



# Asamblea General

Distr. general  
12 de noviembre de 2008  
Español  
Original: inglés

---

## Asamblea General

### Sexagésimo tercer período de sesiones

Temas 44, 53 y 107 del programa

**Aplicación y seguimiento integrados y coordinados  
de los resultados de las grandes conferencias y  
cumbres de las Naciones Unidas en las esferas  
económica y social y esferas conexas**

**Erradicación de la pobreza y otras cuestiones  
de desarrollo**

**Seguimiento de los resultados de la Cumbre  
del Milenio**

## **Carta de fecha 7 de noviembre de 2008 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Guatemala y Suiza ante las Naciones Unidas**

En nombre de las delegaciones de Benin, el Brasil, el Canadá, España, Finlandia, Honduras, Indonesia, Islandia, Madagascar, México, Nigeria, Noruega, el Perú y la República Unida de Tanzania, tenemos el honor de transmitirle adjunto el resumen ejecutivo del informe final de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, titulado “La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones”.

Teniendo en cuenta la importancia que reviste este informe y su pertinencia para la labor de las Naciones Unidas, especialmente en los ámbitos económico y social, agradeceríamos que la presente carta y su anexo se publicaran como documento del sexagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General, en relación con los temas 44, 53 y 107 del programa.

(Firmado) Gert **Rosenthal**  
Representante Permanente de Guatemala ante las Naciones Unidas

(Firmado) Peter **Maurer**  
Representante Permanente de Suiza ante las Naciones Unidas



## **Anexo de la carta de fecha 7 de noviembre de 2008 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Guatemala y Suiza ante las Naciones Unidas**

[Original: árabe, español, francés e inglés]

### **Resumen Ejecutivo**

El fantasma de la pobreza y el sufrimiento consecuencia de la carencia y el temor han formado parte de nuestra realidad por tanto tiempo que la pobreza se considera a menudo como parte natural e inevitable de la condición humana. En otros tiempos, cuando la lucha por la mera supervivencia era lo primordial para la mayoría de la gente, semejante conclusión parecía razonable, quizás incluso inevitable. Sin embargo, en nuestra era contamos con todas las posibilidades para hacer que las oportunidades de crecimiento económico estén ampliamente disponibles. En las últimas seis décadas se ha generado más riqueza que a lo largo de toda la historia precedente. Ya no se puede argumentar que la pobreza es natural o inevitable.

Si bien muchas personas participan de dicha prosperidad, una porción demasiado grande de la población mundial ha sido olvidada y grandes sectores siguen viviendo una vida de privaciones, llevándose talentos desaprovechados a la tumba. El África Subsahariana está lejos de alcanzar cualquiera de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la pobreza extrema persiste en todos los continentes. Abunda la información estadística sobre la cantidad de personas que viven con ingresos por debajo de la línea de la pobreza sin importar cuán arduamente trabajen. Y la falta de ingresos es tan sólo una dimensión de la pobreza.

Esta Comisión postula que a 4.000 millones de personas en el mundo se les despoja de la oportunidad de mejorar sus vidas y salir de la pobreza debido a que están excluidas del Estado de Derecho<sup>1</sup>. Tanto si viven debajo o levemente por

---

<sup>1</sup> En estudios de campo realizados en 20 países desde 1998, a petición de los gobiernos de Guatemala, Bolivia, Panamá, Honduras, Argentina, México, Haití, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Colombia, Perú, Tanzania, Egipto, Albania, Filipinas, Etiopía, Georgia, Ghana, y Pakistán, el Instituto Libertad y Democracia (ILD, por sus siglas en inglés) estimó que, como mínimo, entre el 70 y el 90% de la población urbana y rural vivía en un marco de extralegalidad. Al aplicar estos resultados en 179 países en desarrollo y las naciones de la ex Unión Soviética, de acuerdo con el grado de desarrollo de su marco institucional, se arribó a la conclusión de que el 85% de la población vivía en áreas extralegales.

Los estudios realizados por muchas otras organizaciones confirman esta cifra. La Organización Internacional del Trabajo, en la edición de 2002 de los *Indicadores Clave del Mercado Laboral* estimó que “más del 70% de la fuerza laboral de los países desarrollados operan en el sector informal de la economía”. Tomando en cuenta los dependientes de dichos trabajadores, esto significa que al menos 4.300 millones de pobres en estos países recurren a las actividades informales para su subsistencia diaria. El Instituto del Banco Mundial que utiliza definiciones convencionales sobre el subempleo y la pobreza, halló resultados similares. El Instituto del Banco Mundial organizó el programa *Inclusive and Sustainable Business: Opening Markets to the Poor*, con el objetivo de apoyar las estrategias diseñadas por ejecutivos privados y líderes del sector público para crear oportunidades “para los 4.000 millones de pobres del mundo entero”.

