

producción agrícola de subsistencia del agricultor. A la seguridad de la tenencia se le debe dar un oportunidad de operar a través de otros factores de producción; en este sentido, la seguridad de la tenencia (la provisión de títulos sobre la tierra) es una condición necesaria pero no suficiente al desarrollo de la agricultura.

Segundo, el análisis sugiere que el Programa de Titulación de Tierras tendría efectos más inmediatos si se implementa en ciertas áreas, como las clasificadas como de Categoría II, que tienen algunas facilidades bancarias y de mercadeo, y un sistema de caminos utilizables todo el año. No solamente están los agricultores de estas áreas más interesados en recibir el beneficio del Programa de Titulación sino que son mayores las probabilidades de un mejor rendimiento de las inversiones en titulación en estas áreas y con ello se contribuiría mucho más al desarrollo agrícola.

ASISTENCIA LEGAL: TEMAS MODERNOS Y VARIACIONES* **

MAURO CAPPELLETTI y JAMES GORDLEY

SEGUNDA PARTE: Variaciones sobre un Tema Moderno

JAMES GORDLEY †

La primera parte de este artículo describió el desarrollo de los modernos enfoques de ayuda legal para los pobres. Allí se puso de relieve que las tentativas del siglo XIX fueron una combinación de ley y de caridad.⁽¹⁾ Disposiciones legales concretas señalaron al pobre el camino a seguir, por medio del cual teóricamente podría obtener servicios legales; la responsabilidad de procurar tales servicios, sin embargo, fue abandonada a los esfuerzos caritativos de los Colegios de Abogados organizados. En nuestro siglo este enfoque ha sido desacreditado en favor de uno nuevo, el cual, aunque todavía informal e indefinido, presenta no obstante ciertas características comunes: la ayuda legal es un derecho a ser protegido por la fuerza de la ley; tal protección requiere una acción estatal positiva que debe dar protección no sólo de manera meramente formal, sino de manera real y efectiva.

Este enfoque moderno es suficientemente amplio como para dar cabida a diversas concepciones sobre la ayuda legal. Mientras que la Primera Parte se ocupó de la composición de los rasgos

* Este artículo fue posible realizarlo gracias a la cooperación del Consejo Italiano de Investigaciones y de la Fundación Agnelli de Turín. Si bien los autores comportan una preocupación y una visión común, han optado por separar en dos partes los escritos. Cualquiera de las partes puede ser leída separadamente, no obstante su interdependencia, y esta división refleja las responsabilidades y las contribuciones de los autores.

** Traducción al castellano del profesor Rubén Hernández.

(†) B. A. 1967, M. B. A. 1968 Universidad de Chicago; J. D. 1970, Universidad de Harvard; Becario Investigador, Instituto de Derecho Comparado, Universidad de Florencia, 1970-71.

(1) Ver primera parte, texto anexo a las notas 50-84 *supra*.

comunes del moderno enfoque, la Segunda Parte examinará sus variaciones tal y como se manifiestan en los modernos programas de ayuda legal en el mundo. Más particularmente, tres diferentes sistemas de ayuda legal serán examinados, cada uno de los cuales constituye una variación de este moderno enfoque; cada uno de ellos presenta además sus propios puntos fuertes así como también sus limitaciones, y basado en una distinta concepción de la ayuda legal.

Las diversas concepciones de ayuda legal pueden ser desarrolladas dentro del marco común del moderno enfoque, porque el mundo moderno no ha podido ponerse de acuerdo en la manera de cómo "un derecho" debe ser protegido. Los países socialistas sostienen que la división de la sociedad en clases económicas es la fuente de la injusticia política y social; ellos consideran que han protegido los derechos de las masas por el hecho de haber forjado un nuevo orden sin clases.⁽²⁾ Las naciones occidentales, en cambio, continúan a proteger los viejos derechos "individuales" de sus ciudadanos, y han afrontado nuevas exigencias de igualdad social y económica comprometiéndose a la protección de una variedad de nuevos derechos "sociales". Entre las naciones occidentales, sin embargo, esta respuesta a las nuevas exigencias ha causado una ulterior controversia entre los diversos métodos de proteger los derechos. Un método, tradicionalmente empleado para proteger la mayoría de los derechos políticos, es legalístico e individual, y se preocupa de asignar a los individuos sus propios derechos y responsabilidades en conformidad con ciertos patrones relativamente fijados legalmente. En contraste al anterior, un método más nuevo de salvaguardar derechos es de tipo administrativo y social y se expresa mediante el combatimiento de algunas condiciones sociales perniciosas por medio de una distribución eficiente y elástica de los recursos provistos por el Estado. Como se verá oportunamente, estas diferencias entre Este y Oeste y entre las diferentes naciones occidentales, han producido ideas contrapuestas sobre la forma cómo el derecho de ayuda legal debe ser garantizado. Comencemos por analizar los programas de ayuda legal en los países socialistas.

(2) Ver texto anexo a notas 3-17 *infra*.

I.—Ayuda legal en los países socialistas

Un breve examen de la ideología marxista es necesaria para entender la tendencia socialista hacia la ayuda legal. La teoría marxista sostiene que la desigualdad política y social, lo mismo que la injusticia, se deben a la división de la sociedad en clases económicas. En la sociedad "burguesa" la fuente de la injusticia es la división entre el proletariado y la burguesía dominante. En teoría, la clase de intereses de la burguesía produjo el "formalismo" legal del último siglo en el cual la protección de las leyes, aunque teóricamente al alcance de todos, era en realidad accesible sólo a los ricos. Con la victoria revolucionaria del proletariado sobre la burguesía, los medios de producción pasan a manos del proletariado, y se crea la sociedad sin clases poniendo así fin a las injusticias de la desigualdad social y política.

En la teoría marxista original, la dictadura revolucionaria del proletariado tenía que ser seguida, poco después, por la desaparición tanto del Estado como del Derecho, los que serían reemplazados por la "voluntad" colectiva del proletariado. Sin embargo, la concepción original ha cambiado en muchos aspectos durante el medio siglo transcurrido desde la Revolución rusa. Por ejemplo, la ideología soviética ha abandonado la posición de que la ley es necesariamente un fenómeno negativo. Desde los años 30, la doctrina oficial ha interpretado el principio de la "legalidad socialista" en el sentido de que la ley alcanza su más alta fase de desarrollo bajo el socialismo, sin tomar en cuenta si deberá o no desaparecer cuando se llegue al último estudio del comunismo.⁽³⁾ Similarmente, la Unión Soviética ha pasado de sus intentos iniciales por abolir la profesión legal organizada, al reconocimiento de que, para el próximo futuro, tiene que desempeñar un valioso papel en la sociedad soviética.⁽⁴⁾

Sin embargo, hay algunos principios marxistas que no han sido abandonados. La ideología oficial ha proclamado el haber logrado una sociedad sin clases y, por ello, el fin de la explotación de una clase sobre la otra. Las actuales divisiones en la sociedad

(3) Para darse cuenta de este cambio en la posición oficial hacia la ley, véase H. BERMAN, *JUSTICE IN THE U.S.S.R.* 29-65 (1963).

(4) Para una descripción de las luchas del Colegio de Abogados soviético, véase *id.* 31, 68, 76, 80; J. HAZARD, *SETTLING DISPUTES IN SOVIET SOCIETY* 118-19, 297-98 (1960).

soviética son llamados "estratos" en vez de clases y se consideran que no son hostiles entre sí.⁽⁵⁾ Para el marxista, la abolición de la lucha de clases debe significar que las fuentes de la desigualdad política y social han sido destruidas. Así, cuando la Unión Soviética reconoce la injusticia en su propia sociedad, atribuye la injusticia a una traición de parte de los enemigos del Estado.⁽⁶⁾

La creencia de que la sociedad sin clases ha sido alcanzada y que la fuente de las injusticias políticas y económicas ha sido destruida, tiene profundas implicaciones para los tentativos soviéticos de procurar ayuda legal al pobre. En la Europa Occidental y en los Estados Unidos, la ayuda legal es enfocada como un programa comprensivo de asistencia estatal dirigida y que asegura al sector más pobre de la sociedad todos aquellos servicios legales que los sectores más ricos pueden asegurarse por sí mismos. Los programas de ayuda legal suponen una desigualdad económica tan grave entre los ciudadanos, que por ello se necesitan programas comprensivos. La existencia en la Unión Soviética de tales programas comprensivos de ayuda legal iría contra la creencia de que dentro de su territorio se ha logrado alcanzar la sociedad sin clases.

De acuerdo con lo dicho, no existe en la Unión Soviética un programa de ayuda legal en el sentido Occidental. En cambio, existen varias disposiciones aisladas en el Derecho soviético que alivian las cargas de los ciudadanos soviéticos en un estilo un tanto asistemático. El Código de Procedimientos Civiles de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, por ejemplo, exime a las partes del pago de las costas procesales en ciertos tipos de juicios. Se otorgan exenciones para demandas referentes a reclamaciones de salarios, acciones de alimentos debidos, algunas clases de reclamos por injurias personales, reclamos por asuntos concernientes a la seguridad social, acciones derivadas de hechos delictuosos y acciones derivadas de relaciones administrativas.⁽⁷⁾ Tales disposiciones fueron establecidas para abarcar casos en los que se creía que el Estado tenía un interés particular, más bien que como una política de ayuda al

(5) H. BERMAN, *supra* nota 3, en 46-47.

(6) Usualmente, estos enemigos han sido identificados como "Troskistas o Bukharinistas fracasados". *Id.* en 48, 54, 67.

(7) RSFSR Código de Procedimientos Civiles, en el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles de la URSS 1964 (A. Kiralfy 1966).

pobre. Por ello, tales disposiciones no pueden ser consideradas en manera alguna como parte de un programa de ayuda legal.

El embrión de un programa de ayuda legal aparece en dos pequeñas disposiciones anexas del Código, permitiendo pero no requiriendo, a una corte o a un juez exención de una parte de las costas procesales, o que amortigue su responsabilidad por tales costas, "dependiendo de su posición económica".⁽⁹⁾ Estas disposiciones, sin embargo, carecen de la extensión y completeza de las numerosas secciones del Código Alemán de Procedimientos Civiles que regulan la ayuda legal, del tono de las regulaciones sobre ayuda legal en Inglaterra, y de las numerosas disposiciones estatutarias de las legislaciones francesa e italiana.⁽¹⁰⁾

La forma en que los servicios de los abogados es prestada al pobre es también extremadamente simple. Aquellos ciudadanos que requieren asesoramiento legal se presentan ellos mismos a la oficina de una "colectiva" de abogados. Puede ser perdonado el cobro de honorarios por consultas legales. Sin embargo, esta práctica es insignificante dada la típica tarifa nominal que cuesta dicha consulta.⁽¹¹⁾ En modo similar, los honorarios de abogado para litigios efectivos están fijados por el Estado en sumas que están al alcance de la mayoría de los ciudadanos⁽¹²⁾ y el condonar el pago de tales honorarios, en casos calificados de necesidad, se deja a la libre discreción de los procuradores locales.⁽¹³⁾ Si por ayuda legal enten-

(8) Pecori, *Il "costo" del processo civile e i non abbienti nell'Unione Sovietica*, 25 REVISTA DI DIRITTO PROCESSUALE 261, 264-65 (1970).

(9) URSS Código de Procedimientos Civiles 80-81.

(10) Para un amplio, veraz y detallado estudio de los principales aspectos de los programas de asistencia legal en Occidente desde el siglo 19, véase Parte uno, texto anexo notas 50-83 *supra*.

(11) El máximo costo por asistencia legal es de 50 kopecs. Pecori, *supra* nota 8, en 269. Los "Colegios" de Abogados de la URSS están regulados por la ley del 25 de julio del 1962. Para una traducción y comentario véase Friedman & Zile, *Soviet Legal Profession: Recent Developments in Law and Practice*, [1964] WIS. L. REV. 32.

(12) para una descripción de los continuos esfuerzos del gobierno soviético para controlar los honorarios percibidos por los abogados, véase V. GSOVSKI & K. GRZYBOWSKI, GOVERNMENT, LAW AND COURTS IN THE SOVIET UNION AND EASTERN EUROPE 559-64 (1959). Actualmente, los clientes pagan los honorarios a una oficina en donde trabaja el abogado a un salario fijo, y la oficina paga al abogado después de realizar ciertas deducciones para compensar a los abogados que intervienen en casos en que no se deben cobrar honorarios. E. L. JOHNSON, AN INTRODUCTION TO THE SOVIET LEGAL SYSTEM 232-33 (1969).

(13) El artículo 6 de la Ley del 25 de julio, 1962, establece que en ciertos casos que son determinados por el Ministerio de Justicia, el director local de una oficina legal puede excusar a un cliente de pagar los honorarios. En su mayoría, estos casos son similares a aquéllos en

demos un programa extenso y sistemático para brindar al pobre los servicios legales que el rico puede pagar, tal sistema no existe en la Unión Soviética.⁽¹⁴⁾

Por otra parte podríamos usar el término "asistencia legal" para describir cualquier sistema diseñado a asegurar que la asistencia que un cliente recibe no depende de su posición económica. En este sentido, el entero sistema legal soviético constituye un sistema de asistencia legal. Los honorarios de los abogados están fijados a niveles bajos, de tal forma que los servicios legales supuestamente estén a la disposición de todos sobre las mismas bases. La profesión legal en la Unión Soviética se considera como un cuerpo de servidores públicos que ayuda a las cortes en la aplicación de la ley proletaria para una sociedad proletaria.⁽¹⁵⁾

En realidad, es minimizada la importancia del papel del abogado en los litigios; se espera del juez soviético que asuma una responsabilidad independiente para determinar "la verdad objetiva" de un caso, con preferencia a que decida neutralmente sobre las divergencias de los adversarios.⁽¹⁶⁾ El juez, asume, en cierta forma, un papel paternal; la ley misma es concebida como un medio de educación y de instrucción. De acuerdo con un jurista, este paternalismo permea el Derecho soviético.⁽¹⁷⁾ Mientras estos caracteres no son deducciones estrictas de la teoría marxista, sin embargo representan esfuerzos por realizar la concepción marxista de eliminar la desigualdad política y social en el nuevo orden del Estado de los trabajadores.

que las costas procesales están prohibidas por el Código de Procedimientos Civiles, como según el Código, una de estas circunstancias es la posición financiera del cliente. Pecori, supra nota 8, en 166-67. El poder del juez para nombrarle defensor a un indigente, requiere el visto bueno de los directores de oficina. E. L. JOHNSON, supra nota 12, en 233.

- (14) Naturalmente, el bajo costo de la consulta y de la asistencia no es un programa de asistencia legal en este sentido; estos bajos honorarios no son tarifas establecidas para el pobre, sino que son los honorarios que se le cobran a todo el mundo.
- (15) Así, a medida que la Unión Soviética se mueve de un énfasis en la justicia popular hacia una profesionalización del gremio, la justificación para el cambio, según una autoridad en procedimiento civil, fue que los abogados tuvieron un papel importante como "una ayuda a la Corte en la lucha por la legalidad socialista y también brindar asistencia legal a las grandes masas de trabajadores". A. F. Kleinmn, citado en J. Hazard, supra, nota 4, en 199. Hoy, las responsabilidades del abogado soviético hacia la sociedad como representado por el Estado se extiende más allá de aquellas del abogado occidental como un empleado de una Corte. E. L. JOHNSON, supra nota 12, en 234-35.
- (16) Cappelletti, *Social and Political Aspects of Civil Procedure-Reforms and Trends in Western and Eastern Europe*, 69 MICH. L. REV. 847-79 (1971).
- (17) "El juez desempeña la parte de un padre o un guardián; en verdad, todo el sistema legal es paternal". H. BERMAN, supra, nota 3, en 284. Para una óptima explicación del significado del Derecho paternal en la Unión Soviética, véase id. en 177-384.

