertad de expresión y asociación**; y a **abstenerse de incurrir en la criminalización** de líderes comunitarios, defensores y defensoras de derechos.
- A implementar políticas para **descentralizar las oficinas y servicios** de las instituciones públicas que tienen a su cargo la protección de los derechos –incluyendo las judiciales–, y acercarlas –no sólo geográficamente– a las comunidades vulnerabilizadas.
- A generar en los Poderes Judiciales las condiciones para su **independencia de los poderes político y económico**, evitando interferencias en la resolución de conflictos, en particular en casos de violaciones de derechos humanos que requieren respuestas estructurales.
- A reconocer y respetar las formas de organización, las decisiones y el sistema de valores que las propias comunidades –especialmente los pueblos originarios o ancestrales– pretenden darse para sí mismas, con **criterios de pluralismo jurídico**.
- A garantizar el derecho al consentimiento **previo, libre e informado, y culturalmente adecuado** de las personas y comunidades, en aquellas decisiones que las afectan.
- A **elaborar un plan de implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16**, el cual debe ser ampliamente participativo, promoviendo especialmente el involucramiento activo de quienes enfrentan barreras territoriales, lingüísticas, económicas y culturales para acceder a dichos foros. Asimismo, el plan debe contar con indicadores de progreso que permitan identificar los avances en el acceso a la justicia de los sectores en condición de vulnerabilidad.

## A los organismos regionales y de la comunidad internacional,

- A **monitorear** en cada uno de los países la situación en materia de acceso a la justicia, e **impulsar, firme y decididamente, buenas prácticas** en torno a la temática.
- A **apoyar política, técnica y financieramente** la agenda de acceso a la justicia en los ámbitos locales, nacionales, regionales e internacionales.
- A promover y monitorear avances efectivos para el adecuado cumplimiento, en los niveles nacionales y subnacionales, del **Objetivo de Desarrollo Sostenible 16** y en particular su Meta 16.3. Asimismo, a reformar integralmente el **sistema de indicadores** vigente –el cual resulta limitado para monitorear el progreso de los Estados–, asegurando que éstos adquieran un alcance integral.

## Al sector privado,

- A garantizar en sus actividades el **respeto de los principios y obligaciones en materia de derechos humanos y de derecho ambiental**, y a cumplir con todas las normas internacionales, nacionales y subnacionales.
- A **respetar la participación y las decisiones de las comunidades** en cuanto al uso de sus territorios; a contribuir, y abstenerse de causar daños a su calidad de vida.
- A **no incurrir en interferencias o tráfico de influencias** en las instituciones públicas.
- A **cumplir con las decisiones estatales** –legislativas, judiciales y administrativas– que los obliguen.
- A **producir y brindar información** en cuanto a las actividades que realizan y su impacto.
- A adaptar sus actividades económicas con miras al **cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**.

## NOS COMPROMETEMOS:

- A **trabajar junto a las personas y comunidades para poner los derechos en sus manos**, promoviendo el empoderamiento jurídico, y acompañando los procesos para su exigibilidad.
- -A conformar la **Red Latinoamericana de Empoderamiento Jurídico**, tener un rol activo en ésta, y promover la incorporación de nuevos/as integrantes que compartan los valores y prácticas expuestos.
- A **intercambiar información, experiencias, conocimientos y aprendizajes**, para potenciar las acciones que se desplieguen en toda la región, en pos del acceso a la justicia de las comunidades vulnerabilizadas.
- A **realizar campañas públicas** –y otras acciones de visibilización– en torno a los problemas que afectan a las comunidades con las que trabajamos; a la identificación de quienes producen dichos daños, y/o de quienes deben prevenirlos y/o repararlos; y a mostrar los avances y las potencialidades que impliquen las acciones de empoderamiento jurídico y promoción del acceso a la justicia de dichas comunidades.
- A **producir información sobre nuestras prácticas**, y a **aunar esfuerzos en la socialización y evaluación de las políticas** de empoderamiento jurídico y acceso a la justicia que implementan nuestros países.
- A realizar **acciones de incidencia** ante organismos públicos –de todos los poderes del Estado– para la implementación de políticas que reviertan los límites y barreras al derecho de acceder a la justicia en cada uno de nuestros países; así como a realizar acciones de incidencia en el plano regional y global, con miras a obtener un compromiso efectivo de la comunidad internacional en torno a la temática.

