



Asamblea General

Distr. general
13 de julio de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 58 de la lista preliminar*

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

Empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 63/142 de la Asamblea General, sobre empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza. En el informe se resume el incipiente enfoque del empoderamiento jurídico de los pobres; se resaltan la orientación y alcance operacional del empoderamiento jurídico de los pobres; se resumen las experiencias nacionales y regionales y el papel de las diversas entidades del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del empoderamiento de los pobres, y se examinan las dificultades y las enseñanzas extraídas.

* A/64/50.



Índice

	<i>Página</i>
Introducción.....	3
I. El marco internacional de derechos humanos y el empoderamiento jurídico de los pobres .	4
II. Empoderamiento jurídico de los pobres: marco operacional.....	8
III. El empoderamiento jurídico de los pobres y las Naciones Unidas: experiencias nacionales y regionales.....	11
IV. Dificultades, enseñanzas extraídas y camino a seguir.....	18

Introducción

1. En su resolución 63/142, la Asamblea General tomó nota del informe final de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, titulado “La ley: clave para el desarrollo sin exclusiones”¹, y destacó la importancia de compartir las mejores prácticas de empoderamiento jurídico de los pobres. También pidió al Secretario General que le presentara un informe sobre el empoderamiento jurídico de los pobres, teniendo en cuenta las experiencias nacionales a ese respecto.

2. En muchos países en desarrollo, las normas, instituciones y políticas en el ámbito de las interacciones económicas y sociales no aseguran la igualdad de oportunidades y de protección para un amplio sector de la población, integrado mayoritariamente por pobres, minorías, mujeres y otros grupos desfavorecidos. En lugar de promover un crecimiento inclusivo y equitativo, algunas normas e instituciones tienden a imponer barreras y prejuicios en contra de los pobres. Incluso cuando existen leyes que protegen y defienden los derechos de los pobres, éstas a menudo son demasiado ambiguas y engorrosas y de difícil acceso para ellos. En muchos países en desarrollo la vida cotidiana de los pobres se rige por normas, prácticas e instituciones informales. Es posible que los pobres deban preocuparse por el estado del barrio marginal en que viven o por los sobornos que deben pagar por servicios públicos deficientes, que tienen derecho a recibir de manera gratuita. En un sistema que opera en contra de sus intereses, los pobres sobreviven combinando la práctica consuetudinaria con el ingenio, creando estructuras informales que en ocasiones pueden ser más eficaces que sus equivalentes formales. Sin embargo, en muchos lugares las normas y prácticas consuetudinarias también discriminan a las mujeres y los jóvenes, que se enfrentan a motivos de exclusión múltiples e interrelacionados.

3. Por empoderamiento jurídico de los pobres cabe entender el proceso de cambio sistémico gracias al cual los pobres gozan de protección y pueden recurrir a la ley para promover sus derechos e intereses como ciudadanos y agentes económicos. Es un medio para alcanzar un fin, pero también un fin en sí mismo. El fortalecimiento del estado de derecho es un importante factor coadyuvante al empoderamiento jurídico de los pobres. Aunque no puede sustituir a otras intervenciones importantes en favor del desarrollo, el empoderamiento jurídico de los pobres puede ser una condición necesaria para crear un entorno propicio para ofrecer medios de vida sostenibles y erradicar la pobreza.

4. El empoderamiento jurídico tiene sus raíces en un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, que reconoce que la pobreza resulta de la falta de empoderamiento, la exclusión y la discriminación. Así, el empoderamiento jurídico promueve el desarrollo mediante la potenciación y el fortalecimiento de la voz de las personas y comunidades, empezando en las comunidades de base y partiendo desde dentro de ellas. También reconoce que toda persona debe tener acceso a la justicia, en particular a las debidas garantías procesales y a vías de recurso, y que deben tomarse medidas para eliminar la discriminación. El empoderamiento jurídico promueve un enfoque participativo del desarrollo y reconoce la importancia de que la sociedad civil y las organizaciones basadas en la comunidad se impliquen para que los pobres y los marginados tengan una identidad y una voz propia. Este enfoque puede reforzar la gobernanza democrática y la rendición de cuentas que, a

¹ http://www.undp.org/legalempowerment/report/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf.

su vez, pueden desempeñar un papel fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

5. El empoderamiento jurídico de los pobres tiene por finalidad establecer el estado de derecho, asegurar un acceso igual y equitativo a la justicia y hacer frente a las causas profundas de la exclusión, la vulnerabilidad y la pobreza. La seguridad de los medios de vida, la vivienda, el empleo y los contratos pueden dotar a los pobres de los medios para defenderse ante posibles violaciones de sus derechos. A ese respecto, el empoderamiento jurídico tiene carácter tanto preventivo como correctivo. Va más allá del establecimiento de vías jurídicas de recurso e implica mejores oportunidades económicas para los pobres.