En qué medida ha sido realizada esta concepción de la justicia es todavía una pregunta abierta. Hay carestía de investigación disponible en Occidente de cómo el sistema trabaja en la práctica. Podemos señalar, sin embargo, algunos de los peligros inherentes a los cuales está expuesto. Un peligro surge del hecho de que los abogados colectivos dependen de sus clientes para los honorarios. El resultado puede ser que los bufetes colectivos se asientan en áreas donde los honorarios son fácil y regularmente obtenibles, y que los abogados gasten una indebida proporción de su tiempo en negocios que produzcan honorarios. Un segundo peligro, inherente a cualquier sistema de control de precios, nace del hecho que los honorarios son fijados a bajos niveles por el Estado. Un "mercado negro" puede desarrollarse en el cual los clientes paguen honorarios irregulares por servicios legales. Todavía otro peligro es que aún los bajos honorarios establecidos por el Estado pueden estar más allá de la capacidad de pago de los ciudadanos más pobres; en realidad, es difícil imaginar un nivel de honorarios que sea igualmente apropiado por el jefe de una empresa estatal, el trabajador de una fábrica estatal y el labriego. Más aún, cuando al hombre pobre le es negada la ayuda por cualquiera de estas razones, su situación es seria ya que no tiene la alternativa de un sistema extenso de ayuda legal al cual recurrir.

Así el enfoque soviético de ayuda legal tiene tanto un lado positivo, como otro negativo. La visión de una sociedad sin clases ha engendrado un sistema legal dedicado a proveer justicia a las masas, pero esta misma visión es un obstáculo a cualquier tentativa sistemática de procurar justicia en términos especiales al segmento más empobrecido de la sociedad.

II—Ayuda Legal como un Derecho Jurídico

Las naciones occidentales, en contraposición a los países socialistas, han continuado protegiendo muchos antiguos derechos políticos o individuales, mientras simultáneamente satisfacen la demanda de justicia social mediante la protección de nuevos "derechos sociales" de los ciudadanos hacia la igualdad económica y social.⁽¹⁸⁾ El nacimiento de estos derechos sociales ha engendrado

(18) La distinción entre derechos políticos y derechos sociales es discutida en la parte primera, nota 84, supra y anexo al texto.

numerosos programas estatales diseñados para protegerlos. Debido a estos nuevos programas, las naciones Occidentales tienen ahora dos métodos básicos y alternativos de proteger un derecho. Pueden seguir el enfoque esencialmente jurídico del siglo pasado combinándolo, donde fuera necesario, con una positiva acción estatal. Alternativamente, pueden establecer programas estatales de servicios sociales, parangonando a los modernos organismos de bienestar social. En esta sección será examinada la primera alternativa de proteger el derecho de ayuda legal mediante la combinación de la vieja tentativa judicial con la acción estatal positiva; la segunda alternativa será discutida en la sección siguiente.

A. Implicaciones del enfoque

El enfoque tradicional de la protección de los derechos ha sido esencialmente legalista e individual: abarca la promulgación de las normas legales que definen las obligaciones del Estado, el otorgamiento de los remedios judiciales y cuasi-judiciales en caso de que estas obligaciones estatales no sean cumplidas. El fin de esta tentativa es otorgar a cada individuo sus propios derechos y responsabilidades; los medios para ello son el proveer patrones legales objetivos y asegurar su aplicación imparcial.⁽¹⁹⁾ De estos medios y fines brota el poder y la gloria de esta tentativa tanto en el siglo pasado como en el actual. Nuestra concepción de libertad está todavía permeada por la idea de una asignación justa de derechos y responsabilidades a los individuos; nuestra concepción de igualdad, por la idea de uniformar patrones imparciales que sean aplicados a todos. La penetración de estas ideas en la Unión Soviética en la guisa de "legalidad socialista" demuestra esta fuerza. Esa fuerza no es sólo un producto del siglo diecinueve, sino también de toda nuestra tradición legal.

Las naciones no-comunistas no solo se han basado en esta concepción tradicional a proteger numerosos antiguos derechos po-

(19) Véase H. BERMAN, *supra* nota 3, en 46-65, 74-77. Para ulteriores evidencias de la importancia de este enfoque, uno puede notar el esfuerzo norteamericano de reformar el sistema de seguridad social en los terrenos jurídicos. Un crítico ha sugerido que a los beneficiarios de la seguridad social les sea dado un "título" de sus beneficios; este título es recibir la rigurosa clase de protección judicial que se les da a los derechos de propiedad. Véase Reich, *The New Property* 73 YALE L. J. (1964). En esencia este enfoque es un esfuerzo de dar al moderno derecho social la clase de protección tradicionalmente otorgada a los viejos derechos políticos.

líticos; sino que también la han extendido para proteger muchos de los derechos sociales nuevos. El marco de semejante extensión es obligatorio cuando la protección de un moderno derecho social, tal como el derecho de huelga, requiera la tradicional garantía contra la interferencia estatal. También es obligatorio, sin embargo, cuando un nuevo derecho social está íntimamente ligado con un antiguo derecho político que está protegido de la manera tradicional. Tal es el caso del moderno derecho de ayuda legal, el que tradicionalmente ha estado ligado al derecho político de igualdad de acceso a las Cortes. Debido a tal vinculación, el siglo XIX garantizó protección legal al derecho de ayuda; sin embargo, el derecho permaneció en buena parte como caridad, dado que la desconfianza en la acción positiva del Estado y la preocupación de una igualdad puramente formal condujeron a confiar en los servicios caritativos de los Colegios de Abogados. Como esa desconfianza se hundió en el confronto de la preocupación por una efectiva igualdad, fue natural intentar la combinación de tal acción con la tentativa tradicional de proteger los derechos políticos.

Antes de investigar las instancias específicas de estos esfuerzos, debemos examinar las implicaciones generales del enfoque tradicional para un programa de ayuda legal. Este enfoque hace énfasis en las normas uniformes imparcialmente aplicadas en el otorgamiento de derechos y responsabilidades a los individuos.

Estas características a la vez dan al programa su estructura básica. El énfasis en la uniformidad e imparcialidad misma tiene tres implicaciones específicas. Primero, el programa requiere criterio uniforme de elegibilidad y procura un nivel uniforme de asistencia a todos los calificados. Los problemas afrontados por el programa son manejados en forma congruente con estas aspiraciones. Por ejemplo, una carestía de fondos es resuelta haciendo más difíciles de llenar los requisitos de elegibilidad o reduciendo el nivel de ayuda otorgado, con preferencia a permitir una falta de uniformidad en la prestación de la ayuda. Segundo, el programa está administrativamente estructurado para asegurar que estos criterios permanezcan uniformes y sean uniformemente aplicados. Así, el programa trata de establecer criterios desde una fuente nacional centralizada y aplicar los criterios en un procedimiento cuasi-judicial que no sea discriminatorio. Tercero, y como consecuencia de ello, la eficiencia del programa en distribuir recursos, para elevar al máximo los ser-

vicios prestados, está limitada en forma inherente. Los fondos son gastados para asegurar uniformidad administrativa que podría haber sido, de otra forma, gastada en la provisión de servicios de ayuda legal. Más aún, confiando en patrones legales uniformes, el programa se evita de tomar decisiones sobre una base flexible y casuística, aunque de esta forma el programa fuere más eficiente.

La estructura del programa está también afectada por el énfasis en el enfoque tradicional sobre los derechos y las responsabilidades de los individuos. Primero, las patrones del programa y la asistencia que procura están diseñados para permitir a los individuos la protección de sus derechos legales. La ayuda legal es vista como un tipo de arsenal en que los pobres son pertrechados antes del litigio con las armas naturalmente poseídas por los ricos. Segundo, el programa confía al pobre, en forma más o menos amplia, la responsabilidad individual para reconocer sus problemas, para traerlos a conocimiento del programa, y decidiendo en qué forma se debe proceder una vez que la ayuda legal ha sido otorgada. Tercero, mediante el énfasis en los derechos y responsabilidades individuales, el programa únicamente ataca problemas que trascienden las capacidades o intereses individuales sólo por coincidencia. El programa puede promover los intereses de un grupo social o de una clase sólo en la medida en que estos intereses sean congruentes con los intereses individuales de sus miembros. Más aún, confiando responsabilidad a los individuos, el programa puede sobrepasar los intereses individuales únicamente en la medida en que esta responsabilidad sea inteligentemente asumida.

B. Puesta en práctica del enfoque

Encontramos estas características del enfoque tradicional en los programas de asistencia legal de muchas naciones modernas. Para nuestros propósitos, será mejor comentar únicamente dos de tales programas —el inglés y el alemán— en vez de pasar revista a varios de ellos. Estos dos programas son típicos de aquéllos de muchas otras naciones: el programa inglés tiene fuertes analogías con los de Escocia, Canadá y algunos experimentos norteamericanos,

canos,⁽²⁰⁾ mientras que el programa alemán es similar al de Austria y algunas partes de la península escandinava.⁽²¹⁾

I.—Orígenes:

Los programas de asistencia legal, tanto en Alemania como en Inglaterra, revelan un compromiso temprano de proteger la asistencia legal como un derecho individual de acceso a las Cortes. El programa moderno alemán se desarrolló directamente a partir del sistema del siglo XIX, en el que la ayuda legal era concebida parcialmente como un derecho político y parcialmente como un asunto de caridad. Muchos de los aspectos formales y caritativos han sido sustituidos y lo que permanece es un moderno programa fuertemente encauzado hacia un enfoque esencialmente jurídico. Este compromiso se evidencia en el hecho de que la asistencia legal está garantizada, junto con otros elementos de imparcialidad procesal, por el Código Alemán de Procedimientos Civiles y la administración se confía a las Cortes.⁽²²⁾

(20) La asistencia legal en Escocia es obtenible casi en igual forma que en Inglaterra. En Canadá, Ontario y Alberta han adoptado programas similares que pueden eventualmente ser extendidos a otras provincias que todavía dan ayuda sobre las bases de la concepción del siglo 19. Las principales diferencias entre el plan de Ontario y el sistema inglés es que los abogados canadienses son pagados únicamente en un 75% de sus honorarios legales normales en casos de asistencia legal, en contraposición al 90% que reciben en Inglaterra y que el sistema de honorarios del Canadá hace innecesaria la asistencia en muchos casos. Una pequeña descripción del programa es dada en G. Watson, *Civil Procedure in Canada* (unpublished memorandum contributed to the *International Encyclopedia of Comparative Law*). Véase también Martin, *Legal Aid in Ontario*, 10 CAN. B. J. 473 (1967); Parker, *Legal Aid-Canadian Style*, 14 WAYNE L. REV. 471 (1968). En los Estados Unidos, la Oficina de Oportunidades Económicas ha financiado pequeños experimentos sobre bases similares, aunque la insuficiencia de fondos y la naturaleza experimental del programa han resultado en bajo rendimiento de servicios legales y en una estructura administrativa simplificada. Véase Schlossberg & Weinberg, *The Role of Judicare in the American Legal System*, 54 A.B.A.J. 1000 (1968). para una crítica en relación con los experimentos, véase Voorhees, *The OEO Legal Services Program: Should the Bar Support It?*, 53 A.B.A.J. 23, 26-27 (1967).

(21) El programa austriaco es muy similar al alemán y tiene casi idénticas normas de elegibilidad. Véase ZIVILPROZESSORDNUNG 1895 (AUSTRIA) §§ 63-73. Tal vez el programa de asistencia legal más desarrollado en la península escandinava sea el de Suecia. Las normas de elegibilidad del sistema sueco son similares, aunque no idénticos, a las alemanas. La ayuda legal es otorgada a una parte si es incapaz de litigar por su propia cuenta y si no es "obviamente de menor importancia" para la parte el que su caso sea conocido por los tribunales. Como el sistema alemán, esta determinación es hecha por la corte competente para conocer el caso. El Consejero es citado por la Corte y permitido de cobrar los gastos "necesarios" y "razonables" honorarios de parte del Estado. Véase R. GINSBURG & A. BRUZELIUS, *CIVIL PROCEDURE IN SWEDEN* 74-76 (1965); Ginsburg & Bruzelius, *Professional Legal Assistance in Sweden*, 11 INT'L & COMP. L. Q. 997 (1962).

(22) Véase ZPO §§ 114-27 (C. H. BECK 1958).

La génesis del programa inglés refleja un compromiso semejante, pero de manera diferente. Algunos caracteres básicos del programa inglés difieren del alemán: en vez de integrar su programa dentro del procedimiento civil y de confiar su administración a las Cortes, los ingleses decretaron un estatuto completamente separado y ahora confían la administración del programa a la Sociedad Legal (Law Society), la asociación nacional de procuradores.⁽²³⁾ Este estatuto, sin embargo, es considerado más como un "privilegio" político, que como una extensión de la seguridad social del Estado. El Procurador General, solicitando su pronta adopción, lo llamó el privilegio del pequeño hombre ante las cortes de justicia británicas.⁽²⁴⁾

Más aún, la administración del programa está confiada a una asociación privada, precisamente debido al temor de que el directo control gubernativo conduzca a interferir los derechos políticos individuales.⁽²⁵⁾ Finalmente, como se dijo en la parte primera, apoyarse en la Sociedad Legal también caracterizó el sistema híbrido que precedió a las reformas inglesas de 1949.⁽²⁶⁾ Así, el nuevo programa inglés, como el alemán, puede ser visto como un intento de purificar el viejo programa de sus características carita-

(23) Legal Aid and Advice Act of 1949, 12 & 13 Geo. 6, c. 51. En casos criminales, sin embargo, los ingleses, como los alemanes, han escogido un programa administrado por las cortes. The Criminal Justice Act of 1967, c. 80 establece, en términos generales, que la ayuda legal será otorgada por defensores criminales, nombrados por el Juez o el Secretario de la Corte competente para conocer el caso. Véase *id.*, 73-74. La asistencia puede ser otorgada a un solicitante cuyos medios sean tales que requiera de la asistencia financiera si está enjuiciado por homicidio o si el acusador está accionando desde la División Criminal de la Corte de Apelaciones o de la Corte Marcial de Apelaciones a la Cámara de los Lores. *Id.*, 75 (1). En otros casos, puede ser otorgada cuando el solicitante llene el examen financiero y "aparezca a la Corte aconsejable hacerlo en aras de la justicia". *Id.*, 75 (1). Estas normas son aplicadas por las Cortes aunque puede requerir la ayuda de la Comisión de Beneficios Suplementarios para evaluar los recursos del solicitante, y debe hacerlo en caso de que el solicitante así lo requiera. *Id.*, 77. Como en el programa de ayuda civil, el solicitante es requerido de contribuir al costo de su caso si está en capacidad de hacerlo. *Id.*, 76. El solicitante aceptado es autorizado para escoger cualquier litigante autorizado. *Id.*, 82. El abogado está autorizado para percibir "una remuneración respetable" por su trabajo. *Id.*, 83 (2). La única función de la Sociedad Legal bajo este programa es el aprobar los honorarios cobrados por los abogados en los casos ante las Cortes de las Magistraturas, dado que tales honorarios son los únicos pagados del fondo de asistencia legal utilizado para financiar ayuda en casos civiles. *Id.*, 81 (4). Para una completa descripción del programa de asistencia en casos criminales, véase E. MOERAN, PRACTICAL LEGAL AID 238-310 (1969).

(24) 459 PARL. DEB., H. C. (5th ser.) 1221 (1948).

(25) B. ABEL-SMITH & R. STEVENS, LAWYERS AND THE COURTS 327 (1967). Véase SOCIETY OF CONSERVATIVE LAWYERS, ROUGH JUSTICE 7 (1968).

(26) Véase parte primera, nota 69 supra.

tivas, de retener su enfoque de asistencia legal como un derecho político tradicional, y de integrar esta enfoque con una positiva acción estatal.

2.—Patrones y beneficios:

En concordancia, tanto los programas alemán como inglés tienen el tipo de criterio y procuran el tipo de asistencia que semejante enfoque a la asistencia legal implica. Los dos programas han buscado uniformidad e imparcialidad, la primera meta básica de semejante enfoque, procurando patrones cuasi-legales para regular la elegibilidad gubernativa. En el programa inglés, la elegibilidad financiera está determinada por un conjunto de normas muy elaboradas, administradas por el Ministerio de Seguridad Social.⁽²⁷⁾ Por lo general, las entradas y las rentas del solicitante son medidas en relación con cifras toques, máximas o mínimas, después de realizar ciertas deducciones específicas por gastos básicos de vida. Si los ingresos y las rentas del solicitante están por debajo del mínimo, no paga nada por la asistencia legal; si están por encima del máximo, por el contrario, no tiene derecho a ninguna ayuda. Si su posición económica lo sitúa entre estos límites máximos y mínimos, el solicitante está legitimado para la asistencia legal, pero se le obliga a contribuir con los gastos del juicio; dicha contribución se establece de acuerdo con el monto de su ingreso y de sus rentas, una vez hechas las deducciones.⁽²⁸⁾ Las normas

(27) Legal Aid and Advice Act of 1949, 12 & 13 Geo. 6, c. 51, § 4 (6). La minuciosa elaboración de estas normas ha sido una fuente de crítica de los partidarios del programa estilo norteamericano de Oficinas Legales en los barrios. Véase Brooke, *Report of the Advisory Committee on Legal Advice and Assistance*, 33 MOD. L. REV. 432, 436 (1970).