Las estimaciones del ILD se han convertido en un estándar internacional; por ejemplo, un estudio respaldado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco International Finance

encima de la línea de la pobreza, estos hombres, mujeres y niños carecen de las protecciones y derechos que la ley contempla. Si bien pueden ser ciudadanos del país en el que viven, sus recursos, modestos en el mejor de los casos, no pueden ser ni protegidos ni aprovechados apropiadamente. Por lo tanto, no es la ausencia de recursos o de trabajo lo que les impide progresar, sino el hecho de que tanto los recursos como el trabajo son inseguros y están desprotegidos, además de ser mucho menos productivos de lo que podrían ser. Existen asimismo otras vulnerabilidades. Las comunidades indígenas pueden carecer del derecho de expresión política y sufrir la violación de sus derechos humanos. Sumado a la exclusión basada en su pobreza y su género, las mujeres pobres pueden verse además privadas del derecho a heredar bienes. En nuestra época, por lo tanto, debe considerarse que la vasta pobreza es creada por la sociedad misma.

En demasiados países, las leyes, instituciones y políticas que rigen los asuntos económicos, sociales y políticos niegan a una gran parte de la sociedad la oportunidad de participar en términos equitativos. Las reglas del juego son injustas. Esto no sólo es inaceptable desde el punto de vista moral, sino que atrofia el desarrollo económico y puede fácilmente socavar la estabilidad y la seguridad. La eficacia de la gobernabilidad, es decir, el efecto acumulativo de las políticas e instituciones sobre la vida de las personas sólo cambiará si las reglas del gobierno se modifican radicalmente.

### **La Comisión ...**

La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres se creó con el fin de abordar este desafío. Está conformada por 25 Comisionados, entre los que se incluyen ex jefes de Estado y de gobierno, ministros, juristas, investigadores en economía y otros expertos en la formulación de políticas provenientes del Norte, Sur, Este y Oeste. Cada uno tiene distintas posturas en lo que respecta a las ventajas y desventajas de la globalización, no obstante ello hemos llegado a un consenso sobre la urgencia de encontrar mejores formas de combatir la pobreza y la exclusión. Durante los tres últimos años llevamos a cabo 22 procesos consultivos nacionales con representantes de los gobiernos locales, el ámbito académico, la sociedad civil y los movimientos de base. Impulsamos cinco grupos técnicos de trabajo que presentaron informes especializados. Recurrimos a nuestra propia experiencia, revisamos la bibliografía pertinente, hablamos con personas de todos los sectores sociales y debatimos tanto con los encargados de la formulación de políticas nacionales e internacionales como entre nosotros mismos. Hemos visto y oído historias con resultados exitosos y creemos que existe evidencia contundente que prueba que las personas pobres pueden prosperar cuando se les otorgan las protecciones del estado de derecho.

### **... y su evaluación: Cuatro mil millones de excluidos**

La Comisión considera que la pobreza es producto del hombre, resultado de su acción y su inacción, y del fracaso de las políticas públicas y los mercados. La Comisión observa que en los países ricos las personas tienen más probabilidades de tener acceso a la justicia y a otros derechos, en su calidad de trabajadores,

---

Corporation, el Grupo del Banco Mundial, Microsoft, la Fundación Shell, y el siguiente libro de A. Hammond *The Next 4 Billion: Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid* (marzo de 2007).

comerciantes y propietarios. La reciente enorme generación de riquezas descansa en las distintas protecciones, normas e instrumentos jurídicos que rigen aspectos tales como las organizaciones comerciales, las corporaciones, los activos transables, los contratos de trabajo, los sindicatos, los capitales de riesgo, los seguros y la propiedad intelectual. Si bien las mismas protecciones e instrumentos existen en numerosos países en vías de desarrollo, la gran mayoría de las personas no tiene forma de acceder a ellos. Pese a dicha realidad, en los enfoques tradicionales al desarrollo y a la teoría económica estándar, con frecuencia se da por sentado que existen sostenes legales que resguardan la interacción de la empresariedad, el empleo y el mercado. Se asume la existencia de contratos y derechos de propiedad, mientras que la realidad de la economía informal apenas se tiene en cuenta. De hecho, la mayoría de las iniciativas de desarrollo tienden a concentrarse en la economía oficial, el sistema legal y las instituciones a nivel nacional más que a nivel local.

Sin embargo, la mayoría de las personas pobres no viven bajo el amparo del derecho, sino alejadas de la protección de la ley y de las oportunidades que ésta ofrece. Sus actividades se rigen según normas e instituciones locales informales, y ahí donde no se encuentran excluidos del sistema legal con frecuencia se hallan oprimidos por el mismo. Debido a que los pobres carecen de derechos reconocidos son vulnerables al abuso por parte de las autoridades que discriminan, buscan sobornos o favorecen los intereses de gente influyente que podría desear que los pobres no compitan económicamente o que busca expulsarlos de sus tierras. Semejante discriminación trae enormes consecuencias. La Comisión sostiene que al menos 4.000 millones de personas están excluidas del estado de derecho. Una minoría de la población mundial es la que puede aprovechar las normas y reglamentaciones jurídicas. La mayoría de la humanidad se halla del otro lado de la ventana, mirando hacia adentro, incapaz de contar con la protección de la ley y sin posibilidades de ingresar al mercado nacional, y mucho menos al mercado mundial.