## AUTORAS/ES

sobre  
las autoras y  
los autores

## ABIGAIL MOY

Es la directora de la Red Global de Empoderamiento Jurídico, convocada por Namati. La red fortalece y conecta alrededor de dos mil organizaciones de base de todo el mundo trabajando en materia de justicia. Juntos, acercan la justicia ayudando a las personas a conocer, usar y (trans)formar el derecho.

## ALEJANDRA VANIA CAJAS ULLOA

Es Abogada (Universidad de Chile), Diplomado en Políticas de Vivienda y Ciudad (Pontificia Universidad Católica de Chile). Jefa Nacional Legal de la Inmobiliaria Social de TECHO-Chile durante el período de redacción del caso Flor del Valle.

## ANA RAQUEL AQUINO

Es Asesora Legal del Centro de Equidad y Gobernanza en los Sistemas de Salud en Guatemala (CEGSS). Candidata a Magíster en Gobernanza y Derechos Humanos (Universidad Autónoma de Madrid), Abogada (Universidad Rafael Landívar). Trabaja en el área de incidencia política y legal en el derecho a la salud en Guatemala (CEGSS). Investigación sobre el principio democrático de separación entre Iglesia y Estado.

## BELÉN LEGUIZAMÓN

Es abogada (UNT), con formación en Derechos Humanos, Ciencia Política y Derechos de Pueblos Indígenas. Coordinadora del Área de Derechos de Pueblos Indígenas de Andhes desde hace 5 años e integrante de la Línea de Litigio Estratégico de

la misma organización. Además, fue parte de la Línea de Educación y Participación en Derechos Humanos durante 4 años. Integra la Cátedra A de Derechos Humanos de la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales del Universidad Nacional de Tucumán, como aspirante a la docencia.

## DENISE DORA

Es abogada de derechos humanos, cofundadora de Themis - Género Justicia y Derechos Humanos. Tiene una licenciatura en derecho de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil, con LLM en Derecho Internacional de Derechos Humanos/ Universidad de Essex, Reino Unido, y maestría en Historia, Política y Bienes Culturales/ Fundación Getulio Vargas. Participa del Consejo Asesor de la sociedad Civil de la ONU Mujeres América Latina y del Consejo Directivo de las organizaciones Conectas Derechos Humanos y Tierra de Derechos en Brasil.

## FELIPE MESEL

Es abogado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y Diplomado en Estudios Socio-Jurídicos del Suelo Urbano por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Lincoln Institute of Land Policy. Candidato a Magíster en Ciencias Políticas y Sociología por la FLACSO- Argentina. Docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata en materias de grado y en el seminario "Derecho Crítico y Abogacía Popular". Integrante de equipos de investigación de la UNLP y de CLACSO. Se desempeña como asesor en temas de vivienda y hábitat de una Defensora Adjunta del Pueblo y en el área de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

## FERNANDA MARCHESE

Es profesora en Ciencias de la Educación (UNT), actualmente Directora Ejecutiva de Andhes. Coordinó la Línea de Educación y Participación en Derechos Humanos durante 4 años y fue parte del equipo de Seguridad y DDHH durante 9 años. Fue becaria del CIUNT. Además, integra la Cátedra de Política y Legislación Escolar de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNT, desde el año 2014. Fue tutora socioeducativa del instituto para jóvenes en conflicto con la ley penal y coordinadora de institutos penales de la modalidad de Educación en Contextos de Encierro. Ejerció su profesión en diferentes colegios y actualmente es asesora pedagógica de la Escuela y Liceo Vocacional Sarmiento.

## GABRIELA BURDILES PERUCCI

Es Abogada de la Pontificia Universidad de Chile, Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y Magister en Derechos Humanos de London School of Economics and Political Science. Directora de Proyectos de la ONG FIMA de Chile desde 2010.