(28) Las normas usadas en la determinación de los ingresos disponibles están contenidas en Legal Aid (Assessment of Resources) Regulations, STAT. INSTR. 1960, No. 1471, scheds. 1 & 2. Para la disposiciones gubernativas que regulan el impuesto de contribuciones, véase Legal Aid and Advice Act of 1949, 12 & 13 Geo. 6, c. 51, §§ 3 & 4. Cuando un solicitante simplemente busca consejo legal, antes que asistencia para litigar, la misma técnica es usada para determinar sus recursos y se le solicita una contribución si sus ingresos caen dentro de ciertos límites. Las normas son considerablemente más simples, sin embargo, dado que funcionario de la oficina a la que se dirige el solicitante de asistencia legal debe determinar sus ingresos. *Id.*, § 7. Además a este programa reglamentario, la Sociedad Legal funciona un programa por su propia cuenta en que el solicitante, sin tomar en cuenta su ingreso financiero, puede recibir hasta una hora y media de consejo legal al costo de £ 1 por cada media hora. E. MOERAN, *supra* nota 23, en 18-10. Bajo ambos programas, los solicitantes son compensados mediante la prestación de consejo legal, a cambio de tarifas bastante bajas. *Id.* en 14.

alemanas aspiran a similares resultados, pero a través de medios menos elaborados. En vez de complicadas normas de elegibilidad, la ley alemana establece un principio general, que es definido y aplicado por las Cortes sobre la base de caso por caso: un solicitante puede recibir ayuda únicamente si no puede asumir los costos del litigio, sin perjudicar su subsistencia y la de su familia.⁽²⁹⁾ Similarmente, ambos programas establecen normas uniformes de alcance nacional para determinar si un solicitante tiene razones suficientes para litigar. La norma inglesa establece que el solicitante debe mostrar "que tiene suficientes motivos para emprender, defender o ser parte (en procesos), y que la ayuda legal puede serle rehusada si se considera que no existe razón para que la reciba en las particulares circunstancias de su caso".⁽³⁰⁾ Esta norma general es definida por disposiciones suplementarias dictadas por la Sociedad Legal y por la praxis de los funcionarios de los Comités de Ayuda Legal que estudian las solicitudes.⁽³¹⁾ En Alemania, los casos de los solicitantes deben tener "una razonable perspectiva de éxito", y no deben parecer "caprichosos".⁽³²⁾ Esta norma es a su vez definida por las decisiones de las cortes alemanas.⁽³³⁾

Además, las normas de elegibilidad, lo mismo que la clase de asistencia procurada, hacen énfasis en los derechos y responsabilidades de los individuos. La meta básica de ambos programas es colocar al pobre en la misma posición de aquellos que poseen medios, y su meta aparece en la forma en que las normas de elegibilidad han sido definidas. En Inglaterra, la Sociedad Legal ha interpretado la norma general de "razonabilidad" en el sentido de que el solicitante debe recibir ayuda si un abogado privado lo

(29) ZPO § 114 (1) (1958) ("ohne Beeinträchtigung des für sie und ihre Familie notwendigen Unterhalts").

(30) Legal Aid and Advice Act of 1949, 12 & 13 Geo. 6, c. 51, § 1(6).

(31) Para una descripción de este proceso, véanse notas 46-49 infra y el texto adjunto. Uno puede, por supuesto, ser escéptico acerca de la uniformidad que las normas inglesas y alemanas pueden lograr en la práctica.

(32) ZPO § 114(1) (1958). Este fue adoptado en 1931 para reemplazar los requisitos más liberales en que el solicitante muestra que su caso tenía posibilidades de éxito. Law of June 10, 1931, [1931] RGBI, 1 537.

(33) Como se hizo notar en la primera parte de este artículo, sin embargo, este énfasis en las normas uniformes está referido a los casos llevados ante el Amtsgerichte, o cortes de jurisdicción limitada, donde la concesión de servicios legales gratis a discreción del juez. Véase parte primera, nota 147 supra y texto adjunto.

aconsejase en un caso particular a un cliente privado, que cuenta con posibilidades económicas moderadas de plantear el litigio.⁽³⁴⁾

En Alemania, un caso es definido como "caprichoso" cuando una parte en la misma situación del solicitante, pero que sin embargo no solicite ayuda legal, rehusa tomar acción legal en vista de su posibilidades de recuperación.⁽³⁵⁾ Ambas normas conciben al pobre como colocado en la misma posición de un posible litigante de clase media, excepto por las barreras financieras de un litigio; ambas definiciones sujetan la concesión de la asistencia a circunstancias similares en las que un litigante de clase media trataría de proteger judicialmente sus propios derechos.

En forma similar, la clase de ayuda que ambos programas otorgan está diseñada para colocar a la persona asistida en la misma posición "vis a vis" que su abogado tendría con un cliente normal. En Inglaterra, la Sociedad Legal confecciona listas de abogados y consultores privados dispuestos a realizar trabajo de asistencia legal.⁽³⁶⁾ La gran mayoría de los abogados ingleses han ofrecido sus servicios.⁽³⁷⁾ Cuando a un pobre se le otorga la asistencia legal, recibe un certificado que lo autoriza para escoger libremente cualquier abogado incluido en las listas. En Alemania, los jueces nombran un abogado para asistir a una persona entre todos los procuradores autorizados para litigar ante la corte.⁽³⁸⁾ En la práctica, las personas que reciben asistencia legal están normalmente autorizadas para escoger el abogado de su predilección.⁽³⁹⁾ Tanto en el programa inglés como en el alemán, se espera que el

(34) Véase E. SACHS, LEGAL AID 82 (1951); Pollock, *Legal Aid as a Social Service-The Cobden Trust Report*, 67 LAW SOC'Y GAZ. 399, 400 (1970). No existe fuente escrita autorizando esta interpretación; fue simplemente desarrollada por la Sociedad Legal en el curso de su experiencia.

(35) "Die Rechtsverfolgung ist auch dann als mutwillig anzusehen, wenn mit Rücksicht auf die für die Beitreibung des Anspruchs bestehenden Aussichten eine nicht das Armenrecht beanspruchende Partei von einer Prozessführung absehen oder nur einen Teil des Anspruchs geltend machen würde". ZPO § 114(1) (1958).

(36) THE LAW SOCIETY, LEGAL AID HANDBOOK 227-29 (3rd ed. 1966) (Legal Aid and Advice Schemes §§ 20-26).

(37) E. MOERAN, *supra* nota 23, en 5; Utton, *The British Legal Aid System*, 76 YALE L. J. 371 (1966).

(38) Stohr, *The German System of Legal Aid: An Alternate Approach*, 54 CALIF. L. REV. 801, 807 (1966).

(39) Esto es verdadero debido a que la mayoría de los solicitantes son asignados al abogado que los ha asistido en la solicitud de la ayuda. *Id.* en 806-807.

abogado de asistencia legal trate a su cliente en igual forma que trataría a un cliente privado. El abogado recibe a su cliente en su oficina particular en las horas normales en que presta sus servicios profesionales. Su conducta hacia los clientes asistidos está regulada por las normas profesionales ordinarias. En realidad, la única diferencia que el sistema permite es que en los casos de asistencia legal, el abogado cobre al Estado los honorarios que le es permitido cobrar, en vez de cobrar al cliente sus honorarios normales.⁽⁴⁰⁾

Ambos programas derivan sus normas de una fuente nacional centralizada: en Inglaterra a través de la Ley de asistencia y consejo legal ("Legal aid and advice act") y de regulaciones, planes e instrucciones supletoria, y en Alemania a través del Código. Además, ambos programas descansan en estructuras administrativas judiciales o cuasi-judiciales para asegurar la continua uniformidad y la aplicación imparcial de estas normas.

Para fines administrativos, Inglaterra está dividida en doce "áreas" cada una con una oficina de área; las áreas estas subdivididas en unidades más pequeñas, cada una de ellas con su propia oficina local.⁽⁴¹⁾ Estas oficinas están atendidas por empleados de la Sociedad Legal que manejan los asuntos financieros y administrativos, pero salvo pequeñas excepciones, no pueden decidir si un solicitante está legitimado a la asistencia legal.⁽⁴²⁾ Como lo señalan

(40) Para la diferencia entre la compensación económica de abogados en casos de asistencia legal y en casos no asistidos, véase al parte primera, nota 145 supra y texto anexo.

(41) Véase THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 222-24 (Legal Aid and Advice Schemes §§ 3-10). La administración es, por supuesto, mucho más simple en el caso de consejo legal. Los solicitantes simplemente se presentan ante el consultor de su escogencia y éste decide si el solicitante es elegible. Legal Advice Regulations, STAT. INSTR. 1959, No. 47, § 3(1). La autorización del Comité del Área es necesario, sin embargo, antes de que el consejo puede ser prestado por más de una hora y media o que el mismo asunto sea conocido por más de un consultor. Id. § 2(6). El consultor puede brindar sólo consejo legal en forma oral. Legal Aid and Advice Act of 1949, 12 & 13 Geo. 6, c. 51, § 7(2). La única excepción es la de que el consultor puede asistir al solicitante en la preparación de la solicitud de asistencia legal y consignar por escrito que el consejo legal ha sido dado. Id. § 7(2); THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 294. Ni los programas de asistencia ni los de consejo abarcan la redacción de testamentos ni de contratos. Para las normas que regulan la elegibilidad del programa de consejo, véase nota 28 supra.

(42) El secretario de la Oficina Local puede conceder, pero no rechazar, solicitudes por su propia autoridad si la solicitud es para procedimientos de actos prejudiciales, o si la demanda para determinar el procedimiento judicial a seguir todavía no ha sido formulada y el hacerlo cueste más de £ 100. The Legal Aid (General) Regulations, STAT. INSTR. 1971, No. 62, §§ 5(1), 5(3). El secretario puede también expedir certificados de emergencia para asistencia legal en casos de urgencia, pero estos certificados caducan en un breve lapso de tiempo y el Comité debe decidir si continúa o no la asistencia. Id. § 11.

amos anteriormente, la elegibilidad económica del solicitante es determinada en forma independiente por el Ministerio de Seguridad Social.⁽⁴³⁾ La "razonabilidad" de la demanda de servicios del solicitante es determinada, en primer lugar, por los Comités Locales de Certificación ("Local Certifying Committees"). Estos comités consisten de tres a cinco miembros nombrados por la Oficina local para trabajar en las solicitudes de ayuda. Los miembros son escogidos entre una gran cantidad de consultores y abogados privados que voluntariamente se han ofrecido para tal trabajo. Después de cada reunión, el Comité de Certificación es disuelto y se nombra uno nuevo para la siguiente reunión.⁽⁴⁴⁾ El Comité Local de Certificación estudia las solicitudes en una reunión informal, aceptando o rechazándolas de acuerdo con el conocimiento de la ley y con cualesquiera instrucciones recibidas de parte del Secretario de la Oficina Local concernientes a las normas del programa de asistencia legal.⁽⁴⁵⁾

Para asegurar uniformidad en las decisiones de los Comités Locales de Certificación, un solicitante al que se la haya denegado ayuda en base a razones diversas de su elegibilidad financieras está legitimado para apelar ante el Comité de Área. Los Comités de Área son nombrados sobre bases ad hoc dentro de un conjunto de Abogados voluntarios. Una vez nombrados, los Comités de Área realizan una audiencia informal en la cual, a diferencia de la reunión del Comité local, el solicitante o su abogado están autorizados a comparecer.⁽⁴⁶⁾ El Secretario de la Oficina de Área tiene una función análoga de instruir miembros del Comité sobre los patrones establecidos por la Sociedad Legal. No hay apelación ulterior a la

(43) Véase nota 27, supra.

(44) La lista de la que son sacados los miembros escogidos del comité es hecha por el Comité Local, y los Comités de Certificación son definidos como subcomités ad hoc a través de los cuales sus poderes y deberes son ejercitados. La organización y funciones de los Comités Locales están prescritos por THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 223-26 (Legal Aid and Advice Schemes §§ 8-18). Cerca de un quinto de los profesionales voluntariamente han servido en los Comités locales y de Área. Pollock, *supra* nota 34, en 400.

(45) Véase THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 225 (Legal Aid and Advice Schemes § 14). El formidable conjunto de instrucciones de la Sociedad Legal ha sido publicado para la guía de comités y consultores y está recogida en Digest of Notes and a Digest of Statements in THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 271, 293.

(46) The Legal Aid (General) Regulations, STAT. INSTR. 1971, No. 62, § 10(4). El solicitante debe también suministrar ulteriores datos para sostener su reclamo. Id. El adversario del solicitante no asiste ni a las reuniones del Comité local ni de área.

decisión del Comité de Area. Además de oír apelaciones, el Comité de Area tiene otras funciones, siendo la más importante la aprobación de cualesquiera medidas poco usuales o costosas que un abogado desee tomar para un cliente asistido y la aprobación de peticiones para apelar de decisiones adversas de Cortes inferiores.⁽⁴⁷⁾

Finalmente, varias técnicas administrativas existen para asegurar la uniformidad en las decisiones de los Comités de Area. Una es limitando el tamaño del conjunto del cual se extraen los miembros de los comités ad hoc; usualmente incluye únicamente cerca de treinta abogados. Como resultado, los miembros de la lista se familiarizan con las normas del programa. Una segunda técnica es el convocar mensualmente a reuniones a los secretarios de las Oficinas de Area en un esfuerzo por alcanzar acuerdos comunes en asuntos nuevos o dificultosos. Cualquier conclusión alcanzada es comunicada informalmente a los secretarios de las oficinas locales.⁽⁴⁸⁾ Finalmente, se realizan reuniones anuales de todo el conjunto del que se escogen los miembros del Comité, con el propósito de informar a los miembros de los problemas o divergencias que han surgido en los patrones del programa.⁽⁴⁹⁾ Mientras que la medida en la cual esta estructura alcanza uniformidad es incierta, un esfuerzo considerable en tal sentido ha sido innegablemente realizado. En realidad, la completa estructura semeja una serie de cortes —aunque admitiendo que con jueces legos— un procedimiento informal, y ninguna “Corte Suprema” que conozca apelaciones sobre las decisiones del área.

(47) Id. § 15(6) (medidas poco comunes o costosas); THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 223 (Legal Aid and Advice Schemes § 6(8)). El Comité de Area, a través de sus subcomités ad hoc, tiene el poder general de nombrar Comités Locales y supervisar su trabajo, administrando los fondos del programa y nombrando a los Comités locales y supervigilando su trabajo, y en general atendiendo las quejas contra los abogados encargados de los casos de asistencia. Id. § 6. Puede también específicamente aprobar que otras partes intervengan en los procedimientos, otorgar consejo adicional y procurar ciertos reportes de los expertos. The Legal Aid (General) Regulations, STAT. INSTR. 1971, No. 62, §§ 15(3), 15(5). El Comité de Area tiene también el poder de descargar o revocar certificados de asistencia local cuando, por ejemplo, han sido innecesarios, o fueron fraudulentamente obtenidos, o cuando la persona ayudada no ha pagado su contribución. Id. § 12.

(48) Estas reuniones no están establecidas en forma reglamentaria, pero se celebran en forma consuetudinaria.

(49) Una reunión general anual debe celebrarse de todos los abogados en un Area que sirven en Comités del Area y en el Comité local. THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 226-27 (Legal Aid and Advice Schemes § 19). Además, una Area puede realizar una reunión separada con sus miembros, pudiendo los miembros de la lista local celebrar también las suyas propias.