6. Al centrarse en la seguridad de los medios de vida, el empoderamiento jurídico puede lograr de manera efectiva el objetivo de vivir “libre de la miseria” y “libre del temor”. El respeto de la ley y las tradiciones por las comunidades y sociedades puede asegurar la protección de todas las personas y puede prevenir el abuso de poder, los prejuicios y la discriminación, así como ofrecer protección ante esos fenómenos, que a menudo son causas profundas de malestar, violencia y conflictos sociales. Un ordenamiento jurídico justo y eficaz también es una condición necesaria para una democracia participativa y eficiente en que los pobres se beneficien del empoderamiento y existan mecanismos jurídicos para la solución pacífica de los conflictos.

I. El marco internacional de derechos humanos y el empoderamiento jurídico de los pobres

7. La pobreza es uno de los desafíos más graves para los derechos humanos en el mundo. Abarca una serie de privaciones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente y se asocia con el estigma, la discriminación, la inseguridad y la exclusión social. La pobreza no se reduce a la falta de bienes materiales y de oportunidades como el empleo, la propiedad de bienes de producción y el ahorro. También es la falta de bienes intangibles y bienes sociales, como la identidad jurídica, la buena salud, la integridad física, la vida libre del temor y la violencia, la capacidad de organización, la posibilidad de ejercer influencia política y la capacidad de invocar derechos y vivir con respeto y dignidad. Los pobres no son un grupo homogéneo: las vulnerabilidades y los desafíos varían de una persona pobre a otra. El empoderamiento es una preocupación fundamental para todo enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos, que se apoya en la creencia de que la pobreza resulta de la falta de empoderamiento y de múltiples exclusiones.

8. Una característica común a prácticamente todas las comunidades que viven en la pobreza es la imposibilidad de acceder en condiciones de igualdad a las instituciones y servicios gubernamentales de protección y promoción de los derechos humanos, en caso de que tales instituciones existan. Con frecuencia esas comunidades tampoco son capaces de dar a conocer adecuadamente sus necesidades, solicitar reparación en caso de injusticia, participar en la vida pública e influir en las políticas que, en última instancia, serán determinantes para sus vidas. Las personas así excluidas no sólo carecen de la protección y los derechos reconocidos por la ley; tampoco es posible proteger ni aprovechar adecuadamente los recursos de que puedan disponer debido a esos efectos acumulativos de

exclusión y discriminación. Es indudable que los obstáculos para obtener justicia fomentan la pobreza y la exclusión. Así, la pobreza puede considerarse tanto la causa como la consecuencia de la exclusión del estado de derecho.

9. El empoderamiento jurídico puede proporcionar a las personas y comunidades pobres los instrumentos jurídicos para protegerse activamente de los efectos del cambio climático, como las sequías, la deforestación, la desertificación, el aumento del nivel del mar y las inundaciones. Al mismo tiempo, gracias al empoderamiento jurídico los pobres pueden tener acceso a nuevas oportunidades de financiación relacionadas con el clima, como los mercados de emisiones de dióxido de carbono. Por ejemplo, para que las comunidades agrarias pobres puedan lograr financiación asociada a las emisiones de dióxido de carbono a fin de rehabilitar bosques, pastizales y tierras de cultivo, será fundamental que exista seguridad en cuanto a los derechos sobre la tierra. Los derechos de los pobres sobre la tierra y el acceso equitativo a la tierra permitirían obtener un triple resultado: mejorar la seguridad de los medios de vida, estimular el desarrollo económico y reducir las concentraciones de gases de efecto invernadero. El empoderamiento jurídico de los pobres podría, por tanto, contribuir a una reducción sostenible de la pobreza y a un desarrollo adaptado al clima.

10. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el empoderamiento jurídico es fundamental a la vez como objetivo de desarrollo y como resultado, al permitir que todas las personas, como titulares de derechos, tengan la capacidad de invocar y ejercer sus derechos. Habida cuenta de que el disfrute de los derechos humanos implica la interacción entre reclamaciones de derechos y sus correspondientes deberes, el enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos también tiene por finalidad desarrollar la capacidad de los agentes estatales y no estatales, como titulares de deberes, para cumplir las obligaciones derivadas del contrato social.

11. Este vínculo fundamental entre derechos humanos y desarrollo, consustancial a la Carta de las Naciones Unidas y reiterado por los Estados Miembros en la Declaración del Milenio de 2000, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y los documentos finales de otras conferencias internacionales, es el elemento central del enfoque del empoderamiento jurídico de los pobres que está apareciendo en el seno de la comunidad internacional.

12. El informe final de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres¹ reconoce plenamente que el concepto de empoderamiento jurídico se apoya en los principios básicos de los derechos humanos expresados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (y en las posteriores convenciones internacionales sobre derechos humanos de carácter universal y regional), comenzando por el artículo 1 de la Declaración Universal, según el cual “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Estas normas internacionales de derechos humanos exigen que la ley reconozca y proteja efectivamente los derechos, bienes y medios de vida básicos de toda persona. La Declaración Universal establece claramente que todos los derechos humanos son indivisibles y están relacionados entre sí, y que debe darse la misma importancia a cada uno de ellos.

Mecanismos de derechos humanos de apoyo al empoderamiento de los pobres

13. El marco internacional de derechos humanos proporciona una base comprensiva para el empoderamiento jurídico de los pobres. Las normas y criterios

internacionales pertinentes que sirven de apoyo al empoderamiento jurídico de los pobres se están reforzando y ampliando constantemente. En el contexto de los órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, así como del Foro Social del Consejo de Derechos Humanos, se ha realizado una importante labor sobre cuestiones relativas al empoderamiento jurídico de los pobres y la erradicación de la pobreza, incluido el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

14. En su informe de 2008 dirigido al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados hizo hincapié en la importancia de los programas de asistencia jurídica gratuita, que, por lo general, es la única asistencia jurídica a la que pueden acceder importantes capas de población, y subrayó la necesidad de apoyar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales y colegios de abogados y sus iniciativas destinadas a hacer llegar la justicia a las regiones y los grupos sociales tradicionalmente postergados. El Relator Especial observó que existían graves obstáculos que impedían el acceso de los más pobres a la justicia y reconoció que “nada es más revelador de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos que la extrema pobreza, ya que quienes viven en ella ven comprometidos cada uno de los aspectos de su propia existencia”².

Empoderamiento jurídico de los pobres, en especial de las mujeres y niños

15. A pesar del reconocimiento y apoyo a nivel mundial de que goza el principio de igualdad, las mujeres y niñas siguen teniendo dificultades para disfrutar plenamente de sus derechos humanos. Sigue habiendo discriminación y desigualdades en el acceso de la mujer a la tierra, la propiedad, el mercado de trabajo y la herencia, que a menudo son el resultado de regímenes de propiedad legales y consuetudinarios que marginan a la mujer.

16. El vínculo entre empoderamiento de la mujer y erradicación de la pobreza abarca, en particular, los siguientes aspectos: a) la igualdad de jure de la mujer y la eliminación de la discriminación contra la mujer, que incluye la persistencia de disposiciones jurídicas abiertamente discriminatorias tanto en los sistemas jurídicos de derecho escrito como en los de base consuetudinaria; b) el conocimiento por las mujeres de sus derechos y la capacidad para invocarlos, incluida la capacitación jurídica básica; y c) los medios de reparación y el acceso a la justicia y las vías de recurso, incluidos los medios internacionales de reparación. Estos aspectos se detallan en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la labor del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

17. La Convención (artículo 2) obliga a los Estados partes a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, y obliga a los Estados a asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica del principio de igualdad entre el hombre y la mujer (artículo 2 a)). A los efectos del empoderamiento jurídico de los pobres, son pertinentes los artículos relativos al empleo (artículo 11), la vida económica y social, incluidas las prestaciones familiares, los préstamos bancarios, las hipotecas y

² A/HRC/8/4, párr. 26. El Relator Especial ya había analizado esta cuestión en su antigua condición de Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

otras formas de crédito financiero (artículo 13), la situación de la mujer rural, incluido el acceso a los créditos y préstamos agrícolas, y la igualdad de trato en los planes de reforma agraria y de reasentamiento (artículo 14), la igualdad con el hombre ante la ley y una capacidad jurídica idéntica a la del hombre, en particular para firmar contratos y administrar bienes (artículo 15), y la igualdad en el matrimonio y las relaciones familiares (artículo 16).

18. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer reconoce que el derecho de la mujer a la propiedad, la administración, el goce y la disposición de los bienes es fundamental para que pueda tener independencia económica, que es, en muchos países, de vital importancia para que la mujer pueda ganarse la vida. En opinión del Comité, las normas que atribuyen al hombre una parte mayor del patrimonio o de la herencia en relación con la mujer limitan gravemente la capacidad de ésta de asegurarse su sustento o el de las personas a su cargo³.

19. En la Plataforma de Acción de Beijing (párr. 51) y el Documento Final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (párr. 8), celebrado en 2000, también se señaló que la pobreza de la mujer estaba directamente relacionada con la falta de acceso a los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra y el derecho a la herencia. La Plataforma se centra en la igualdad de derechos de la mujer y en la necesidad de revisar las leyes y las prácticas administrativas para asegurar la igualdad de derechos de la mujer y su acceso a los recursos económicos. A tal fin, en la Plataforma (párrs. 58 p) y 61) se hace un llamamiento para que se asegure el acceso a servicios jurídicos gratuitos o de bajo costo, incluida la capacitación jurídica básica, especialmente para las mujeres que viven en la pobreza.

20. En el marco de su labor analítica y de apoyo a las actividades normativas y de formulación de políticas de los Estados Miembros, la División para el Adelanto de la Mujer de la Secretaría de las Naciones Unidas resalta periódicamente el papel del empoderamiento jurídico de la mujer en las iniciativas para reducir la pobreza, como la eliminación de la legislación discriminatoria, la mejora de la capacitación jurídica básica de la mujer y su acceso a las vías de recurso. La División para el Adelanto de la Mujer destacó los vínculos entre el empoderamiento jurídico de la mujer y la erradicación de la pobreza en un informe sobre la mujer en el desarrollo. En ese informe se señaló (A/62/187, párr. 5) que la vulnerabilidad de la mujer a la pobreza era consecuencia de una serie de factores, entre ellos la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y la distribución desigual de los recursos en la familia, y se subrayó la necesidad de que la mujer disfrutara de condiciones de igualdad en el mercado laboral y tuviera acceso a los recursos económicos y control sobre ellos. En el Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo de 2009 se abordará la cuestión del control de la mujer sobre los recursos económicos y su acceso a los recursos financieros, incluida la microfinanciación, en el marco general del empoderamiento económico de la mujer.

21. La División para el Adelanto de la Mujer también destacó las repercusiones que las desigualdades de género en el derecho consuetudinario y las leyes podían tener, por ejemplo, en el reparto desigual de las responsabilidades entre mujeres y hombres. Las leyes que no otorgan a mujeres y hombres los mismos derechos en el matrimonio, las relaciones familiares, el divorcio y el acceso a la propiedad

³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General núm. 21, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares, párrs. 26 y 35.

contribuyen a que la mujer dependa económicamente del hombre y reducen su acceso a los recursos. La División para el Adelanto de la Mujer también constató que, debido a su concentración en empleos del sector no estructurado, muchas mujeres no disfrutaban de derechos básicos y no tenían acceso a prestaciones de seguridad social, elementos estos que contribuían a caracterizar un trabajo decente⁴. La calidad del empleo de la mujer influye en las prestaciones de que disfruta. El acceso a una pensión adecuada puede verse en peligro por tener sueldos más bajos y una vida laboral más breve debido a las interrupciones para dispensar cuidados.

22. En el marco de sus continuos esfuerzos por cumplir su mandato especial de apoyo a la Convención sobre los Derechos del Niño, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha puesto en marcha una iniciativa de reforma legislativa para influir en el establecimiento de marcos jurídicos que promuevan la igualdad entre los géneros y den lugar a cambios reales y positivos para los niños a nivel nacional. La reforma legislativa en el ámbito de los derechos del niño es esencial, ya que puede ayudar a establecer derechos que contribuyan a reducir la pobreza infantil y la discriminación económica de la mujer, mejorar las condiciones de vida de los niños, protegerlos de la explotación comercial y potenciar el establecimiento de regímenes de seguridad social y redes de protección eficaces para los pobres.