### **El Empoderamiento Legal de los Pobres como estrategia de desarrollo**

Cuando la ley funciona para todos define y hace cumplir los derechos y obligaciones de todos. Esto permite que las personas interactúen entre sí en una atmósfera segura y previsible. De este modo, el estado de derecho no es un mero adorno del desarrollo sino una fuente clave del progreso. Esto genera un entorno propicio para que florezca el espectro completo de la creatividad humana y se pueda generar prosperidad. La Comisión entiende el empoderamiento legal como el proceso de cambio sistémico mediante el cual las personas pobres y excluidas son capaces de utilizar la ley, el sistema legal y los servicios jurídicos con el fin de proteger y fomentar sus derechos e intereses como ciudadanos y actores del sector económico.

Las leyes constituyen la plataforma sobre la cual se apoyan las instituciones fundamentales de la sociedad. Ninguna economía de mercado moderna puede funcionar con legitimidad al margen de las leyes. Un mercado próspero e inclusivo puede brindar el espacio fiscal que permita a los gobiernos nacionales cumplir de manera más efectiva con sus propias responsabilidades. La relación entre sociedad, Estado y mercado es una relación simbiótica. Por ejemplo, el mercado no sólo refleja las libertades básicas tales como la libertad de asociación y movimiento, sino que genera además los recursos para proporcionar, confirmar y hacer cumplir todo el conjunto de derechos humanos. Son estos procesos en los que los pobres toman

conciencia de sus derechos y se benefician de las nuevas oportunidades; procesos que hacen posible la maduración de la ciudadanía, en pocas palabras, el empoderamiento legal.

Si las leyes son una barrera para las personas pobres que desean mejorar su condición, si se consideran como un obstáculo para la dignidad y la seguridad, entonces se renunciará muy pronto a la idea de la ley como una institución legítima. Si se acepta y entiende que la ley ofrece protección e igualdad de oportunidades, y asegura el acceso a un proceso justo y neutral, entonces será venerada como la base de la justicia.

No existen soluciones técnicas para el desarrollo. A fin de que los estados garanticen el derecho a la protección de sus ciudadanos, los sistemas pueden y deben modificarse de manera sistémica. El empoderamiento legal constituye una fuerza central en tal proceso de reforma. Dicho proceso implica que los estados asuman su deber de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, y que las personas pobres tomen cada vez más conciencia de sus derechos y se beneficien de las oportunidades que emanan de ellos, mediante su propio esfuerzo y el de quienes los apoyan, de redes sociales extendidas y de los gobiernos. Los elementos del empoderamiento legal tienen fundamento en el espíritu y la letra de la ley internacional de derechos humanos, especialmente en el artículo 1° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que reza “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

#### **Democracia: un medio indispensable, un fin justo**

Las bellas palabras de la Declaración, escrita hace 60 años, se aceptan universalmente pero se cumplen en muy pocas ocasiones. Si los pobres han de ser empoderados legalmente, éstos han de tener derechos efectivos y jurídicamente protegidos. Tales derechos incluyen el derecho al voto, a la libertad de expresión y a un proceso judicial dentro del marco legal. Proporcionar estos derechos constituye un propósito fundamental de las sociedades democráticas; poder hacerlo de manera permanente y equitativa constituye además un desafío en marcha. Las organizaciones internacionales, tanto regionales como mundiales, pueden contribuir a la construcción de instituciones democráticas a través de una serie de medios.

Algunas de ellas se han manifestado en contra de llevar a cabo una democratización mientras el estado de derecho permanezca imperfecto. La Comisión no está de acuerdo. La democracia y el empoderamiento legal son almas gemelas, y funcionan mejor en sincronía que en secuencia. En la ausencia de empoderamiento, las sociedades pierden los beneficios que se desprenden del libre flujo de información, del debate abierto y de las nuevas ideas. Mientras tanto, no se responsabiliza a los gobiernos por la aplicación de políticas erróneas. Existe una razón por la que ninguna democracia ha sufrido hambrunas, y dicha tendencia a lo largo de varias décadas sugiere que las democracias tienen menos probabilidades de verse envueltas en conflictos. No hay, por supuesto, ningún modelo único de democracia, sin embargo las necesidades de las personas pobres pueden expresarse mejor cuando la toma de decisiones se descentraliza y se traslada al nivel local. El principio básico que subyace en la democracia, en todas sus formas, es el que proclama que el poder legítimo se deriva de la voluntad de las personas expresada libremente. El fortalecimiento de la democracia resulta esencial para el empoderamiento legal.