El sistema alemán busca uniformidad más directamente, confiando la administración a los tribunales comunes. Una persona que busca asistencia debe solicitarla ante un tribunal con jurisdicción sobre su caso; la corte entonces señala una audiencia. A menos que se crea que las comparecencias no tengan ningún propósito útil, al solicitante le está permitido asistir a la audiencia para discutir la plausibilidad de su caso, así como su elegibilidad financiera, y su oponente es invitado a comparecer y a oponerse a la solicitud.⁽⁵⁰⁾ La corte está legitimada para exigir la presentación de documentos y testigos no partes en la audiencia, aunque raramente lo hace.⁽⁵¹⁾ Como fue observado en la primera parte de este artículo, muchos de estos aspectos que hacen la audiencia asemejarse al juicio mismo, son reliquias del formalismo del siglo XIX que son crecientemente criticadas e informalmente abandonadas.⁽⁵²⁾ Sin embargo, el abandono del formalismo no socava la naturaleza cuasijudicial de los procedimientos. A medida que el juez deja de juzgar los hechos alegados por un solicitante y aplica las normas del programa al caso bajo su estudio sin ver más allá de las peticiones del solicitante la audiencia deja de semejar a un juicio únicamente para aparecer el examen de un non habiente.⁽⁵³⁾ El solicitante puede apelar la decisión del juez ante una corte superior, tal y como si fuese una decisión ordinaria, y puede atacar la decisión en la corte Constitucional o aún ante la Corte Europea de los Derechos Humanos cuando sus recursos ordinarios hayan sido agotados.⁽⁵⁴⁾

Por razones aparentes, estos dos sistemas administrativos ponen un gran énfasis en los derechos individuales y en las responsabilidades de los solicitantes de asistencia legal. Sería muy difícil

(50) ZPO § 118a (1958). Aunque la audiencia sea o no convocada, el solicitante tiene el derecho de ser oído, ya sea oralmente o en forma escrita. Véase la primera parte, nota 150 *supra*.

(51) Véase Stohr, *supra* nota 38, en 802-03.

(52) Véase parte primera, notas 155-159 y texto anexo.

(53) Un investigador norteamericano obtuvo la impresión, después de entrevistar a dos jueces alemanes en Heidelberg, que la audiencia preliminar normalmente semeja la audiencia de "un general demurrer under California law". Stohr, *supra* nota 38, en 803.

(54) El solicitante rechazado puede apelar a la siguiente corte superior: después de plantear dicho recurso, ningún otro le es permitido interponer en el curso normal. ZPO § 568 (1958); A. BLOMEYER, ZIVILPROZESSRECHT; ERKENNTNISVERFAHREN 587 (1963). Ejemplos de control sobre los procedimientos alemanes de asistencia legal por la Corte Constitucional y bajo la Convención europea de los Derechos Humanos son dados en la primera parte, texto anexo, notas 252 & 254 *supra*.

solicitar asistencia sin los servicios de un abogado y asumir la carga de presentar los hechos jurídicamente relevantes en una solicitud, llamando la atención hacia las normas uniformes del programa que la autorizan a uno a la asistencia, y plantear una apelación en una aplicación errónea de estas normas. Consecuentemente, la gran mayoría de los solicitantes, en ambos programas, depende de la ayuda del abogado para asegurarse la asistencia legal.⁽⁵⁵⁾ Sin embargo, a pesar de esta ayuda —en algunas formas, debido a ella— la responsabilidad individual del solicitante es muy pesada. En primera instancia, debe reconocer que tiene un problema legal. Esta labor puede nunca haber sido fácil para el hombre pobre cuya formación cultural podría alienarlo de las normas de la ley, pero es mucho más difícil para él en el moderno Estado asistencial donde su vida está estrechamente afectada por una complicada madeja de legislación. El programa alemán casi no le procura ninguna ayuda en su área. La asistencia proveída por el programa inglés es marginal: recientemente, la Sociedad Legal ha intensificado sus esfuerzos para anunciar el programa de asistencia legal y ha nombrado miembros coordinados para establecer relaciones con una gran variedad de instituciones de seguridad social.⁽⁵⁶⁾

Una vez que el pobre reconoce que tiene un problema legal, debe escoger a un abogado que lo asesore para solicitar asistencia y llevar su caso, si la asistencia fuese otorgada. La carga de seleccionar al abogado, que el litigante de clase media considera cosa normal, puede ser muy pesado para el pobre que puede saber

(55) E. MOERAN, *supra* nota 23, en 76; Stohr, *supra* nota 292, en 806-07.

(56) La Sociedad Legal todavía no ha nombrado un número sustancial de oficinas de coordinación, parcialmente porque el nuevo servicio fue concedido para ser adjuntado al esquema de £ 25 que todavía no ha sido puesto en vigor. La meta del servicio es el estimular el servicio social de las agencias para poner casos en manos de abogados locales y proveerlos con una información de antecedentes. Además, los consejeros legales tienen que ser nombrados sobre las bases rotativas de medio tiempo para dar consejo oral en asuntos que no justifican su encargo a un procurador. Estos consejeros operarán a través de las Oficinas de Ayuda Local y de Área, aunque en algunas áreas, "centro permanentes de consejeros serán establecidos. Estos centros darán consejo, pero no se harán cargo de ningún litigio. La Sociedad Legal ha tentativamente sugerido que algunos de los centros que se hagan cargo de litigios, pueden ser establecidos en áreas de mucha necesidad. Para una descripción del servicio coordinado de asesoría, véase *Legal Advice and Assistance*, 119 NEW L. J. 733 (1969); REPORT OF THE ADVISORY COMMITTEE ON THE BETTER PROVISION OF LEGAL ADVICE AND ASSISTANCE, app. A (Cmd. 4249, 1970). El Reporte del Comité de Asesoría propuso la gradual expansión de los servicios de coordinación antes que su establecimiento inmediato. REPORT OF THE ADVISORY COMMITTEE ON THE BETTER PROVISION OF LEGAL ADVICE AND ASSISTANCE, *supra*, en 9. Esta proposición ha sido combatida como poco realista, e injusta para el pobre que necesita tal servicio ahora. Brooke, *supra* nota 27, en 434.

aún menos de los abogados de lo que sabe de las leyes.⁽⁵⁷⁾ En Alemania, esta carga en cierta forma está aligerada por el nombramiento de abogados hecho por el juez para solicitantes a quienes se ha otorgado asistencia; sin embargo, el solicitante sólo puede beneficiarse de este nombramiento si ha solicitado exitosamente la asistencia, sin la ayuda de un abogado.⁽⁵⁸⁾ En Inglaterra, los administradores del programa simplemente proveen al solicitante con una lista de consultores y lo dejan escoger por sí mismo.⁽⁵⁹⁾

Habiendo escogido un abogado, el solicitante debe visitarlo en su oficina privada durante sus horas normales de bufete, explicarle los hechos del caso, discutirlos con él, y captar el sentido de lo que el abogado le dice. En conformidad con ello, el solicitante debe dominar su temor de dialogar con un profesional desconocido sobre asuntos que le son también poco o nada familiares y sacar tiempo para ello de sus propias horas laborales.⁽⁶⁰⁾ Más aún, debe comunicarse con un hombre que tiene una formación cultural diferente y un muy diverso enfoque conceptual de la vida. Este problema se agrava por el hecho de que ambos programas se apoyan en los servicios de abogados privados.⁽⁶¹⁾ Tales abogados están

(57) Véase SOCIETY OF LABOUR LAWYERS, JUSTICE FOR ALL 53 (Fabian res. ser. 273, 1968). En New Haven, Connecticut, el OEO llevó a cabo un experimento de acuerdo con el sistema inglés, en el que los solicitantes estaban autorizados para escoger un procurador entre la lista de abogados que habían ofrecido sus servicios. Se estimó que el 55% de los solicitantes no sabían nada acerca de las personas incluidas en la lista. Schlossberg & Weinberg, *supra* nota 20 en 1002-03.

En Inglaterra, los administradores del programa suministran al solicitante con una lista de abogados y lo dejan escoger por sí mismo. Véase THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 227, 229 (Legal Aid and Advice Schemes §§ 20 & 24). En Alemania, mientras los abogados son nombrados por el juez para asesorar a los solicitantes a quienes les haya sido acordada la asistencia legal, los solicitantes no son asistidos en la búsqueda de un abogado que los ayude a obtener la asistencia legal.

(58) Como fue observado, la enorme mayoría de los solicitantes alemanes tiene un abogado en el momento en que realizan la solicitud. Según un investigador el procedimiento seguido para asignar un abogado el resto de los solicitantes está encaminado a realizar las asignaciones de acuerdo con el orden de los nombres que aparecen en la lista, desviándose del orden sólo cuando un caso presenta asuntos particularmente delicados. Stohr, *supra* nota 38, en 807.

(59) Véase THE LAW SOCIETY, *supra* nota 36, en 227, 229 (Legal Aid And Advice Schemes §§ 20 & 24).

(60) Existe el consenso, bastante expandido en Inglaterra, de que estos factores alejan la gente de buscar ayuda legal. Véase SOCIETY OF CONSERVATIVE LAWYERS, *supra* nota 25, en 19; SOCIETY OF LABOUR LAWYERS, *supra* nota 57, en 22.

(61) El problema de comunicación, por supuesto, no está enteramente resuelto, aún cuando un abogado es empleado por el Estado para encargarse exclusivamente de los problemas de la gente. Véase Wexler, *Practicing Law for Poor People*, 79 YALE L. J. 1049, 1052 (1970); Matthews & Weiss, *What Can Be Done: A Neighborhood Lawyers Credo*, 47 B. U. L. REV. 231, 243 (1967).

generalmente acostumbrados a tratar con gentes de la clase media y no tienen particular experiencia en comprender todas las complejas ramificaciones de las dificultades de los pobres. Este problema se intensifica una vez que la decisión ha sido tomada en relación con la solicitud. Si la ayuda es denegada, el solicitante y su abogado deben discutir si algún recurso les está permitido interponer; en qué forma la apelación debe ser interpuesta y qué deberá hacerse con el caso mientras se resuelve el recurso interpuesto. Si la ayuda es otorgada, el abogado debe delinear las posibles alternativas legales al cliente, sopesar sus méritos, y darle consejo; el cliente debe entender las alternativas y el consejo indicados y tomar una decisión inteligente. En resumen, debido a que la estructura administrativa semeja una serie de tribunales, debido al hecho de que el solicitante obtiene la ayuda a través de esta estructura y que luego en los tribunales acciona con la ayuda de abogados privados, y dado que también los abogados tratan al solicitante como un cliente normal, el pobre debe asumir las responsabilidades de un cliente normal. Estas responsabilidades incluyen la inteligente vigilancia sobre los derechos por cuya reparación se acciona, en la misma medida en que lo haría un cliente de clase media.

4.—Limitaciones:

Debido a las normas de los dos programas, a la clase de ayuda procurada y a que su estructura administrativa hacen énfasis en la uniformidad y en los derechos y responsabilidades individuales, los programas sufren de ciertas limitaciones connaturales. Primero, ambos programas, por el hecho de recalcar normas uniformes imparcialmente aplicadas, deja de enfatizar sobre la distribución eficiente de recursos para procurar un máximo de servicios legales. El ejemplo más claro de esta limitación es el hecho de que la estructura administrativa necesaria para asegurar uniformidad e imparcialidad es costosa, y pagar este costo necesariamente reduce los fondos que pueden ser gastados en ayuda legal. En Inglaterra, el costo administrativo del programa de ayuda legal fue de £ 2, 312,339 en el año 1969-70. Esta cifra es muy alta considerando que la suma total otorgada por el gobierno para ayuda en casos civiles, en ese año, fue de £ 8,202, 285, y que los consul-

tores privados y abogados que formaron parte de los comités de decisión, únicamente son pagados con un honorario nominal por sus servicios.⁽⁶²⁾ Los costos administrativos han sido suficiente altos para provocar una considerable crítica en los experimentos norteamericanos en que se ha utilizado el modelo inglés, aunque debido a su naturaleza experimental, estos programas han sido menos elaborados y consecuentemente menos imparciales en su maquinaria administrativa.⁽⁶³⁾ Desgraciadamente, no se dispone de ninguna cifra sobre los costos administrativos del programa alemán debido a que su administración se incluye dentro de la estructura regular de los tribunales.

El énfasis en la uniformidad e imparcialidad, sin embargo, limita la eficiencia aún en una forma más fundamental. Un aspecto esencial de las normas jurídicas es que son relativamente inflexibles; aún si estas normas estuviesen diseñadas a procurar una cantidad máxima de servicios legales en la forma más eficiente, no serían dejadas de lado en casos individuales cuando ellas fueron contrarios al interés en la eficiencia. Más aún, implícito en la decisión de confiar la administración a un sistema cuasi-judicial manejado por expertos legales, tales como el abogado inglés o el juez alemán, está la consecuencia de que el sistema será menos sensible en sus demandas de eficiencia práctica. El punto de referencia para aplicar normas será el hecho de si el procedimiento es justo al solicitante, en vez de parar mientes si conviene a los intereses de la administración; el punto de referencia para aplicar las normas

(62) LEGAL AID AND ADVICE, REPORT OF THE LAW SOCIETY AND COMMENTS AND RECOMMENDATIONS OF THE LORD CHANCELLOR'S ADVISORY COMMITTEE 1969-70, apps. A. & 10 (1971). Los miembros de los comités son pagados por sus gastos de viáticos y honorarios nominales por asistencia, pero en 1969-70 tales gastos aumentaron a únicamente £ 98, 702. La suma más alta de los gastos administrativos que los salarios de los empleados de la Sociedad Legal que maneja el sistema. Este renglón, por sí solo, costó £ 1,518.898 en el mismo año. Id. en app. 10. Aun los números que hemos dado para el costo administrativo total no es completo, dado que no incluye los costos extra en que incurrió el Comité de Beneficios Suplementarios para determinar la elegibilidad financiera de los solicitantes. Estos costos extra son, sin duda alguna, sustanciales, pero no han sido contabilizados y por ello no hay forma de ser conocidos. P. BENENSON, THE FUTURE OF LEGAL AID 25 (Fabian res. ser. 191, 1957).

(63) Los costos administrativos en estos experimentos son altos, comparados con aquéllos de las oficinas legales de un vecindario norteamericano. Naturalmente, debido a que esta maquinaria administrativa es menos elaborada, sus gastos son bajos en relación con los costos en Inglaterra. En un experimento realizado en Wisconsin con el modelo inglés, el 30% del presupuesto fue utilizado en gastos administrativos, pero el director reclamó que sólo el 10% fue usado en asuntos puramente administrativos y que el resto lo fue en propósitos educativos y de investigación. Schlossberg & Weinberg, *supra* nota 20, en 1001.

será el determinar si están lógicamente en concordancia con normas más altas, en vez de establecer si son económicamente eficientes. Para dar un breve ejemplo, tanto los programas ingleses como alemanes, han afrontado el problema de determinar cuándo la ayuda debe ser retirada a un caso particular, debido a que las perspectivas de éxito han variado. Mientras los dos sistemas resuelven este problema en diferentes formas, ambas soluciones resultan de un análisis de lo que es justo y de lo que está acorde con el espíritu del estatuto relevante.⁽⁶⁴⁾ Ninguno de los programas resuelve el problema sopesando los beneficios marginales de ayuda continua en un caso dudoso contra los beneficios marginales de desviar tal ayuda hacia otro solicitante. Una segunda limitación en ambos programas es que su énfasis en los derechos y las responsabilidades individuales impiden cualquier intento de afrontar problemas que trascienden intereses y capacidades individuales. Debido a que los intereses de una clase no siempre coinciden con aquéllos de sus miembros individuales, un programa que enfatiza la reparación de los derechos individuales, debe correspondientemente desenfatar los intereses de clase a la que pertenece. En los programas ingleses y alemanes esta desenfatación de los intereses de clase aparece como una negativa a procurar asistencia, simplemente para promover los intereses de una clase social y en una negativa de evaluar el significado social de los casos tomados a su cargo. Ningún programa financiará "casos de prueba" para cambiar las leyes que afectan a los pobres, a menos que puede ser justificado por el interés inmediato del litigante individual.⁽⁶⁵⁾ De manera similar, ningún programa financiará esfuerzos para reformas legislativas, tales como de organización y presión política. Más aún, ambos programas

(64) En el programa inglés, el Comité de Area puede expedir un certificado si considera que existen "razonables posibilidades" de que la demanda de un cliente asistido ya no exista o de que éste ha insistido en realizar gastos injustificables. *The Legal Aid (General) Regulations*. STAT. INSTR. 1971, No. 62, § 12 (3) (b). En adición, § 5 de la Ley de 1949 que permite que "certificados de demanda" sean expedidos en un caso dudoso, de tal forma que un abogado pueda ser compensado por la investigación preliminar del caso, antes de que un certificado completo sea expedido. *THE LAW SOCIETY*, *supra* nota 36, en 297. En Alemania, el reglamento autoriza el retiro de la ayuda legal en cualquier momento que se descubra que alguno de los prerequisites reglamentarios no haya sido satisfecho. ZPO § 121 (1958). Para decisiones judiciales interpretativas de esta norma, véase la primera parte, nota 159, *supra*.