## JUAN CARLOS CARRILLOS FUENTES

Es Licenciado en Derecho (Universidad Nacional Autónoma de México), Maestro y Dr. en Derecho y Política de la Sostenibilidad (Universidad de Alicante). Desde el año 2000 colabora en el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, AC (CEMDA).

## JULIETA MAROTTA

Es PhD (Universidad de Maastricht), LLM (Louisiana State University), LLB (Universidad de Buenos Aires), mediadora certificada por Tulane University (US) y Humboldt University (Germany). Directora del programa académico Máster en Política Pública y Desarrollo Humano en MGSOG/UNU-MERIT, Universidad de Maastricht. Lleva a cabo investigación en relación a métodos inclusivos de acceso a la justicia y empoderamiento jurídico. También da clases en temáticas relacionadas con las políticas públicas y métodos cualitativos. Asimismo, trabaja como asesora académica para el University College Maastricht y como instructora para el proyecto Premium de la Universidad de Maastricht.

## KATE FLATLEY

Es la fundadora y directora ejecutiva de la Iniciativa de los Derechos de la Mujer (Women's Justice Initiative). Kate es abogada y cuenta con quince años de experiencia trabajando para ONGs, desarrollando e implementando proyectos. Realiza investigación en materia de derechos humanos, derechos de la mujer, acceso a la justicia y salud pública.

## LAURA LACAYO ESPINOZA

Es Socióloga nicaragüense, actualmente estudiando un postgrado en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Trabajó como Directora Social en TECHO-Nicaragua y Directora de Gestión Comunitaria en la oficina internacional de TECHO en temas vinculados a desarrollo comunitario en asentamientos populares, participación ciudadana y Derechos Humanos.

## LÍVIA ZANATTA RIBEIRO

Es Licenciada en Derecho y socia de Themis - Género, Justiça e Direitos Humanos. Trabajó como Asesora Jurídica en Themis entre 2016 y 2018, donde estuvo involucrada en el proyecto PLP 2.0 y ha coordinado el proyecto Laudelina app. Versión original en portugués: Bacharel em Direito e sócia da Themis - Género, Justiça e Direitos Humanos. Trabajó como Asesora Jurídica en Themis entre 2016 y 2018, cuando se desarrolló el Proyecto PLP 2.0.

## LUANA PEREIRA DA COSTA

Es Abogada y Magíster en Sociología por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Brasil y socia de Themis - Género, Justiça e Direitos Humanos. Trabajó como Asesora Jurídica en Themis entre 2016 y 2018 y ha coordinado el proyecto PLP 2.0.

## LUCIANA BERCOVICH

Es abogada por la Universidad de Buenos Aires (Argentina), cuenta con un master en relaciones internacionales y desarrollo por la New School (EEUU) y otro en desarrollo urbano y territorial por la Universidad Politécnica de Catalunya (España). Es parte del equipo de la Red Global de Empoderamiento Jurídico, y coordina el trabajo de la red en Latinoamérica.

## MANOLO MORALES

Es Abogado con máster en Derecho Ambiental de la Universidad de Pamplona, España. Trabaja en la Corporación ECOLEX de Quito, Ecuador

## MARÍA NATALIA ECHEGOYEMBERRY

Es Magíster en Salud Pública (UBA); Abogada (UNL) y Psicóloga (UP), es Candidata a Doctora en Psicología (UP) área Psicología Ambiental. Investigadora invitada por la Universidad de la Coruña, España. Docente e investigadora para el Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario (CEI-UNR). Trabaja en el Área Acceso a la Justicia y Acción legal comunitaria en ACIJ.

## MARIANA PATERLINI

Es Licenciada en Letras (UNT) y Diplomada en Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas (UNGS). Se formó en Ciencia Política y en Sociología de la Cultura en la Universidad Nacional de Tucumán, y en Antropología y Etnografía en la Universidad de Gotemburgo. Forma parte del equipo de trabajo de LatFem - Periodismo Feminista. Integró el Colectivo Ni Una Menos desde 2016, inicialmente en Tucumán y luego en Buenos Aires. Actualmente es Directora Institucional de Andhes (Abogados y abogadas del NOA en derechos humanos y estudios sociales), donde previamente ejerció el rol de Coordinadora del Área de Género y Derechos Humanos.