II. Empoderamiento jurídico de los pobres: marco operacional

23. Los instrumentos de derechos humanos convenidos a nivel mundial y las recomendaciones y la labor en curso de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos constituyen la base normativa para el empoderamiento jurídico de los pobres examinado en la sección I, así como los cimientos para elaborar un marco práctico y operacional a fin de abordar las vulnerabilidades y el empoderamiento jurídico de los pobres. La Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres ha contribuido a elaborar ese marco determinando tres ámbitos de empoderamiento, con sus derechos conexos, esenciales para los medios de vida de los pobres: los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos al empleo por cuenta propia y a la actividad empresarial⁵. Estos derechos se sustentan en el acceso a la justicia, como componente del estado de derecho, marco fundamental y habilitante sin el cual no puede realizarse ninguno de los derechos. Cuatro requisitos clave para el empoderamiento jurídico de los pobres son la identidad, la información, la voz propia y la organización.

Acceso a la justicia

24. El sistema jurídico puede desempeñar un importante papel en el apoyo a la erradicación de la pobreza poniendo a disposición de los pobres una combinación adecuada de derechos y vías de recurso. Sin embargo, las leyes que discriminan a los pobres o que no tienen en cuenta sus derechos y medios de vida pueden representar serios obstáculos para la erradicación de la pobreza. En tales contextos,

⁴ E/CN.6/2009/2, párr. 36.

⁵ El artículo 23.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla el derecho al trabajo, pero también el derecho a la libre elección de trabajo, que comprende, en sentido amplio, el derecho al empleo por cuenta propia, incluido el derecho a la actividad empresarial.

las reformas legislativas y del sector de la justicia pueden sentar las bases para establecer formas de protección e incentivos que permitan a los pobres aprovechar plenamente su capital humano y físico. Sin embargo, las reformas legislativas que queden en el papel a menudo no bastan para cambiar la realidad sobre el terreno. Los pobres también necesitan un sistema legal y judicial que les resulte accesible y que asegure que los derechos que les reconoce la ley sean practicables y ejecutables y tengan valor para ellos. Como se reconoce la importancia fundamental del acceso a la justicia, el marco operacional del empoderamiento jurídico de los pobres centra también la atención en las estructuras de incentivos subyacentes y en la capacidad del poder judicial y de las instituciones estatales necesarias para que la ley beneficie efectivamente a los pobres. Las medidas para mejorar el acceso a la justicia deberían centrarse en el establecimiento de modelos de administración de justicia de bajo costo, teniendo en cuenta el costo de las vías de recurso y los servicios jurídicos, la capacidad y disposición de los pobres para pagar esos servicios, la congestión del sistema judicial, los incentivos de los órganos judiciales y de aplicación de la ley y la eficacia de los mecanismos informales y alternativos de solución de controversias.

Propiedad, trabajo y actividad empresarial

25. El artículo 17 de la Declaración Universal reconoce al derecho de propiedad como uno de los derechos humanos fundamentales⁶. No obstante, la inexistencia o la precariedad de los derechos de propiedad sigue siendo una de las causas fundamentales de la pobreza, en especial en los países más pobres⁷. Según el informe de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, con la especial atención prestada a los derechos de propiedad se pretende, por una parte, ampliar la protección jurídica de los bienes de los pobres y, por otra, promover el acceso de éstos a la propiedad⁸.

26. Para muchos pobres, el acceso a la tierra define su existencia. La falta de acceso a la tierra y otros recursos naturales es, a menudo, una fuente importante de marginación, en particular para las mujeres y otros grupos vulnerables. Por ejemplo, los bienes de propiedad de mujeres son una fracción mínima de los bienes cuyos propietarios son hombres. En muchos casos, esta situación se perpetúa debido a la existencia de leyes y disposiciones consuetudinarias que favorecen claramente a los hombres. Muchas poblaciones indígenas de todo el mundo también corren peligro de pérdida de derechos debido a una definición laxa de los derechos de propiedad, que a menudo no están debidamente reconocidos por ley.