(65) En Inglaterra, donde los requisitos reglamentarios es simplemente uno de "razonabilidad", la Sociedad Legal ha clarificado que tales casos de prueba no reúnen las condiciones requeridas. Como Seton Pollock ha puesto de relieve, "lo que no es chistoso es el uso del solicitante de ayuda legal como un guineo para resolver leyes dudosas o la producción de asuntos relativos al poder de policía público". Pollock, *supra* nota 34 en 400.

tienden a denegar ayuda en casos de cuantía tan baja que un litigante privado. No entablaría ninguna acción judicial para recuperar el dinero adeudado, sin tomar en cuenta la importancia que tales casos puedan tener para los pobres como un todo. Así, muy pocos defensores están representados en las Cortes de los Condados ingleses, adonde los pobres son más frecuentemente demandados, debido a que la mayoría de estos casos son juicios por deudas de ventas a plazos en que están de por medio pequeñas sumas de dinero.⁽⁶⁷⁾ En Alemania, una situación similar existe en la "Amtsgerichte", donde la asistencia es otorgada en forma poco frecuente y a menudo no es otorgada por abogados regulares.⁽⁶⁸⁾ Aunque la denegatoria de ayuda en tales casos puede no constituir un gran perjuicio para una determinada persona, el efecto derivado sobre el pobre puede ser severo y el resultado de denegar asistencia puede ser el denegar a los pobres la efectiva protección de la ley en muchas de sus transacciones. Finalmente, ambos programas otorgan al pobre la misma cantidad de servicios legales que un litigante privado, situado en similar situación, normalmente adquiriría. Como resultado, ningún programa puede distribuir sus recursos entre los casos asistidos, en proporción a su importancia para combatir la pobreza como una condición social. El hombre que es mordido por el perro de su vecino recibe la misma asistencia que la víctima de la brutalidad policiaca, que las violaciones al Código de inquilinato, o que una usura.

En forma semejante, mediante el énfasis en la responsabilidad individual, ambos programas están limitados por la capacidad individual del hombre pobre: esta limitación los estrecha todavía para promover sus intereses individuales. Como fue notado, ambos programas normalmente confían al pobre el determinar sus problemas legales, escoger su abogado, y consultar al abogado en su

(66) Para un ataque sobre esta limitación del programa inglés, véase Liell, *Why not Neighbourhood Law Offices?*, 111 SOL. J. 763, 765 (1967).

(67) *THE CONSUMER COUNCIL, JUSTICE OUT OF REACH* 15 (1970). Las Cortes de condado también llevan los casos de evicción. Ha sido estimado que el 68% de los inquilinos sujetos a evicción ilegal no han tenido ayuda legal. Véase Wegg-Prosser, *Justice Denied*, 113 SOL. J. 866 (1969).

(68) Una porcentaje mucho menor de casos recibe asistencia en la Amtsgerichte que en la Landgerichte. Para estadísticas, véase la parte primera, nota 160 *supra*. El juez Hiendl ha señalado que aún cuando la asistencia es dada en un caso Amtsgerichte, es raro para un procurador ser nombrado para otorgarlo. Hiendl, *Der Justizbeamte als Aemenvertreter nach* § 116 ZPO, 13 NJW 1749 (1960).

bufete privado durante las horas regulares de oficina. Los críticos del sistema inglés, al menos, han señalado que una enorme cantidad de problemas legales nunca llaman la atención del programa de asistencia legal, debido a que muchos pobres son muy ignorantes de la ley y muy intimidados por las circunstancias respecto a la clase media, para asumir estas responsabilidades.⁽⁶⁹⁾ Ni el programa británico ni el alemán han desviado recursos significativos de la ayuda a los pobres, quienes han exitosamente asumido tales responsabilidades, para ayudar a otros pobres que no lo han hecho. Más aún, como fue observado, en ambos programas el abogado trata al solicitante o litigante tal y como trata a un cliente privado. Como resultado, el pobre debe articular en forma coherente su problema para comunicárselo a un hombre que tiene una formación cultural diferente a la suya, y tener la suficiente inteligencia para entender lo que se le dice y para escoger entre las alternativas legales que se le presentan. Inevitablemente, estas tareas son difíciles para el pobre que debe moverse en un mundo que hasta cierto punto le es extraño y ocuparse de él a sus propios términos.⁽⁷⁰⁾ Inevitablemente, muchos serán incapaces de hacerlo. Además, el abogado que ayuda al cliente pobre, encontrará difícil desprenderse de sus propios hábitos, cultura, conceptos y educación para proveerlo con la asistencia que el cliente de clase media no necesita. Ha sido observado, con frecuencia, que los problemas legales del pobre están frecuentemente enmarañados en una red de dificultades extralegales, tales como encontrar trabajo, casa o el tratar con los órganos de la seguridad social en el Estado moderno.⁽⁷¹⁾ Los abogados privados que no están familiarizados con los problemas de la pobreza y que usualmente dejan a sus clientes resolver sus propios problemas sociales y económicos, deben concentrar su atención en los problemas legales de los pobres, dejando al pobre la responsabilidad por estas dificultades afines. Así, dando al beneficiario de la asistencia los derechos y responsabilidades de

(69) E. g., SOCIETY OF LABOUR LAWYERS, *supra* nota 57, en 2; Liell, *supra* nota 66, en 763; Wegg-Prosser, *supra* nota 67, en 866. Para una humorística descripción de las peripecias de un pobre tratando de solicitar asistencia legal a través de la estructura administrativa inglesa véase P. BENENSON, *supra* nota 62, en 3-8.

(70) J. CARLIN, J. HOWARD, & S. MESSINGER, CIVIL JUSTICE AND THE POOR. ISSUES FOR SOCIOLOGICAL RESEARCH 58 (1967). Para un detallado estudio de la inhabilidad de los hombres pobres para usar la ley como un litigante normal, véase *id.* en 61-75.

(71) Véase Albert & Weiss, *Neighborhood Lawyers - An American Experiment*, 118 NEW L. J. 667, 668 (1968).

un cliente normal, ambos programas están limitados por la capacidad de los pobres de asumir sus propias responsabilidades.

Debe ser enfatizado que estas limitaciones en los programas ingleses y alemanes son el resultado de las mismas metas que estos programas persiguen: normas uniformes imparcialmente aplicadas para proteger los derechos de los individuos y permitirles sopesar plenamente la responsabilidad de sus vidas. Estas metas han inspirado a muchas naciones la estructura de sus programas de asistencia legal basados en los de Alemania e Inglaterra. Más aún, la persecución de tales metas puede conducir a otras naciones a la adopción de un enfoque similar mediante la modificación de los programas que han heredado del siglo pasado. En Francia e Italia, donde los programas de asistencia legal del siglo XIX han continuado funcionando,⁽⁷²⁾ los esfuerzos de la reforma fundamentalmente han sido dirigidos a eliminar el procedimiento formalista, compensando los abogados en los casos de asistencia legal, distribuyendo tales casos en forma más equitativa entre los abogados privados.⁽⁷³⁾ Si tales esfuerzos de reforma tienen éxito como pareciera en ambos países⁽⁷⁴⁾ los resultados serán muy similares en enfoque a los programas inglés y alemán. Francia e Italia mantendrían normas nacionales uniformes definiendo la elegibilidad para obtener asistencia legal.⁽⁷⁵⁾ Adoptaron ya fuese la estructura administrativa del modelo alemán, o más probablemente, mantendrían su actual estructura en la que comisiones de asistencia legal de composición mixta están adjuntas a los tribunales para oír las solicitudes de asistencia. En el último caso, conservarían una versión simplificada de su

(72) Véase la primera parte, texto adjunto, notas 91-142 *supra*. Debido a que los programas italiano y francés han cambiado tan poco desde el último siglo, no serán discutidos en esta segunda parte con detalle.

(73) Véase e. g. M. Cappelletti, *La giustizia dei poveri*, in PROCESO E IDEOLOGIE 547 (1969); Vigoriti, "Fumus boni iuris" e diritto d'azione e di difesa (art. 24 Cost. e art. 15, n. 2, legge sul gratuito patrocinio) 21 RIVISTA DI DIRITTO PROCESSUALE 284 (1966). J. ABEILLE, UNE CERTAINE REFORME 57-58 (1970); I. A. JOLY, PROCEDURE CIVILE ET VOIES D'EXECUTION 261 (1969). Naturalmente, tanto en Italia como en Francia semejantes críticas han sido tales reformas, como medidas temporales hasta que un programa estatal pueda ser puesto en práctica empleando abogados asalariados de tiempo completo que se hagan cargo de los casos de las personas pobres. E. g., P. FROTIER DE LA MESSELIERE, L'ASSISTANCE JUDICIAIRE (ETUDE HISTORIQUE ET PRATIQUE) 145-46 (1941). En Italia, tales propósitos han sido recientemente impulsados en forma vigorosa siguiendo el ejemplo de las oficinas legales de vecindario norteamericano. Véase Denti, *A propósito di riforma del gratuito patrocinio*, 92 FORO ITAL. V 152 (1969).

(74) Véase parte primera, notas 113-17, 142 *supra* y textos adjuntos.

(75) Para una descripción de las normas italianas y francesas, véase parte primera, textos anexos, notas 91-142 *supra*.

actual procedimiento administrativo cuasi-judicial.⁽⁷⁶⁾ Y en ningún caso continuarían la asignación de abogados privados para representar a los pobres.⁽⁷⁷⁾ Así, aún cuando sólo podemos imaginar los detalles de las posibles reformas, es razonable esperar que en su despertar el enfoque básico que hemos visto en Inglaterra y Alemania cubriría casi toda la Europa Occidental.

III.—La Asistencia Legal como un Derecho de Seguridad Social

Como fue observado el enfoque a la asistencia legal que encontramos en Inglaterra y Alemania se desarrolló a partir del enfoque tradicional de la protección de los derechos que América y Europa han heredado del siglo XIX.

Los programas inglés y alemán son intentos para integrar ese enfoque tradicional y la moderna exigencia de que el Estado actúe positiva y efectivamente para garantizar el derecho de asistencia legal. En énfasis que estos programas ponen en la uniformidad y en los derechos y responsabilidades es parte de la tradición que se merece conservar, particularmente cuando están en juego los tradicionales derechos políticos. Sin embargo, la asistencia legal no está exclusivamente conectada con el derecho político tradicional de acceso a los tribunales. Está ligado también a la moderna lucha contra la pobreza y por lo tanto a tales "derechos sociales" modernos como los derechos a una dieta adeudada, a una casa decente, y a la atención médica. Mientras algunos modernos derechos sociales han sido protegidos adaptando al enfoque tradicional del siglo pasado a las nuevas exigencias, otros han sido protegidos mediante programas que rompen radicalmente con el molde tradicional. Los últimos programas ofrecen un segundo enfoque al problema de la asistencia legal.

A. Implicaciones del enfoque:

El enfoque alternativo de la asistencia legal implica el establecimiento de un programa estatal concreto, financiado hasta el

(76) Para una sucinta descripción de la estructura administrativa francesa e italiana, véase *id.*

(77) Véase nota 73 *supra*.

límite que coacciones políticas y presupuestarias lo permitan y que está dirigido por expertos especializados en la administración de la seguridad social. El fin de este enfoque es combatir y aminorar una condición social particular o un complejo de condiciones; sus medios es la distribución racional de limitados recursos para producir el mayor impacto. De estos medios y fines surge el poder del enfoque. Atacando amplias condiciones sociales, tales como los tugurios o la malnutrición, promueve una efectiva igualdad económica y social. Distribuyendo recursos para lograr la máxima eficiencia, lucha por otorgar asistencia que los necesitados efectivamente podrán usar, en vez de tener meramente la libertad formal de hacerlo. Así, tiene el poder de tratar directamente con las brechas entre igualdad formal y genuina, que han causado la desilusión de las ideas del siglo XIX. Particularmente en asuntos que abarcan materia de seguridad social, lo directo de este enfoque lo ha hecho más atractivo que alternativas más tradicionales. Este nuevo enfoque tiene muchas implicaciones específicas para los programas de asistencia legal que la utilizan como modelo. El énfasis en la distribución racional de los recursos para obtener los máximos resultados afecta el programa en tres maneras. Primero, las normas de elegibilidad y la clase de ayuda procurada son determinadas por consideraciones administrativas de lo que será más efectivo. Las normas del programa no son diseñadas para asegurar uniformidad nacional. En vez de ello, procuran suficiente flexibilidad para permitir que las normas sean adaptadas a las condiciones locales y a las particulares exigencias, y al mismo tiempo, son suficientemente rígidas para asegurar que las variaciones locales estarán subordinadas a un propósito común. Segundo, la administración del programa está estructurado de acuerdo con un criterio funcional diseñado para dar al programa el impacto más amplio posible. Si estos criterios son aplicados racionalmente al problema de la asistencia legal, la estructura administrativa escogida será altamente descentralizada, bastante dependiente de la iniciativa del servicio local y de las unidades administrativas y geográficamente dispersas sobre una área amplia. En esta forma cada unidad se encargará de un gran número de problemas legales; será capaz de obtener el máximo de beneficio de cada dólar de asistencia mediante la expansión de sus esfuerzos entre numerosos casos, asistiendo cada caso hasta el punto de recuperación disminuida.

Tal estructura también permite la experimentación y la flexible adaptación a las condiciones locales. Tercero, estas normas y su estructura necesariamente tienden a tratar arbitrariamente con el individuo receptor de ayuda en el caso particular —uno de los más significativos errores del programa.

La meta de combatir grandes condiciones sociales tiene también tres implicaciones específicas para el programa. Primero, las normas del programa y de la clase de ayuda que otorga enfatizan la persecución de intereses de clase, antes que intereses de carácter puramente individual. El esfuerzo es para modificar condiciones sociales y cambiar leyes antes que proteger meramente lesiones individuales. Segundo, la estructura administrativa desenfatisa la responsabilidad asignada al pobre; éste es visto más bien como una víctima de las condiciones sociales. Consecuentemente, esta estructura enfatiza la accesibilidad de servicios, la relación de los problemas sociales y jurídicos, lo mismo que la adaptación a la experiencia cultural de la comunidad pobre. Los procedimientos están orientados hacia las necesidades del pobre en su conjunto, antes que a los deseos expresados por los pobres en forma individual. Tercero, y como resultado de estas características, el programa tiene dificultades afrontando las necesidades individuales del pobre. Hasta cierto punto, los recursos son desviados de la satisfacción de estas necesidades hacia preocupaciones sociales más amplias. Además, el intento de ir más allá de los deseos expresados por los individuos crea el riesgo de basar las decisiones en concepciones idiosincráticas de lo que es bueno para el pobre.