### **A los reformistas: resistencia y recompensa**

Transformar una sociedad para que incluya a los pobres requiere de reformas integrales en el plano legal, político, social y económico. En el corto plazo, la reforma probablemente no parezca una opción fácil. Existe, de todos modos, una recompensa para quien asume el liderazgo. Cuando los pobres encuentran protección y oportunidad en el sistema legal, los beneficios prácticos se tornan evidentes. A medida que se documenta la economía informal la base impositiva se amplía, lo que aumenta la recaudación para el desarrollo nacional. Las ganancias económicas expanden los mercados locales e incrementan la actividad financiera en todos los niveles. A medida que se despliega el estado de derecho, las redes que explotan a los participantes vulnerables de la economía informal comienzan a desmontarse y cada vez más gente desarrolla un interés por la reducción del delito y el mantenimiento de un orden social pacífico. A medida que se produce dicha transformación, la reforma cobra ímpetu y los gobiernos que abrazaron las ideas reformistas reciben mayor credibilidad, particularmente entre los sectores ciudadanos cuyas voces habían sido ignoradas previamente. De esta forma, el empoderamiento legal puede plasmar y dar vida a una narrativa convincente para el progreso.

El empoderamiento legal no constituye un sustituto de otras importantes iniciativas de desarrollo tales como una mayor inversión en educación, servicios públicos e infraestructura, o la ampliación de la participación en el comercio, y la mitigación del cambio climático o la adaptación al mismo: en lugar de ello, dicho empoderamiento complementa esas iniciativas, multiplicando su impacto mediante la creación de las condiciones para el éxito. Las personas que viven en la pobreza extrema necesitan ayuda inmediata e intervenciones focalizadas. Es más que urgente proporcionar educación de buena calidad, particularmente para las niñas. La Comisión está convencida de que los 4.000 millones de excluidos en el mundo poseen capacidades importantes. Si se reforman los estados y las leyes de modo que se brinde adecuado reconocimiento a los pobres, si se logra que el sistema legal funcione para todos, aquellos que están excluidos comenzarán rápidamente a trascender sus circunstancias actuales y contribuirán a la solución de problemas económicos y sociales que de otro modo continuarían siendo crónicos.

### **Los cuatro pilares del empoderamiento legal de los pobres**

En el curso de las deliberaciones y sobre la base de la tarea realizada por los grupos temáticos de trabajo, la Comisión desarrolló una agenda integral para el empoderamiento legal que abarca cuatro pilares fundamentales que deben ocupar un lugar primordial en los esfuerzos nacionales e internacionales destinados a brindar protección y oportunidades a los pobres. El empoderamiento legal sólo se puede lograr mediante el cambio sistémico orientado a destrabar el potencial cívico y económico de las personas pobres. La agenda de la Comisión incluye: *el acceso a la justicia y al estado de derecho, a los Derechos de propiedad, a los derechos laborales y a los “derechos a desarrollar actividades comerciales”*<sup>2</sup>. Estos cuatro

---

<sup>2</sup> No obstante, los “derechos comerciales” no deben considerarse necesariamente como un nuevo término en derecho sino más bien como un derivado de los derechos existentes en lo que respecta a la realización de actividades comerciales por parte del individuo, ahora agrupados bajo este término sobre la base de su fin práctico y fundamental en las vidas de las personas pobres.

pilares se refuerzan y se sustentan entre sí. En su convergencia y mediante su sinergia, se puede alcanzar el empoderamiento legal.

*Primer pilar: acceso a la justicia y al estado de derecho*

El primer derecho es aquel que garantiza todos los demás: el acceso a la justicia y al estado de derecho. El empoderamiento legal resulta imposible cuando, de jure o de facto, se priva a los pobres del acceso a un sistema judicial que funcione con eficacia. Cuando existen leyes justas que consagran los derechos y las obligaciones de la sociedad y obligan a su cumplimiento, los beneficios para todos, particularmente para los pobres, exceden toda medida. Garantizar el acceso igualitario a la justicia, a pesar de que resulta esencial para el progreso, es difícil de lograr. Incluso si el sistema legal es técnicamente inclusivo y justo, el acceso igualitario a la justicia sólo se puede llevar a cabo con el compromiso del Estado y las instituciones públicas. Las medidas relativas al empoderamiento legal en este campo deben:

- Garantizar que todas las personas posean el derecho fundamental a tener una identidad legal y ser inscritas al nacer;
- Rechazar o modificar las leyes y reglamentaciones que contengan un sesgo en contra de los derechos, intereses y formas de ganarse el sustento de los pobres;
- Facilitar la creación de organizaciones y coaliciones estatales y de la sociedad civil, que incluyan la participación de auxiliares jurídicos que trabajen favoreciendo los intereses de los excluidos;
- Establecer un legítimo monopolio del Estado sobre los medios de coacción, a través de, por ejemplo, un sistema de vigilancia efectivo e imparcial;
- Aumentar la accesibilidad al sistema judicial formal, a los sistemas de administración de tierras y a las instituciones públicas competentes mediante el reconocimiento y la integración de procedimientos legales consuetudinarios e informales con los que las personas pobres ya están familiarizadas;
- Alentar a los tribunales a prestar debida consideración a los intereses de los pobres;
- Promover mecanismos alternativos orientados a la solución de conflictos;
- Fomentar e institucionalizar el acceso a los servicios jurídicos de modo que los pobres conozcan las leyes y sean capaces de aprovecharlas;
- Apoyar medidas concretas para el empoderamiento legal de las mujeres, las minorías, los refugiados, las personas desplazadas dentro del país y los pueblos indígenas.