## MARIANO G. VALENTINI

Es Abogado (UBA), Master of Public Policy (Hertie School of Governance), Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Profesor de la Facultad de Derecho (UBA y UTDT). Consultor externo Área de Derecho a la Ciudad de ACIJ.

## MARTA ALMELA MENJÓN

Es Graduada en Humanidades (Universidad Pompeu Fabra), MA en Relaciones Internacionales - Acción Humanitaria Internacional (NOHA) (Rijksuniversiteit Groningen). Actualmente, trabaja como consultora para la Red Global de Empoderamiento Jurídico en América Latina.

## PABLO VITALE

Es Co-Director de ACIJ, Lic. en Ciencia Política, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y candidato a Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Docente e integrante de equipos de investigación en la UBA y profesor en la Universidad Nacional de San Martín.

## RENATA BRANDÃO ESCUDERO

Es Abogada (Universidad Católica de São Paulo), actualmente estudiante de LL.M en Washington College of Law. Directora Jurídica de TECHO Brasil entre 2013 y 2015 (durante el inicio del proceso de Souza Ramos) y Directora Jurídica Internacional de TECHO entre 2015 y 2019.

## ROBIN SCHMID

Encabezó la estrategia de desarrollo y comunicaciones de la Iniciativa de los Derechos de la Mujer (Women's Justice Initiative), una organización sin ánimo de lucro que trabaja para prevenir la violencia basada en género e incrementar el acceso a la justicia para las mujeres y niñas indígenas en Guatemala. Actualmente, está cursando una maestría en el Jackson Institute for

Global Affairs, en la Universidad de Yale.

## SUSANA SAAVEDRA

Es abogada, diplomada en Gestión de Seguridad Ciudadana a nivel local, cuenta con diversos cursos de formación en gestión de proyectos por resultados y con enfoque de género, reformas judiciales penales, justicia penal para adolescentes. Es Directora Ejecutiva de la Fundación CONSTRUIR, y cuenta con más de 10 años de experiencia y trayectoria en procesos de gestión, promoción, monitoreo y evaluación de proyectos en materia de Justicia y Derechos Humanos. Fue coordinadora de programas y coordinadora del área de acceso a la justicia penal, a través de la cual lideró investigaciones, acciones de incidencia, defensa legal de los Derechos Humanos y fortalecimiento de las capacidades en la administración de justicia.

## SEBASTIÁN PILO

Es Co-Director de ACIJ, es Abogado por Universidad de Buenos Aires. Candidato a Magister en Derecho con especialización en Derecho Administrativo, Universidad de Palermo.

## VINICIO SANDOVAL

Es Director ejecutivo del Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, GMIES. Secretario Técnico de la Red Regional de Organizaciones Civiles para la Migración, RROCM, para Norteamérica, Centroamérica y el Caribe. Miembro del Comité Coordinador de la Red de Defensores y Defensoras de Trabajadores Temporales, Justice in Motion. Miembro del Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y

su Familia, CONMIGRANTE – El Salvador. Ex Consejero del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración de México, CCINM. Candidato por El Salvador, para ser miembro del Comité sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ICRMW).

## VIVEK MARU

Fundó Namati en 2011 para expandir el movimiento por el empoderamiento jurídico alrededor del mundo. Namati y sus socios han apoyado a colectivos de promotores jurídicos -a veces conocidos como "barefoot lawyers" (abogados descalzos)- en diez países. Estos promotores trabajan con personas en condiciones de vulnerabilidad para proteger las tierras comunitarias, hacer valer el derecho ambiental, y asegurar los derechos básicos a la salud, de la ciudadanía y de la nacionalidad.



ACIJ

Asociación Civil por  
la Igualdad y la Justicia

NAMATI  
INNOVATIONS IN LEGAL EMPOWERMENT



ECOLEX  
CORPORACIÓN DE GESTIÓN Y DERECHO AMBIENTAL

CEGSS  
Centro de Estudios para la equidad y gobernanza  
en los gobiernos locales

GMIES

THEMIS  
GÉNERO JUSTICIA  
DIREITOS HUMANOS