Por supuesto, este enfoque difiere radicalmente de nuestra concepción normal del derecho como un medio de protección de los derechos individuales ante los tribunales. Es, sin embargo, un aspecto de lo que la primera parte de este artículo denominaba "la respuesta legal" del mundo moderno a los problemas de asistencia legal.⁽⁷⁸⁾ Allí la expresión fue usada para contrastar las modernas ideas con las concepciones históricas, en que la recepción de asistencia era una contingencia abandonada a la caridad o a los intereses políticos de poderosos individuos. El nuevo enfoque protege el derecho a la asistencia a través de ley estatutaria, libera su protección de la dependencia en la iniciativa privada, y se basa en las exigencias de política pública, y de esta manera es "Derecho"

(78) Véase parte primera, texto adjunto 85-90 *supra*.

dentro del sentido de la expresión. Es, por supuesto, una clase de Derecho muy diferente. Tiene un carácter dinámico antes que estabilizador y social antes que personal. Está orientado hacia tareas comunes antes que a responsabilidades individuales y procura una protección relativa antes que por categorías. No es la ley del abogado, del litigante y del tribunal; es la ley del experto, de la comunidad, del plan.⁽⁷⁹⁾

B. Puesta en práctica del enfoque:

Cuando volvemos los ojos hacia Europa para observar los intentos de poner en práctica tal enfoque encontramos algunas de sus características esparcidas a lo largo del continente, pero en ningún lugar organizados en un programa completo y viable. Inglaterra tiene una cadena de "Oficinas de consejo al ciudadano" (CAB's) geográficamente dispersada a través del país y financiada en gran parte por los gobiernos locales. Están diseñadas para trabajar en conjunto con otras agencias de servicio social para poner el ciudadano en contacto con la maquinaria de la seguridad social estatal. Consecuentemente, brindan asistencia en una enorme variedad de problemas, lo mismo que en asuntos legales, y están dirigidos por hombres preparados para enfrentarse a las dificultades del pobre. La asesoría es disponible durante las horas de la tarde

(79) Mientras las coacciones ideológicas han impedido a la Unión Soviética de establecer un programa comprensivo de asistencia legal planeado, la planificación, sin embargo, está muy extendida dentro del ámbito de su economía. El resultado ha sido una tensión entre nuestra concepción normal de la "ley" y la nueva ley del "plan". H. BERMAN, *supra* nota 3. en 97-151. La descripción, del profesor Berman de la diferencia entre "ley" y "plan" en la economía soviética es muy similar a nuestra distinción entre "un enfoque de asistencia legal orientada en forma "jurídica" y otra, en cambio, orientada desde el punto de vista del "bienestar". El autor considera a la "ley" como personal, estabilizadora y preocupada por los derechos y responsabilidades individuales, mientras que el "plan" es social, dinámico y preocupado con la máxima utilización de recursos. Si tenemos algún desacuerdo al respecto, es en cuanto él concibe la descentralización como un atributo de la "ley" y la integración como un atributo del "plan". Id. en 101. Esto es, por supuesto, una descripción válida para la experiencia soviética. Analíticamente, sin embargo, sería un error identificar la descentralización con el enfoque jurídico. En cambio, debería nacerse una distinción entre la forma en que la descentralización y la integración son concebidas. La ley descentraliza la aplicación de las normas para asegurar Justicia en el caso particular y centraliza la creación de normas para asegurar uniformidad. El plan descentraliza las decisiones en el interés de la flexibilidad, pero lo subordina a un nivel superior de decisiones en el interés del cumplimiento coordinado a un problema. El grado en que un enfoque es más centralizado que otro, depende de lo que ha sido planeado. La planificación de la economía soviética será comparativamente centralizada debido a la necesidad de coordinación, pero la planificación del sistema de asistencia legal será comparativamente descentralizada.

con un mínimo absoluto de formalidad.⁽⁸⁰⁾ El CAB's, sin embargo, se circunscribe a brindar consejo legal. No utiliza abogados ni se hace cargo de litigios.⁽⁸¹⁾ Como resultado, el CAB's se ha detenido bien lejos de una tentativa completa comprensiva para poner en práctica el nuevo enfoque de protección a la asistencia legal.

Suecia tiene una cantidad de oficinas municipales de asistencia legal, distribuidas a lo largo del país, que sí otorgan a los residentes locales una amplia gama de servicios legales. Sin embargo, debido a su extenso programa nacional de asistencia legal, que funciona como aquél de Alemania, Suecia nunca ha desarrollado estas oficinas en un programa sistemático y completo, con características distintas y propias; en consecuencia, las oficinas de asistencia legal son pocas y parecen haberse confinado a sí mismas a un papel suplementario; por ejemplo, procuran los mismos servicios del programa regular a personas que económicamente están fuera de los límites financieros.⁽⁸²⁾

Finalmente, en Italia encontramos un sistema de asistencia legal que utiliza abogados regulares a diferencia del CAB's, y que está al mismo tiempo ampliamente extendido y estrechamente dedicado a asuntos de seguridad social, diferente a las oficinas municipales suecas. Tales programas están patrocinados por los

(80) Recientemente, hay cerca de 500 CAB's en Inglaterra que tienen a su cargo un total de 1 millón $\frac{3}{4}$ de asuntos anualmente. En 1965, 354, 800 de estos asuntos eran referidos al Derecho de familia, 289, 600 y 101,440 relacionados con el comercio o con problemas del consumidor. SOCIETY OF LABOUR LAWYERS, *supra* nota 57, en 24. Cerca el 70% de los trabajadores del CAB son voluntarios y el otro 30% empleados profesionales; pero los voluntarios incluyen trabajadores sociales casados y profesionales retirados. *Id.* en 30, n. 2.

(81) El CAB's generalmente tiene un consejero legal honorario que es un abogado y que puede evacuar consultas legales que le formulen los trabajadores del CAB o bien realizar sesiones de consejo legal para gente pobre durante las tardes. *Id.* en 24. Mientras es un consenso general que el programa CAB es valioso y algunos arguyen que sus responsabilidades deberían ser extendidas, algunas propuestas permitirían al CAB's hacerse cargo de litigios. El Comité Consultivo de Ayuda Legal ha propuesto ligar al CAB's en forma más cercana con los consejeros privados, a través de un servicio de coordinación. REPORT OF THE ADVISORY COMMITTEE ON THE BETTER PROVISION OF LEGAL ADVICE AND ASSISTANCE, *supra* nota 56, en 12. Se ha propuesto, sin embargo, asimilar al CAB's en una Corporación Nacional de los Derechos de los Ciudadanos, la que emprendería los litigios y eventualmente transformaría el CAB's en un programa comprensivo de asistencia, de acuerdo con el modelo de las oficinas legales de los vecindarios norteamericanos.

B. ABEL-SMITH & R. STEVENS, IN SEARCH OF JUSTICE 270-71 (1968). Indagado el CAB dijo que le gustaría tener más consejeros legales. A. PATERSON, A REPORT ON LEGAL AID AS A SOCIAL SERVICE 23 (1970).

(82) En 1961, existían sólo 15 oficinas legales municipales. Cerca un tercio de aquéllos que recibieron ayuda en litigios en estas oficinas, se encuentran fuera de los límites financieros de elegibilidad del programa regular. Tales personas pueden, sin embargo, ser solicitadas de contribuir con los costos de sus casos. R. GINSBURG & A. BRUZELIUS, *supra* nota 21, en 77.

sindicatos, los a la vez están afiliados a varios partidos políticos italianos. Los servicios legales son utilizados como una herramienta organizada, dado que sólo los miembros de tales sindicatos tienen acceso a ella; son parte de un complejo de beneficios que el sindicato y el partido concede para demostrar que se preocupan por el bienestar de sus afiliados. Naturalmente, la limitación fundamental es que estos programas son dirigidos en forma privada, buscando poder político, en vez de serlo en forma pública para el bienestar social de todos los ciudadanos.⁽⁸³⁾

1.—Orígenes:

Cuando dejamos Europa y nos volcamos hacia los Estados Unidos, sin embargo, encontramos estas características combinadas en un programa completo que desarrolla el enfoque que hemos descrito. Desde su concepción, el Programa de Servicios Legales de la Oficina de Oportunidades Económicas (OEO) fue diseñado como parte de un ataque coordinado a la pobreza como condición social. El programa nació como uno de los "programas de acción comunal" autorizados por la Ley de Oportunidades Económicas, y la Ley misma fue considerada como la vanguardia de una "Guerra contra la miseria".⁽⁸⁴⁾ La administración del programa fue encargada al OEO, que se especializa en administrar programas de servicio social y que está dirigido por hombres expertos en asuntos de seguridad social.⁽⁸⁵⁾ El primer director nacional del programa con-

(83) Mientras que estos programas de ayuda han sido generalmente rechazados por los tratadistas italianos, están brevemente descritos en D. MARAFIOTI, L'ASSISTENZA GIUDIZIARIA AI NON ABBIENTI 41 (1960). Es interesante notar que estos programas en cierta forma son reminiscencia de la solución política a los problemas de ayuda legal a la antigua clientela romana. Véase la parte primera, texto adjunto, notas 4-22, *supra*.

(84) El título II de la Ley autorizada concede fondos federales para cubrir el 90% de costo de los programas aprobados de acción comunal. La Ley de Oportunidades Económicas de 1964, 42 U.S.C. §§ 2701-981 (1964). Poco después de que la ley entre en vigor, el OEO decidió que los programas de servicio legal podían considerarse aptos para recibir fondos del programa de acción comunal. Reformas a la ley en 1965 han clarificado expresamente que está permitida la utilización de los fondos que la ley específicamente no definió. Economic Opportunity Amendments of 1965, Act of Oct. 9, 1965, Pub. L. No. 89-253, § 12, 79 Stat. 973, reformando Economic Opportunity Act of 1964, § 205(a), 42 U.S.C. § 2785(a) (1964). El dictamen del Senado sobre las reformas explicaba que sus propósitos eran los de clarificar que la ley "no tenía la intención de excluir otros tipos de actividades relacionadas con el propósito de programas de acción comunal, tales como los servicios de asistencia legal a los pobres, orientación familiar, organización de actividades comunales". 14 U. S. CODE CONG. & AD. NEWS 3509 (1965).

(85) Para una descripción de la organización y dirección del programa, véase Pye, *The Role of Legal Services in the Antipoverty Program*, 31 LAW & CONTEMP. PROB. 211 (1966).

tinuamente puso énfasis en la meta de combatir las grandes condiciones sociales antes de concentrar sus esfuerzos en las necesidades individuales de servicios legales. Tal y como lo dijo en 1965, "Me pregunto todos los días cómo los abogados que representan a los pobres, derrotarán el ciclo de la pobreza. Este es el propósito de la Oficina de Oportunidades Económicas, y a menos que justifiquemos nuestra contribución a ese propósito, el programa que dirijo no es propiamente parte de la Guerra contra la Miseria . . .".⁽⁸⁶⁾

2.—Normas y Beneficios:

El programa ODEO tiene todas las características que hemos descrito como básicas del nuevo enfoque a la asistencia legal. Las normas del programa y la clase de ayuda provista enfatizan la racional distribución de recursos para lograr un máximo impacto en la lucha contra los problemas de la pobreza. Las normas de elegibilidad son establecidas localmente dentro de los límites fijados por amplias directivas nacionales en forma tal que la ayuda puede ser dada donde sea más efectiva, bajo diversas condiciones locales.⁽⁸⁷⁾

El contrapeso a esta flexibilidad es el poder del OEO de revisar los programas locales de acuerdo con los objetivos nacionales. Antes de que un programa local sea establecido, sus directores presentan un proyecto de los fondos que se requieren y las normas que regularán el gasto de tales fondos. Si los directores nacionales están convencidos que darle fondos al programa sería la forma más efectiva de usar su limitado presupuesto y que las normas del programa se conforman a ciertos requisitos escritos, el financiamiento es aprobado.⁽⁸⁸⁾ El programa entonces queda sujeto a revisiones periódicas, pudiendo cortarse o aumentarse sus fondos. El propósito de adaptar las normas locales dentro de límites de la política nacional en esta manera, es el suministrar un balance efi-

(86) Discurso de E. Clinton Bamberger, National Legal Aid and Defender Association's Annual Meeting, Scottsdale, Arizona, Nov. 18, 1965.

(87) Un programa de servicios legales es normalmente operado como una unidad independiente mediante un contrato anual, antes que como una agencia gubernamental. Las normas del programa son establecidas por una Junta de Síndicos que están limitados sólo por los términos del contrato. Véase Nota, *Neighborhood Law Offices: The New Wave in Legal Services for the Poor*, 80 HARV. L. REV. 805 833-34 (1967).

(88) Id. Otra fuente de control sobre la planificación local es el hecho de que un porcentaje de los fondos del programa deben provenir de fondos no federales. Estas fuentes estarán interesadas en controlar cómo se gastan tales fondos.

ciente entre la planificación local y nacional. Las normas de elegibilidad son creadas con suficiente precisión para el control administrativo, pero son bastante indeterminadas para determinar quién en realidad recibirá asistencia legal.⁽⁸⁹⁾ Más aún, la clase de asistencia procurada se deja en gran parte a la discreción de los administradores locales.⁽⁹⁰⁾ Así, el programa realmente no tiene del todo normas como las que hemos visto en Inglaterra y Alemania, más bien tiene un conjunto de prioridades para el uso efectivo de sus fondos.

Estas prioridades están dirigidas hacia la meta de exterminar la pobreza.

Al otorgamiento de servicios legales le es dada una prioridad considerable ya que un camino de combatir la pobreza es la de ayudar a los menesterosos a encontrar reparación a sus lesiones individuales de carácter jurídico.⁽⁹¹⁾ Algunas oficinas se han visto obligadas, debido a la escasez de sus fondos, a concentrarse exclusivamente en tales servicios,⁽⁹²⁾ pero esta tendencia ha sido combatida por los administradores dentro del programa y por sus mantenedores fuera de él,⁽⁹³⁾ que han señalado que los intereses de los hombres pobres individuales no son congruentes con los intereses de los pobres como clase social y que consecuentemente el programa no debe solo "proveer un abogado a una persona pobre

(89) Según A. Kenneth Pye, un alto administrador del programa, "cualquiera que sea la clase de organización, nueva o vieja, debe reconocerse que lo exiguo de los fondos y la enorme cantidad de casos requieren que se establezcan prioridades y que los recursos sean distribuidos para llenar tales necesidades. Es dudoso si cualquier organización pueda representar todos los solicitantes elegibles y dedicar todavía alguna porción sustancial de sus esfuerzos para cambiar las instituciones asociadas con la pobreza". Pye, *supra* nota 85, en 244.

Véase Matthews & Weiss, *supra* nota 61, en 241; Wexler, *supra* nota 61, en 1055. Es paradójico e interesante que muchas de la "injusticia burocrática" de los servicios legales que los abogados han atacado en otras organizaciones federales de seguridad social se deben precisamente al hecho de que estas organizaciones no tienen fondos para otorgar asistencia a todas las personas que llenan los requisitos de elegibilidad.

(90) Para una descripción de la variedad en la clase de asistencia procurada por las distintas oficinas locales, véase Nota, *supra*, 87, en 813-22.

(91) El profesor Geoffrey C. Hazard en sus argumentos ha sugerido que ayudar al pobre a remediar sus lesiones individuales bajo la ley vigente puede ser sólo el tipo válido de asistencia que puede ser otorgado. Hazard, *Social Justice Through Civil Justice*, 36 U. CHI. L. REV. 699, 708-10 (1969).

(92) Véase Nota, *supra* 87, en 822.

(93) Véase Pye, *supra* nota 85, en 244.

en un caso particular y desofisticada".⁽⁹⁴⁾ La defensa de los pobres como clase ha sido procurada en varias maneras. El litigio de "casos de prueba" para reformar las leyes que afectan a los pobres ha sido estimulado y algunas oficinas tienen "unidades de reforma legal" especializadas para realizar dicha tarea.⁽⁹⁵⁾ Casi todas las grandes oficinas se han comprometido en esfuerzos para promover reformas legislativas y muchas de ellas tienen departamentos para investigación legislativa.⁽⁹⁶⁾ Estas actividades se combinan con los esfuerzos para asistir grupos de gente pobre formados también para combatir el problema común de la pobreza. Mientras algunas oficinas han tratado activamente de organizar tales grupos, otros han desempeñado un papel pasivo al proveerlos sólo con asistencia legal.⁽⁹⁷⁾ Existe un conflicto bastante considerable dentro del programa de servicios legales, en el sentido de establecer los límites a los que debe llegar una oficina local en la organización o apoyo de actividades militantes o aún ilegales de tales grupos, dirigidas a reformar la ley.⁽⁹⁸⁾ No obstante, este conflicto no oscurece el consenso general, expresado en las normas nacionales del programa, que la promoción de intereses de clase, a través de la acción co-

(94) Discursos de E. Clinto Bamberger, en el Colegio de Abogados de Pennsylvania, en febrero 20, 1966. Similarmente, Mr. Bamberger señaló: "Queremos abogados que no sean simplemente consejeros legales para individuos atrapados en la pobreza, sino más bien un articulado portavoz para la quinta parte de nuestra población que vive en condiciones de pobreza... Los abogados imbuidos de las mejores tradiciones de nuestro Colegio pueden hablar por el inarticulado, pueden constituir un reto contra las sistemas que generan los ciclos de pobreza, pueden hacer que personas de poder e influencia se interesen en ellos". Discurso dirigido por E. Clinton Bamberger, en el Colegio de Abogados de la ciudad de Baltimore, el 15 de diciembre de 1965.

(95) Sin embargo, han habido considerables ataques sobre la efectividad de la prueba de casos de litigio, provenientes de todas partes del espectro político. Véase Hazard, *supra* nota 91; Wexler, *supra* nota 61.