*Segundo pilar: derechos de propiedad*

La propiedad de bienes, ya sea en forma individual o en asociación con otros, es un derecho humano. Un sistema de propiedad que funcione plenamente consta de cuatro componentes básicos: un sistema de normas que define el conjunto de derechos y obligaciones entre las personas y los recursos, reflejando la multiplicidad y diversidad de los sistemas de propiedad en todo el mundo; un sistema de gobernabilidad; un mercado en funcionamiento para el intercambio de bienes; y un instrumento de políticas sociales. Cada uno de dichos componentes puede operar en

forma disfuncional, volviéndose en contra de los pobres. Cuando el sistema funciona en su totalidad, se convierte en un vehículo para la inclusión de los pobres en la economía formal y en un mecanismo para ascender socialmente. Cuando hay un mal funcionamiento de la totalidad del sistema o de un único componente, se despoja de oportunidades a las personas pobres, o bien se las discrimina.

Debido a que las reformas de los derechos de propiedad son intrínsecamente riesgosas, se debe prestar especial atención a garantizar los derechos de los pobres. Las mujeres, que constituyen la mitad de la población mundial, poseen sólo el 10% de las propiedades del mundo. Los pueblos indígenas y otras personas también sufren discriminación activa. Se requiere de un pensamiento jurídico imaginativo para garantizar los derechos colectivos. Otorgar derechos y acceso a los recursos a las personas en situación de extrema pobreza significa llevar a cabo intervenciones sociales directas.

A fin de lograr la máxima productividad de los recursos, éstos deben ser formalmente reconocidos por un sistema que abarque los derechos de propiedad individual y colectiva. Esto incluye el reconocimiento de los derechos consuetudinarios. Plasmar esos derechos en registros estándares, títulos de propiedad y contratos de conformidad con la ley, brinda protección a hogares y comercios. Los desalojos sólo deberían ser una opción en circunstancias en las que la seguridad física de las personas y de la propiedad se ve amenazada, cuando se violan acuerdos contractuales o se procede conforme a procedimientos justos de expropiación. Deben llevarse a cabo conforme a un debido proceso legal, aplicable equitativamente, impugnabile e independiente, y los costos del desalojo deben resarcirse en su totalidad. El derecho de propiedad, incluyendo la seguridad de tenencia, no debería estar protegido únicamente por la ley, sino también por la vinculación de la propiedad de los pobres con un interés social general (a través del aumento de los niveles de seguridad de tenencia). Se abre la posibilidad de que las personas pobres utilicen la propiedad como garantía real para la obtención de créditos, como por ejemplo un préstamo comercial o una hipoteca. Se fomenta la responsabilidad al unir los propietarios a los recursos y los recursos a los domicilios, y los domicilios a una obligación de cumplimiento; es decir, haciendo responsables a las personas. Así, la reforma de la propiedad puede fortalecer el acceso a la identidad legal y a la justicia. Los registros de propiedad unifican los acuerdos dispersos en un sistema único legalmente compatible. Esto integra los mercados locales fragmentados, lo que permite a las empresas buscar nuevas oportunidades fuera de su entorno inmediato y los coloca en el contexto de la ley donde estarán mejor protegidos por un debido proceso legal y una causa común. Las medidas relativas al empoderamiento legal en este campo deben:

- Promover la gestión eficiente de la propiedad individual y colectiva a fin de integrar la economía extralegal a la economía formal y garantizar que ésta continúe siendo fácilmente accesible para todos los ciudadanos;
- Garantizar que toda propiedad que se reconozca en cada nación tenga validez legal y que todos los propietarios tengan acceso a los mismos estándares y derechos;
- Crear un mercado que funcione para el intercambio de bienes y que sea accesible, transparente y responsable;

- Ampliar la disponibilidad de los derechos de propiedad, incluyendo la seguridad de tenencia, a través de políticas sociales y demás políticas públicas, tales como el acceso a la vivienda, a préstamos a bajo interés y a la distribución de tierras fiscales; y
- Promover un sistema inclusivo de derechos de propiedad que reconozca automáticamente como copropietarias de los bienes muebles e inmuebles adquiridos por hombres a sus esposas o concubinas.

*Tercer pilar: derechos laborales*

Muchos de los pobres pueden pasar la mayor parte del día en sus centros de trabajo, sobreviviendo apenas con lo que logran llevarse a casa. Pero el trabajo no es una mercancía. En la misma forma en que se reconocen la propiedad y los bienes tangibles de los pobres, también debe reconocerse efectivamente el mayor patrimonio que poseen: su capital laboral y humano. La legitimidad, incluso la aceptabilidad de la economía depende de los derechos laborales esenciales, al igual que el desarrollo del capital humano necesario para el crecimiento sostenido. A su vez, la mejora continua de los derechos sociales y laborales depende de una economía de mercado que funcione satisfactoriamente. El patrón típico y agotado de baja productividad, bajos ingresos y altos riesgos debe reemplazarse con el cumplimiento de los *Principios y derechos fundamentales en el trabajo y la Agenda del trabajo digno*, sumado a una estrategia para brindar protección y oportunidades a los trabajadores del sector de la economía informal, una coalición que se describe como un contrato social mundial emergente. Se debería hacer lo siguiente:

- Respetar, promover y concretar la libertad de asociación de forma tal que se pueda fortalecer la identidad, la expresión y la representación de los trabajadores pobres en el diálogo político y social sobre la reforma y su diseño;
- Mejorar la calidad de las reglamentaciones laborales y del funcionamiento de las instituciones del mercado laboral, creando así una sinergia entre la protección y la productividad de los pobres;
- Garantizar el cumplimiento efectivo de un conjunto mínimo de derechos laborales para los trabajadores y las empresas dentro de la economía informal que respete y trascienda la *Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo*;
- Aumentar el acceso a las oportunidades de empleo en la economía de mercado creciente y más inclusiva;
- Ampliar la protección social para los trabajadores pobres en caso de emergencias económicas y cambios estructurales;
- Promover medidas que garanticen el acceso a la atención médica, los seguros de salud y las pensiones;
- Asegurar que el empoderamiento legal propicie la igualdad de género, satisfaciendo así los compromisos bajo los estándares de la OIT que promueven activamente la eliminación de la discriminación y la igualdad de oportunidades y tratamiento para las mujeres, quienes han surgido como una fuerza de gran importancia en la reducción de la pobreza en las comunidades pobres.

*Cuarto pilar: derechos comerciales*<sup>3</sup>

La Comisión considera que es evidente que a los pobres les corresponden derechos, no sólo cuando trabajan para otros sino también cuando desarrollan sus propios negocios. El acceso a los servicios financieros básicos resulta indispensable para los emprendedores potenciales o emergentes. Igualmente importante es el acceso a las protecciones y oportunidades tales como la capacidad de contratar, realizar acuerdos, acumular capital de inversión a través de acciones, títulos u otros medios, evitar los riesgos financieros personales mediante la protección del capital y la responsabilidad limitada, y de transferir derechos de propiedad de generación en generación. Tales derechos pueden no tener la misma importancia para todos los empresarios, sin embargo desempeñan un papel decisivo en la erradicación de la pobreza y el desarrollo de la economía. Deben ser accesibles para la totalidad de las numerosas micro, pequeñas y medianas empresas existentes en el mundo en desarrollo (muchas dirigidas por mujeres) que emplean una gran porción de la fuerza laboral. El éxito o el fracaso de este sector económico a menudo marcará la diferencia entre el progreso económico y el estancamiento, el aumento del empleo y el desempleo generalizado, y la creación de una sociedad más amplia de actores involucrados frente a la desigualdad más profunda que conduce a la debilitación del contrato social. Las medidas relativas al empoderamiento legal en este campo deben:

- Garantizar los derechos comerciales básicos, entre ellos el derecho a vender, tener un espacio de trabajo, tener acceso a la infraestructura y los servicios necesarios (vivienda, energía eléctrica, agua, higiene);
- Fortalecer una gobernabilidad económica eficaz que facilite y torne asequible la instalación y la operación de un negocio, el acceso a los mercados y el cierre de un negocio, si fuese necesario;
- Expandir la definición de “persona jurídica” para que incluya a empresas con responsabilidad jurídica limitada, permitiendo a los propietarios separar sus bienes personales de los comerciales, y haciendo posible una toma de riesgos prudente;
- Promover servicios financieros inclusivos que ofrezcan a los empresarios en el mundo de desarrollo aquello que la mayoría de sus contrapartes en el resto del mundo dan por sentado: ahorro, crédito, seguro, pensiones y otras herramientas para la gestión de riesgos; y
- Expandir el acceso a nuevas oportunidades de negocios a través de programas especializados para familiarizar a los empresarios con los nuevos mercados y ayudarlos a cumplir con las reglamentaciones y los requisitos, y que apoyan asimismo las conexiones de ida y de vuelta entre empresas más grandes y más pequeñas.

---

<sup>3</sup> Los “derechos comerciales” no deben considerarse necesariamente como un nuevo término en derecho, sino más bien como un derivado de los derechos existentes en lo que respecta a la realización de actividades comerciales por parte del individuo, ahora agrupados bajo este término sobre la base de su fin práctico y fundamental en las vidas de las personas pobres.

### **Impulso institucional e implementación**

Para surtir efecto, el empoderamiento legal tiene que conducir a un cambio sistémico que incluya una reforma institucional. En el marco de una iniciativa integral, más que con un enfoque desarticulado, los cuatro pilares del empoderamiento legal se refuerzan unos a otros. Las instituciones eficaces y las leyes que detallan derechos y obligaciones brindan a los individuos confianza para cooperar con otros a través del tiempo y la distancia, creando así riqueza en forma constante. Las ganancias de la productividad que se generan a través de la reforma en un área se extienden a otras. Los mecanismos para la protección social y los derechos laborales están estrechamente vinculados con el desarrollo de un entorno comercial productivo y competitivo. En el empoderamiento legal, las cosas buenas van de la mano.