(96) Nota, *supra* nota 87, en 816.

(97) Id. en 816-20. Uno de los principales propósitos del programa, tal y como lo describen en el citado artículo de Edgar y Jean Cahn, fue el establecimiento de grupos de pobres orientados hacia la reforma. Cahn & Cahn, *The War on Poverty: A Civilian Perspective*, 73 YALE L. J., 1317, 1331 (1964).

(98) Véase Pye, *supra* nota 85. Wexler, que está fuera del programa, sostiene que la principal tarea de los programas de ayuda legal debería ser el "ayudar a la gente pobre a organizarse ellos mismos", dado que "si la pobreza es controlada, lo será por la misma gente pobre" "...trabajando juntos". Wexler, *supra* nota 61, en 1053. Matthews & Weiss, quienes están dentro del programa sostiene que "no es mediante la organización de clubes o protestando que el abogado tiene efecto (aunque él puede ayudar en tales tareas), sino dentro de un marco legal más tradicional". Matthews & Weiss, *supra* nota 61, en 241. El punto importante, sin embargo, es que estas posiciones radicales diferentes son defendidas en términos de un solo criterio: el criterio de lo que debe ser más efectivo para atacar la pobreza.

munal y de los esfuerzos de las reformas de ley, es de vital importancia.⁽⁹⁹⁾

3.—Administración:

La tensión de distribuir los recursos para un máximo impacto en la lucha contra la pobreza, aparece en la estructura administrativa del programa así como en sus patrones y en el tipo de asistencia que otorga. La característica del programa es la descentralización de servicios y de funciones administrativas entre oficinas legales de vecindario geográficamente dispersas. Estas oficinas son pequeñas, por lo general, tienen menos de siete abogados,⁽¹⁰⁰⁾ y están localizadas en las comunidades pobres para asegurar el mayor contacto con los indigentes. En esta forma, cada abogado está rodeado por una gran cantidad de problemas legales. Típicamente, un abogado de vecindario tendrá a su cargo unos quinientos diferentes casos cada año.⁽¹⁰¹⁾ Naturalmente, cuando cada abogado dispersa la prestación de sus servicios en forma tan amplia, el costo del programa por caso es mucho menor que si cada abogado tomara a su cargo tan pocos clientes como un litigante privado e hiciera un trabajo tan completo para cada cliente.⁽¹⁰²⁾ El OEO ha financiado programas experimentales basados en el mo-

(99) Todos los programas de asistencia legal establecidos por el OEO requieren que establezcan como uno de sus objetivos, la reforma de las leyes sustanciales que afectan a los pobres. OFFICE OF ECONOMIC OPPORTUNITY, GUIDELINES FOR LEGAL SERVICES PROGRAMS 8 (1967).

(100) Se ha dicho que la oficina típica tiene un cuerpo de siete abogados que trabajan tiempo completo. Stumpf & Janowitz, *Judges and the Poor: Bench Responses to Federally Financed Legal Services*, 21 STAN. L. REV. 1058, 1059 (1969). Sin embargo, el promedio debe ser mucho menor, dado que el programa sólo tiene cerca dos veces abogados de tiempo completo que el respectivo número de oficinas. Véase Voorhees, *supra* nota 20, en 25.

(101) Stumpf & Janowitz, *supra* nota 100, en 1059.

(102) Existe un considerable desacuerdo sobre la forma en que el abogado de vecindario debe tratar muchos casos en un año y al mismo tiempo dar un alto grado de servicio. El promedio anual estimado es entre 150 o 200 a 600 casos. Véase nota, *supra* nota 87, en 822-23. Esta discusión tiene a ser improcedente porque, en esencia, el promedio de servicios es arbitrario. El punto importante es que los servicios del abogado a clientes privados alcance el nivel que establece la preocupación del abogado por su reputación y forma de vida, la preocupación del cliente por la competencia, y la preocupación de los Colegios de Abogados por prácticas éticas; en contraste, el abogado de vecindario no tiene ninguna norma pero sus propios deseos conflictivos de hacer lo más que puede por el mayor número de personas y la presión del programa de obtener el máximo rendimiento del dinero invertido. Inevitablemente, un abogado de vecindario rodeado por problemas legales, tenderá a diluir sus esfuerzos en forma más fácil que su colega privado, su costo por caso será menor y no será capaz, en consecuencia, de realizar todo el trabajo completo.

delo británico de pagar abogados privados para que se hagan cargo de casos de asistencia y dicho organismo ha llegado a la conclusión de que el costo del sistema de los abogados de vecindario es mucho menos caro por caso.⁽¹⁰³⁾ Debido a su bajo costo, el programa puede obtener el máximo de efectividad en la solución de los problemas legales de los pobres, aún si el pobre no recibe la cuidadosa atención que un litigante de clase media puede adquirir. Una pequeña cantidad de ayuda dada a muchos clientes puede resolver mayor número de problemas legales que una gran cantidad dada a una sola persona.⁽¹⁰⁴⁾ Como resultado de la eficiencia del programa, el OEO ha estado reticente a financiar nuevos experimentos de acuerdo con los lineamientos del sistema inglés.⁽¹⁰⁵⁾

Esta estructura administrativa no fue escogida no sólo por su eficiencia, sino también debido a que esta eficiencia está polarizada hacia el combatimiento de la pobreza. "El concepto de vecindario" sobre el que están basados las oficinas de asistencia legal rompió radicalmente con el punto de vista de que el hombre pobre se encuentra básicamente en la misma posición del rico, pero que necesita ayuda del Estado para romper las barreras económicas de litigio. En vez de ello, vio a los pobres como víctimas de un ciclo vicioso de penalidades económicas y sociales, alienación de la sociedad, desconfianza y desesperación. Cualquier tentativa para resolver problemas legales aislados para los pobres considerados individualmente, no podría romper el círculo vicioso de que tales problemas eran apenas una parte y de esa forma no estaban en capacidad de "derrotar el ciclo vicioso de la pobreza".⁽¹⁰⁶⁾ Más

(103) Schlossberg & Weinberg, *supra* nota 20, en 1003.

(104) Esta es una solicitud de lo que un economista llamaría la ley de los rendimientos decrecientes. Un abogado privado, actuando racionalmente, gastaría dinero en el caso de un cliente hasta el costo marginal de que los mayores gastos sean iguales a los beneficios marginales que serán ganados por el cliente. Un abogado de vecindario, actuando racionalmente, dividirá sus limitados fondos entre los clientes hasta que el beneficio marginal del incremento de dólares gastados en los clientes sean iguales. El primero trataría de obtener el máximo beneficio de cualquier cliente; el último, tratará de obtener el máximo beneficio obtenible de los limitados fondos gastados.

(105) Schlossberg & Weinberg, *supra* nota 20, en 1003.

(106) Véase nota 86, *supra* y texto adjunto. La concepción del pobre como una víctima de la alienación y la desesperación, de una clase de enfermedad social, es básica para la concepción de las oficinas legales de vecindario. Véase Cahn & Cahn, *supra* nota 97, en 1331. Estos autores y aquellos otros que han seguido su línea de pensamiento, sin embargo, han firmemente rechazado el enfoque del trabajador social hacia el pobre, el que tiende a reducir sus injusticias y agravios a problemas de índole clínica. J. Carlin, J. Howard, & S. Messenger, *supra* nota 70, en 24-28; Cahn & Cahn, *supra* nota 97, en 1322. No obstante, el pobre todavía es concebido como atrapado dentro de un círculo de pobreza; el círculo se ha hecho responsable por una falla a enfrentar adecuadamente las injusticias.

aún, tales intentos estarían socavados por la desconfianza del pobre hacia la ley y al sistema legal.⁽¹⁰⁷⁾ La solución del "concepto del vecindario" era establecer un grupo de abogados que sirvan al pobre tiempo completo y que fuese sensitivo para interpretar la interrelación de sus problemas sociales, económicos y jurídicos. Estos abogados se esperaba que se convirtiesen en parte de las comunidades pobres en que trabajasen, para hacerse conocidos de los miembros de la comunidad, para aprender a entender sus problemas, y, sobre todo, para ganarse su confianza.⁽¹⁰⁸⁾ Ellos desde luego manejarían tantos problemas jurídicos individuales como su tiempo se los permitiese, pero deberían tener otras funciones más distintivas.

Una función era el ir más allá del problema legal inmediato, hacia sus antecedentes sociales, económicos y culturales. El abogado de vecindario no sería sólo para defender al pobre contra una notificación de llamada a juicio, sino también para ayudarlo a encontrar casa; ni tampoco para apelar simplemente una decisión de los directores de la seguridad social, sino además para ayudarlo a encontrar empleo. El abogado tenía que estar enterado de los recursos de la comunidad y estar en contacto con las organizaciones comunales y gubernamentales que pudiesen otorgar ayuda a sus clientes.⁽¹⁰⁹⁾ En forma similar, el abogado de vecindario tenía que comprender que la reticencia del pobre a buscar ayuda legal y a asumir las responsabilidades de los clientes normales, era simplemente parte del mismo círculo vicioso. Esta reticencia iba a ser combatida localizando oficinas en lugares fácilmente accesibles, manteniéndolas abiertas en horas convenientes, reduciendo al máximo las formalidades y ganándose la confianza de la comunidad.⁽¹¹⁰⁾ Ganándose la confianza de la comunidad, el abogado podría cumplir una segunda función: la educación legal de los pobres. Considerada en forma limitada, la función educativa requería que el abogado informase al pobre de sus derechos legales por medio de panfletos, reuniones y conferencias.⁽¹¹¹⁾ A grandes rasgos, se requería un intento para comunicar a los pobres el sentido de

(107) Véase, e.g., J. CARLIN, J. HOWARD, & S. MESSINGER, *supra* nota 70, en 61-76.

(108) Véase nota, *supra* nota 87, en 809-10.

(109) Cahn & Cahn, *supra* nota 97, en 1350.

(110) Nota, *supra* nota 87, en 809-10.

(111) Id. en 820-22.

cómo funciona la ley para resolver los problemas. Una tercera función era comunicar los problemas de la comunidad al resto de la sociedad. El abogado de vecindario fue concebido para convertirse en el representante de los inarticulados e indefensos —en un sentido real—, el representante de la comunidad considerada como un todo.⁽¹¹²⁾

A pesar del consenso general, al menos en teoría,⁽¹¹³⁾ en relación con estos aspectos del papel desempeñado por el abogado de vecindario, la interpretación del "concepto de vecindario" ha causado considerables disputas internas. Los mantenedores más conservadores del programa consideran que la principal tarea del abogado de vecindario en su lucha contra la pobreza, es ayudar a resolver los problemas legales individuales. Consideran que las oficinas de vecindario deberían funcionar en forma bastante semejante a los bufetes privados, aunque la poca familiaridad del pobre y su desconfianza de la ley, evidentemente deben modificar el papel del abogado. Tales personas hacen énfasis en la coordinación del programa con otras agencias de servicio social, organizaciones tradicionales de asistencia legal y el Colegio de Abogados; por el contrario, desenfatan la reforma de leyes, la organización comunal y el control comunal.⁽¹¹⁴⁾ Los mantenedores de mentalidad liberal, por el contrario, creen que el programa debería enfocar su atención en los grupos de intereses de los pobres. Consideran que las oficinas de vecindario deberían encontrar a los líderes comunales, posibilitarlos a dar su opinión en las políticas del programa, y trabajar activamente para trasladar sus problemas en cambios efectivos de la ley. Los proponentes de este punto de vista enfatizan que concediendo a los pobres un articulado portavoz de sus problemas comunes, la pobreza espiritual, la desesperación y la resignación

(112) Véase nota 94, *supra*. La idea inicial de Edgar y Jean Cahn era buscar líderes locales que estuviesen cerca de la pobreza para palpar sus necesidades y la hubiesen superado en forma suficiente para poder articular algunas de ellas. El abogado de vecindario podría luego articular estas necesidades en relación con el resto de la sociedad. Cahn & Cahn, *supra* nota 97, en 1322. Los autores admitieron que ésta constituía apenas una respuesta parcial y que el vasto volumen de los "pobres silenciosos" debería ser representado en una forma más directa? Id. en 1333? El problema, sin embargo, es cómo representar la gente que es "silenciosa". Véase nota 127, *infra*.

(113) Véase Hazard, *supra* nota 91, en 699, 702.

(114) Para una descripción de este punto de vista del programa en conflicto con otros puntos de vista, véase Nota, *Competition in Legal Services Under the War on Poverty*, 19 Stan. L. REV. 579 (1967).

pueden ser atacadas, al igual que sus dificultades materiales.⁽¹¹⁵⁾ Finalmente, los sostenedores radicales del programa, —que en el conjunto del programa tienen poca influencia sobre su política— han querido que el abogado de vecindario se transforme fundamentalmente en un organizador político. Su tarea sería, en consecuencia, la de catalizar la formación de grupos que combatirían las leyes existentes mediante protestas militantes.⁽¹¹⁶⁾

Mientras estas divergencias a veces parecen enormes, es importante notar que todas ellas comparten un propósito común. Tal y como ha señalado un estudioso, todas conciben el propósito de el programa como la disminución de la pobreza.⁽¹¹⁷⁾ Más aún, todas ellas consideran al pobre como una víctima de las circunstancias sociales, atrapado en un círculo vicioso, antes que considerarlo como un cliente ordinario que simplemente tiene problemas económicos para afrontar el litigar. En realidad, gran parte de esta disputa interna lleva a la pregunta de que hasta qué punto debe desenfanzarse en el pobre considerado individualmente: se debe atacar la pobreza mediante la ayuda de los individuos ubicados en posiciones desventajosas mediante la persecución de intereses de grupo en alianza con líderes de grupos, o por la formación de grupos que pueden luchar por ellos mismos?

4.—Limitaciones:

En cualquier forma que sean resueltas estas preguntas, el programa mantendrá énfasis en el uso racional de los recursos para un máximo impacto sobre la pobreza. Y con este énfasis surgen dos limitaciones inherentes. La primera es que el enfoque de gastar el dinero de la asistencia legal de acuerdo con criterios de eficiencia general, conduce a arbitrariedades desde el punto de vista de los beneficiarios individuales. La flexibilidad de las normas como respuesta a los cambios en política, exigencias locales y eficiencia administrativa es importante para una planificación racional; no obstante, la pone en conflicto con la uniformidad y la imparcialidad que son vitales a la equidad. Así, el Programa de Servicios Legales

(115) Véase, e.g. Cahn & Cahn, *supra* nota 97, en 1318-34.

(116) Véase, e. g., Wexler, *supra* nota 61.

(117) Hazard, *supra* nota 91, en 699-702.

establece normas de elegibilidad por razones administrativas que crea más beneficiarios potenciales que efectivos fondos para prestarles ayuda.⁽¹¹⁸⁾ La consecuencia es que sólo una porción de aquéllos que reúnen los requisitos, reciben asistencia; quien recibe la asistencia está determinado por quien llega a la oficina primero o por quien tiene al caso con las mayores implicaciones sociales o por cuáles patrones informales siente deseos de aplicar ese día al abogado de vecindario.⁽¹¹⁹⁾ Así, no es sorprendente que la elegibilidad para la asistencia legal sea determinada por un procedimiento rápido, eficiente, informal y muy arbitrario. Típicamente, un abogado de vecindario examinará al solicitante sobre sus recursos económicos; hará una estimación general acerca de si puede pagar un abogado y luego le comunicará si puede o no recibir asistencia.⁽¹²⁰⁾ No es necesario decir, que no existe apelación contra las estimaciones equivocadas. Similarmente, aún después a a un solicitante le ha sido concedida la asistencia, no tiene garantía de la cantidad de asistencia que recibirá. Como ha sido señalado el abogado de vecindario distribuye sus esfuerzos entre una vasta cantidad de clientes, ayudando a cada uno en proporción a la ayuda que según el estima necesitan.⁽¹²¹⁾ No hay un patrón uniforme de cantidad de servicio; por ejemplo, la cantidad normalmente dada a un cliente que paga y que está legitimado para recibir asistencia legal. Un segundo defecto del programa nace de su énfasis de atacar la pobreza, en vez de proteger los derechos individuales. Los esfuerzos para perseguir intereses de clase, integrando problemas comunes, atacando leyes existentes y organizando grupos comunales, necesariamente distrae recursos de la ayuda a los hombres pobres con programas peculiarmente individuales. Tanto los abogados, así como los administradores nacionales se han encontrado a sí mismos en constante tensión entre estas dos utilidades de fondos y de personal.⁽¹²²⁾

Los problemas inherentes de desenfatar la protección de los derechos individuales están íntimamente ligados a los problemas de desenfatar la responsabilidad individual. Hemos observado que el programa trata de hacer bastante accesible al pobre la prestación

(118) Véase nota 89, *supra*.