El liderazgo político es imprescindible. Una agenda integral no será bien ejecutada por ministerios individuales que compitan por apoyo y atención, sino por presidentes y primeros ministros en cooperación con ministros de economía, justicia y trabajo. Utilizando su autoridad política, los presidentes y los primeros ministros pueden desarrollar la iniciativa y crear un ímpetu político esencial. No obstante, ocupar un cargo en las altas esferas del poder no constituye una precondition para ejercer un liderazgo efectivo. Los ciudadanos y las organizaciones de base pueden generar un valioso impulso para el cambio educando a la sociedad en general y uniéndose para tratar los temas del empoderamiento legal. A través de la innovación social se han concretado numerosas mejoras en la vida de los pobres. El empoderamiento legal debe además desplazarse de abajo hacia arriba.

El enfoque para el empoderamiento legal recomendado por la Comisión es distinto a las propuestas de reforma jurídica e institucional tradicionales y no supone modelos de implementación predeterminados. Los contextos nacionales y locales difieren, creando una variada selección de obstáculos y oportunidades para la reforma que deben ser tomados en cuenta. Sin embargo, el camino al éxito posiblemente tendrá características comunes. Las coaliciones políticas amplias, que atraen líderes de todo el espectro de la sociedad y que están comprometidas con la defensa de las políticas, allanarán el camino al empoderamiento legal y ayudarán a superar la resistencia, el desvío y el retraso. Resulta crucial tener el conocimiento del contexto y de las reformas, así como estar en sintonía con ellos. Tal conocimiento debe estar basado en una profunda comprensión compartida de las condiciones locales tanto de la economía formal como de la informal. Es necesario prestar especial atención a la dimensión de género en los cuatro ámbitos, al igual que a los derechos de los pueblos indígenas y las leyes consuetudinarias. Los pobres no son los objetos del empoderamiento legal, sino sus codiseñadores y facilitadores. Deben participar y proporcionar información y comentarios en todas las fases de la reforma, incluyendo el minucioso control de los resultados. La reforma debe generarse a partir de las realidades y necesidades de las personas pobres. La Comisión está convencida de que el éxito tiene mayores probabilidades allí donde la voluntad de lograr la democracia es más fuerte.

### **Cómo proceder en el ámbito multilateral**

Si bien el gobierno es el actor responsable clave, el “garante de derechos” en lo que respecta a los derechos humanos, en el proceso de Empoderamiento Legal de los Pobres, las Naciones Unidas y un sistema multilateral más amplio pueden ayudar

brindando su apoyo pleno. La comunidad internacional no gubernamental puede hacer lo mismo. Más específicamente:

- La agenda del empoderamiento legal debe integrarse como un interés central de los organismos multilaterales mundiales tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). A su manera particular, cada uno de dichos organismos ejerce influencia en la forma en que los gobiernos establecen e implementan las reglas que definen las protecciones y oportunidades económicas y sociales. Sus estrategias y enfoques operacionales deben modificarse a fin de que puedan brindar un apoyo sólido, sostenido y coordinado al Empoderamiento Legal de los Pobres. El PNUD debería asumir el liderazgo y trabajar con otros organismos de la ONU a fin de desarrollar un programa multilateral coherente para impulsar el empoderamiento legal;
- El Empoderamiento Legal de los Pobres debe asimismo tornarse una misión crucial para las organizaciones políticas regionales, los bancos regionales y las instituciones regionales de la ONU. Dichas organizaciones pueden trabajar en estrecha colaboración con los líderes nacionales, tanto para ayudar a los gobiernos comprometidos con la reforma como para ejercer una influencia normativa sobre un gobierno menos dispuesto a abrazar la reforma;
- La sociedad civil y las organizaciones comunitarias pueden contribuir realizando la conexión entre las personas pobres y las instituciones políticas en todos los niveles, abogando por una mejor representación para las personas pobres, organizando el apoyo para las agendas de la reforma, y sirviendo como auditores independientes del sistema político;
- La comunidad empresarial puede allanar el camino hacia el empoderamiento legal a través del Pacto Mundial de la ONU, y prestando apoyo y participando en los esfuerzos reformistas a una escala local y nacional;
- Las comunidades religiosas y las tradiciones espirituales indígenas pueden desempeñar un papel único y vital en la transferencia de los imperativos morales del empoderamiento legal a la acción concreta;
- Distintas asociaciones de profesionales, entre ellos juristas, abogados, funcionarios de la administración de tierras, agrimensores y encargados del planeamiento urbano, pueden desempeñar asimismo un papel en la recolección y difusión de información en sus respectivas comunidades y redes. Pueden ofrecer apoyo político para el empoderamiento legal y el acceso a la reforma de la justicia, así como también un mayor financiamiento para la ayuda legal necesaria y otros servicios.