(119) Wexler, *supra* nota 61, en 1055.

(120) Albert & Weiss, *supra* nota 71, en 667.

(121) Véase nota 104 *supra*, y texto adjunto.

(122) Véase Pye, *supra* nota 85, en 247; nota *supra* nota 87, en 822-28.

de sus servicios, de inspirarle su confianza, de educarlo acerca de la importancia de la ley, de resolver sus problemas sociales y económicos, de articular sus agravios, y bastante frecuentemente de fundar organizaciones que lo incorporen a su seno. Como hemos visto, estos esfuerzos están inspirados en la concepción del pobre como un prisionero de un círculo vicioso. Fuera de toda duda, muchos pobres, en la realidad, encajan perfectamente dentro del esquema de la concepción, al menos en algunos aspectos de su conducta, y se han beneficiado de estos esfuerzos. Pero en muchos casos sin embargo, lo que el programa consigue es transformar una condición socio-económica en un camisa de fuerza psicológica. También fuera de toda duda existen otros pobres que desean los servicios de un abogado para que los defiendan de las leyes actuales, antes que integrarse a organizaciones o que sus agravios sean expresados o sus problemas sociales resueltos. Los millares de pobres que pasaron por las tradicionales oficinas centrales de ayuda legal que existían antes del advenimiento del "Programa de Servicios Legales", preferían que los fondos fuesen gastados en mayor cantidad de abogados antes que en oficinas descentralizadas que les fuesen más accesibles.⁽¹²³⁾ Algunos, inclusive, eran capaces de asumir las mismas responsabilidades que normalmente asume un cliente privado.

Subordinar los deseos individuales expresados de los recibidores de ayuda a una visión de lo que el pobre quiere o realmente desea, distrae recursos para la asistencia de los individuos que no están de acuerdo con esta concepción. Crea también peligros inherentes el hecho de que la concepción pierda contacto con la realidad.⁽¹²⁴⁾ El hecho de que hombres sinceros, después de años de estrecho contacto con el pobre, ensayen una teoría acerca de la condición en que estos últimos viven, no garantiza que la visión sea correcta. Un abogado muy experimentado está convencido de que la apatía del pobre puede ser acabada sólo mediante el cambio completo del papel tradicional del abogado;⁽¹²⁵⁾ otros abogados igual-

(123) Antes del inicio de los programas del OEO, los servicios legales eran prestados a cerca de 400,000 personas anualmente, Pye, *supra*, nota 85, en 213. A pesar de que las normas de elegibilidad eran estrictas, los casos eran asumidos por méritos y, con frecuencia, categorías enteras de casos, tales como divorcio y asuntos de seguridad social, eran ignorados. Albert & Weiss, *supra* nota 71, en 667.

(124) El profesor Hazard concluyó de los resultados de una indagación preliminar que la solución de los problemas legales individuales corresponde a la idea que el pobre tiene de lo que la ayuda legal significa. Hazard, *supra* nota 91, en 712.

(125) Wexler, *supra* nota 61.

mente experimentados, han llegado a conclusiones diametralmente opuestas.⁽¹²⁶⁾ Ambas concepciones no pueden ser completamente correctas y si ambas fuesen adoptadas en un vecindario, algunos de los pobres tendrían que sufrir el costo de las concepciones equivocadas de otras personas. Este riesgo no puede ser superado permitiendo al pobre el controlar la política de las oficinas de vecindario, como muchos lo han sugerido. El control en manos del pobre significa simplemente control de la oficina por los líderes locales que tienen sus propias concepciones y que son tan proclives a la idiosincrasia como cualquier otro.⁽¹²⁷⁾ A menudo, puede ser necesario para un hombre ir más allá de los deseos expresados por otro y decidir lo que realmente necesita y quiere, pero se requiere una cierta arrogancia y los riesgos de incurrir en errores son enormes. Cuando un programa intenta eliminar una condición social antes que satisfacer deseos individuales expresados, se corren tales peligros, pero las consecuencias de las equivocaciones son sufridas por el pobre.

Estas limitaciones no oscurecen las grandes ventajas del programa norteamericano. Dicho programa ha jugado un papel activo en la lucha contra la reforma social y sin duda ha conseguido mayores beneficios por dólar gastado en su ejecución, que cualquier otro programa similar en el mundo. Estas ventajas han conducido a considerables debates en los países europeos sobre si tal programa debe complementar o suplantarse del todo a los existentes. En Inglaterra, existen experimentos financiados privadamente de acuerdo con el modelo norteamericano; un proyecto de investigación en gran parte financiado privadamente para recoger mayor información y las recomendaciones del "Partido Laboral" de que se lance un programa piloto para complementar el sistema existente.⁽¹²⁸⁾ En Ita-

(126) Matthews & Weiss, *supra* nota 61.

(127) Existe una sola alternativa de apoyarse en expertos ajenos al programa o de escoger líderes locales que estén íntimamente relacionados con los problemas de la pobreza. Esto es para permitir al "pobre silencioso", la gran masa de gentes que no pueden efectivamente usar los procedimientos existentes para reparar sus agravios, de representarse ellos mismos. Por definición, sin embargo, el desadaptado encontrará muy difícil al acomodar la política del programa para adaptarlo a la reparación de sus agravios. Para una descripción de las dificultades que el programa ha tenido tratando de lograr la participación directa del pobre, véase nota, *supra* nota 87, en 829.

(128) La recomendación del "Partido Laboralista" se encuentra en SOCIETY OF LABOUR LAWYERS, *supra* nota 57. El proyecto de investigación está financiado por una donación de £ 22,000 de la Fundación Nuffield al Instituto de Administración Judicial de Birmingham y por otra donación mayor de £ 150,000 de la misma fundación para realizar investigación a escala nacional. *The Need for Legal Services*, 121 NEW L. J? I (1971). La oficina legal

lia, han habido debates académicos acerca de si un programa de oficinas de vecindario debería ser adoptado con preferencia a otro basado en el modelo inglés.⁽¹²⁹⁾ El enfoque norteamericano ha surgido claramente como al que marcha a la vanguardia en el mundo contemporáneo.

IV.—Problemas de escogencia

La presencia de modernos enfoques para procurar ayuda legal levanta la pregunta de cuál alternativa es preferible. Esta sección considerará el problema de escoger entre un enfoque que trata la asistencia legal como un derecho jurídico y otra que lo enfoca como un derecho de seguridad social. Sería inapropiado en este contexto, comentar la otra alternativa sea la encontrada en los programas de asistencia legal de los países socialistas. Como fue indicado, los méritos del enfoque socialista dependen en mucho del realismo de la visión marxista de la sociedad sin clases.⁽¹³⁰⁾ Una evaluación de esta concepción sin embargo, iría más allá de los límites del presente estudio. Más aún, dado que la mayoría de las naciones occidentales muestra pocos signos de desear la reconstrucción de sus sociedades de acuerdo con los lineamientos soviéticos, ulteriores consideraciones del enfoque soviético tendrían poca relevancia para los problemas de escogencia que actualmente enfrentan.

Cuando volvemos nuestra mirada hacia las dos alteraciones occidentales nos encontramos en un dilema. Tal y como este artículo continuamente lo ha puesto de manifiesto, los dos tipos de programas difieren en sus metas y en sus métodos. Cuando la asistencia legal es considerada como un derecho jurídico, la meta es permitir a los pobres el proteger sus derechos individuales y el método es el de depender en la aplicación uniforme de normas im-

de vecindario, con carácter experimental ha sido establecida en North Kensington, y está financiada por contribuciones caritativas, y emplea un abogado de tiempo completo y un oficinista. En los primeros cuatro meses se atendieron 1000 clientes. Id. en 2. Goza de la total colaboración de la Sociedad Legal. Wegg-Prosser, *The North Kensington Neighbourhood Law Centre*, 67 LAW SOC. GAZ. 634 (1970). Otras oficinas similares están bajo estudio. *The Guardian*, Junio 17, 1971, en 11.

(129) Véase, e. g., Denti, *supra* nota 75.

(130) Véase texto adjunto notas 3-17, *supra*.

parciales. Cuando la ayuda legal es concebida como un derecho de seguridad social, la meta es combatir la pobreza como una condición social y el método se apoya en el planeamiento racional para lograr la distribución más efectiva de recursos. A pesar de que estas metas y métodos no se encuentran siempre en conflicto, a menudo lo están y una decisión a enfatizar una, será por lo tanto una decisión a desenfatar la otra. A la larga, sólo será posible escapar de este dilema, cuando se resuelva el más amplio problema de integrar el derecho tradicional con el nuevo Derecho de planificación social y económico. La solución de tal problema requerirá una gran cantidad de pensamiento crítico acerca de nuestro método de análisis, de nuestras instituciones y de nuestros propios valores. A corto plazo, debemos proceder con precaución, con el conocimiento de que no todas nuestras esperanzas pueden ser satisfechas.

Esto no significa que el problema de seleccionar un sistema de asistencia legal es simplemente una escogencia no racional entre dos patrones valorativos y competitivos. En primer lugar, los creadores del programa deben comprender el alcance verdadero de la escogencia que realizan, antes de realizarla, de modo que puedan hacer la más inteligente posible. Deben reconocer cuándo el diseño de un programa promueve o compromete un principio, y debe modelar este diseño en tal forma que aún el principio escogido para ser relegado a un segundo plano, no se vea infringido más allá de lo necesario.

Segundo, los promotores del programa deben explorar programas intermedios que sean el resultado de un compromiso entre las metas y los métodos descritos. Por supuesto, todos los programas que hemos analizado realizan una especie de tal compromiso. En Inglaterra y en Alemania, el derecho del pobre a la asistencia legal no es protegido con el mismo rigor imparcial con que lo está el derecho de propiedad del hombre moderno; el programa norteamericano no subordina el problema individual al social ni la justicia a la eficiencia con el mismo fervor que lo hacen otras agencias que prestan servicios sociales. Pero existen muchos otros tipos de soluciones de compromiso que podrían ser formulados. Un tipo de compromiso sería tomar, por ejemplo, las recomendaciones del Partido Laboral inglés y, en efecto, dividir los fondos para asistencia legal en dos programas separados, cada uno tratando de realizar un enfoque diferente. En un nivel más sofisticado, algunas características de cada enfoque podrían ser com-

binadas en forma relativamente pura. Por ejemplo, un programa podría procurar ayuda a través de abogados públicos especialmente entrenados en los problemas de la pobreza, pero determinando la elegibilidad por medio de la aplicación imparcial de normas uniformes. Tal programa podría centrar sus esfuerzos en combatir la pobreza, pero haciendo algún sacrificio en la planificación racional y en compensación por un mayor grado de equidad a los individuos. En un nivel aún más alto de sofisticación, un programa podría tratar la asistencia legal simultáneamente como un derecho jurídico y como un derecho de seguridad social, dependiendo en los problemas específicos del solicitante. Así, por ejemplo, se podría tomar el enfoque del programa de asistencia criminal del Distrito de Columbia y procurar asistencia a través de una agencia de asistencia legal en asuntos grandes, pequeños o especializados y, en otros casos, por medio de abogados privados.⁽¹³¹⁾ Aunque cualquiera de estas soluciones intermedias requerirán compromiso entre escalas competitivas de valores, tales compromisos pueden ofrecer las opciones más atractivas. Finalmente, la decisión de los promotores del programa deberá depender del contexto en que se realiza. El factor más importante que da forma a este contexto es el comprometer al gobierno para que procure los fondos para la asistencia legal. Si el gobierno pensara distribuir mayores cantidades de dinero que cualquier gobierno antecesor, la mejor escogencia sería dos programas completos y comprensivos, cada uno tratando de realizar un enfoque radicalmente diferente. En esta forma, cada programa supliría las desventajas del otro; lo que al pobre le fuese denegado por un programa, podría serle concedido por intermedio del otro. Si, por el contrario, el gobierno proveyese sólo de fondos nominales, la mejor solución sería un programa como el norteamericano. Con tan poca cantidad de dinero disponible no habría forma de asegurar una genuina imparcialidad y una efectiva protección a los derechos individuales. Simultáneamente, las ventajas del programa norteamericano en promover reformas y obtener el máximo beneficio de cada dólar de ayuda gastado, sería crucial.

Entre estos dos extremos, la escogencia de un programa debería estar en mucho influenciada, aunque raramente determinada, por los factores culturales, institucionales y económicos en el contexto de la decisión. Las ventajas de un programa similar al nor-

(131) Véase la parte primera, texto adjunto notas 196-97, *supra*.

teamericano son más importantes en áreas en que existe una profunda escisión entre el abogado de clase media y el pobre, o donde el pobre sólo tenga una pequeña noción del funcionamiento de las leyes. Los modelos ingleses y alemanes son más atractivos en áreas donde una fuerte disciplina profesional puede prevenir la especulación de los abogados o donde los honorarios pueden ser cobrados al litigante perdedor para reducir el costo del programa. La áreas agrícolas tendrán dificultades procurando oficinas de vecindario, simplemente por razones geográficas. Mucho puede depender de las peculiaridades nacionales o regionales. Por ejemplo, la introducción de abogados de vecindario en partes del sur de Italia podría ser seguido por intentos de los abogados de adquirir poder personal y prestigio, mediante el uso de sus posiciones.

En el análisis final, si no aparece claramente una escogencia definitiva luego de haber examinado todos estos factores, y si los creadores del programa están divididos en sus preferencias por uno de los dos sistemas de valores en conflicto y no están anuentes a resolver esta divergencia mediante una solución compromisoria, la mejor escogencia sería probablemente un programa basado sobre el modelo inglés o bien sobre el alemán. Tal programa se convierte cada vez más apetecido, a medida que el problema de la pobreza es cada día menos grave y que el pobre aprende también a asumir las responsabilidades que el sistema coloca sobre ellos. Un programa basado en el esquema norteamericano tiene la tendencia opuesta de degenerar con el tiempo, a medida que el entusiasmo inicial se desvanece, lo mismo que a medida que la condición social del pobre mejora, y que el sistema desarrolla sus propias concepciones de lo que el pobre necesita y quiere. Más aun, el programa norteamericano presenta el peligro de crear una escisión permanente entre la justicia obtenida por el rico y la justicia obtenida por el pobre.

SOBRE LA JUSTICIA EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Por el LIC. ROLANDO SOTO JIMENEZ(*)

Quizás una de las formas de ejercer control adecuado sobre las actividades de una comunidad integrada (Comunidad económica) es mediante el equilibrio de poderes de los órganos creados dentro del proceso de cohesión. Significa esto que el proceso de la integración debe estar dotado de órganos ejecutivos, legislativos y judiciales. Pero no basta tampoco esta configuración tripartita de poder, para poder afirmar, que en la región se ejercerá un magnífico control de dicho proceso. Una entidad ejecutiva débil, enfrentada a un órgano legislativo poderoso, en vez de fomentar armonía, constituye un germen de descomposición latente.

Por esta razón se hace necesario un examen aquí somero, de las posibilidades teóricas y prácticas que existen alrededor del establecimiento de una Corte o Tribunal de Justicia, en el ámbito regional.

Una opinión poco aceptada en la actualidad, manifiesta gran aversión por la creación de Tribunales de justicia dentro del marco de la integración regional. Estiman sus adeptos que los movimientos de integración económica, en razón de su fluidez y dinamismo, no son susceptibles de un control judicial, que por lo general está provisto de técnicas especiales que desarrollan el proceso. Dicho formalismo de la juridicidad, —dicen—, no es el camino más lógico que debe tomar la integración, con el propósito de controlar los actos comunitarios y las violaciones que pueden suscitarse con respecto a los tratados. Los sustentantes de esta tesis, en su mayoría economista y planificadores del desarrollo, son en cambio amplios partidarios de los Tribunales o Comisiones de Arbitraje, por cuanto según su opinión, vienen a expeditar los trámites de solución de controversias.

(*) El autor es un conocedor y estudioso de los asuntos de integración. Realizó sus estudios de post-grado en las Universidades de New York y Amsterdam. Actualmente tiene a su cargo la cátedra de Derecho Económico en la Facultad de Derecho, de nuestra Universidad.