En forma conjunta, estas iniciativas deberían proporcionar:

- Apoyo coherente a los esfuerzos dirigidos a lograr el empoderamiento legal en los países a nivel individual;
- Fomentar un consenso político para el empoderamiento legal a nivel regional y mundial;

- Crear nuevos instrumentos para el apoyo del empoderamiento legal, como por ejemplo:
  - Un “Pacto Mundial del Empoderamiento Legal” como un primer paso en la codificación de derechos básicos y la descripción del marco para su concreción;
  - Mecanismos para realizar un seguimiento de los avances en todo nivel;
  - Un centro de intercambio de información para registrar, almacenar y difundir experiencias y lecciones aprendidas relacionadas con el empoderamiento legal;
  - Asociaciones entre entidades públicas y privadas;
  - Una iniciativa mundial para promover conocimientos e innovación entre las bases.

En resumen, la gran mayoría de la población mundial vive fuera de la ley. Esta es la fórmula para el estancamiento nacional y mundial. Un Estado que permanece ciego ante su propia realidad está destinado al fracaso. Cuando tantas personas se hallan excluidas del estado de derecho, las sociedades son incapaces de alcanzar su potencial. Se priva de energía y recursos a todos los elementos del sistema económico, desde la productividad y los ahorros, la inversión y los mercados, hasta el planeamiento y la innovación. Dicha exclusión hace aún más difícil que los gobiernos satisfagan las necesidades nacionales y crea condiciones sociales que pueden generar malestar civil y desintegración social.

El remedio para la exclusión es la inclusión lograda a través del Empoderamiento Legal de los Pobres. Esto resulta importante a nivel económico, político, social y moral. Un país con leyes e instituciones que no dejen afuera a los pobres se beneficiará de las contribuciones de la totalidad de su población y de un orden jurídico, social y económico en el que todos los segmentos de la sociedad tienen voz y voto. Tales países serán más capaces de construir cohesión nacional y tendrán más probabilidades de encontrar un nicho positivo en el competitivo mercado mundial. El mundo en su totalidad se beneficiará a medida que cada vez más Estados asuman las reformas que se necesitan para empoderar a los pobres. Tales iniciativas ayudan a reducir las presiones creadas por las migraciones de refugiados, el desarrollo insuficiente, las hambrunas, el descuido del medio ambiente, las emergencias sanitarias y los disturbios civiles. En un mundo interdependiente, todos estaríamos mejor si nuestros vecinos pudieran contar con el amparo de la ley y también vivir de acuerdo con las responsabilidades que les atañen.

Después de todo, nuestra época se caracteriza por los cambios radicales, no sólo en el orden económico sino también en la creación de un dominio público mundial. Una miríada de interacciones sin control fluye entre los Estados, desde las más obvias hasta otras casi invisibles, desde las malignas hasta las caritativas. Algunas deben ser refrenadas y otras controladas, algunas atenuadas y otras fomentadas. No obstante, al igual que las instituciones a escala nacional, nuestras instituciones mundiales permanecen ciegas a gran parte de la realidad, preparadas más para el pasado que para el presente, obstaculizando nuestros intentos de lidiar con cada nuevo problema que enfrentamos. ¿Quién puede negar que todos compartimos la responsabilidad de proteger: alguien a quien estamos muy lejos de

conocer? Ya sea debido al cambio climático, al comercio, las migraciones o la seguridad, el mundo espera reglas justas para el siglo XXI, reglas que ofrezcan protección y oportunidades para todos de acuerdo con las obligaciones compartidas que establecen los derechos humanos.

### **Es hora de formular un nuevo programa de lucha contra la pobreza**

Ha llegado el momento de proponer un nuevo programa de lucha contra la pobreza dirigido a la inclusión de la vasta mayoría de la población mundial en los sistemas de derechos y obligaciones que han demostrado su capacidad de promover la prosperidad a lo largo de los últimos 60 años. Es responsabilidad de los líderes nacionales y mundiales, y de todos nosotros, expandir ese círculo de oportunidades y extender el alcance de la protección, mas no replicando la trayectoria de los países ricos, sino encontrando los medios que permitan que cada país trace su propio camino. A pesar de que los métodos variarán, el objetivo es el mismo: habilitar y empoderar a los pobres para que alcancen el éxito tanto como individuos y como contribuyentes al bienestar económico y social de sus comunidades. Mayor inactividad y retraso enviará a la tumba talento humano desaprovechado, y arruinará las vidas que quedan.

No es posible superar la pobreza sólo a través del empoderamiento legal, pero es difícil pensar que pueda lograrse sin él. El Empoderamiento Legal de los Pobres reconoce la complejidad de la sociedad y el rico potencial de los pobres. Al liberar su energía y creatividad, tenemos en nuestras manos la posibilidad de forjar un mundo mejor, más próspero, equitativo y humanitario. Ha llegado el momento de unirnos para apoyar esa tarea vital y transformadora.

---