27. Los derechos de propiedad contribuyen a crear vínculos fiables de derechos y obligaciones entre los miembros de una comunidad, así como un sistema de reconocimiento mutuo de derechos y responsabilidades más allá de la comunidad local. Con frecuencia son la base para acreditar una identidad jurídica que permite tener voz propia, ejercer el derecho al voto, acceder a los servicios y prestaciones básicos y convertirse en miembro de una comunidad. Los derechos de propiedad

⁶ Cabe señalar que este derecho no se ha desarrollado en ningún tratado posterior.

⁷ Liz Alden Wily, "Land Rights Reform and Governance in Africa: How to make it work in the 21st Century", documento de debate (PNUD, octubre de 2006).

⁸ Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, *Making the Law Work for Everyone* ("La ley: clave para el desarrollo sin exclusiones"), vol. II, Working Group Report, pág. 73.

son, a menudo, un requisito para tener acceso a los servicios públicos como la electricidad, que pueden ser un medio importante para superar la pobreza.

28. Un sistema de derechos de propiedad plenamente funcional y equitativo también permite garantizar la transmisibilidad de la propiedad de los bienes. A este respecto, sin embargo, se necesita que las autoridades estatales establezcan una regulación y una supervisión efectivas para asegurar que las asimetrías en materia de propiedad de bienes no perjudiquen a los pobres ni creen oportunidades de explotación y marginación. El reconocimiento efectivo de los derechos de propiedad también puede facilitar el acceso al crédito, por ejemplo, a un préstamo para poner en marcha un pequeño negocio o a una hipoteca. Sin embargo, la ley debe proteger debidamente a los pobres para que puedan poseer bienes y gozar y disponer de ellos, sin dar por sentado que la capacidad de usar sus bienes como garantía y de acceder al crédito los sacará inmediatamente de la pobreza.

29. La capacidad de los pobres para trabajar es su activo más importante. En este ámbito, el empoderamiento jurídico de los pobres pretende lograr que los sistemas internacional y nacional de normas y derechos laborales sean más inclusivos y promuevan un trabajo decente y más productivo para erradicar la pobreza. La libertad de asociación y la protección del derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas, las condiciones de trabajo justas y favorables, la eliminación de la discriminación en el acceso al empleo, la capacitación y las condiciones de trabajo, la igual remuneración de mujeres y hombres por trabajo de igual valor y la abolición del trabajo infantil son elementos importantes de las normas laborales internacionalmente convenidas y ocupan un lugar destacado en el debate en curso sobre el empoderamiento jurídico de los pobres. Pese a la adhesión de larga data de todos los países a esos derechos y normas laborales, la gran mayoría de los trabajadores sigue excluida de los aspectos básicos del trabajo decente y de la protección que los derechos laborales pretenden ofrecer. El trabajo decente también abarca la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social de las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, la libertad de las personas de expresar sus preocupaciones, organizarse y participar en las decisiones que afectan a sus vidas y la igualdad de oportunidades y de trato para todas las mujeres y hombres.

30. La mayoría de los pobres del mundo trabajan en el sector no estructurado de la economía y a duras penas pueden vivir decentemente con trabajos muy mal remunerados. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima⁹ que más de 600 millones de trabajadores en la pobreza, que ganan menos de 1,25 dólares diarios, trabajan en el sector no estructurado de la economía, y no pueden salir de la pobreza junto con sus familias. Es importante reconocer que a menudo la causa de su pobreza no es el carácter no estructurado de su actividad, sino la naturaleza de ésta. En palabras más sencillas, el vínculo entre baja productividad y pobreza consiste en que si las personas pudieran obtener más ingresos de su trabajo, la pobreza disminuiría¹⁰. Si bien la mayoría de las normas laborales internacionales son aplicables a los trabajadores del sector no estructurado de la economía, su aplicación por países que carecen de capacidad para hacerlo es a menudo deficiente o inexistente.

⁹ OIT, *Tendencias mundiales del empleo, enero de 2009*, cuadro A7.

¹⁰ Informe de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, vol. II, Working Group reports, pág. 157.

31. Los microempresarios, los propietarios de pequeños negocios, los proveedores y otros trabajadores por cuenta propia (que participan en distinto grado en el sector no estructurado de la economía y fuera del sistema oficial de protección y regulación jurídica, y que carecen de un acceso adecuado a los beneficios de los sistemas oficiales de apoyo a las empresas y de ayuda financiera) contribuyen de manera significativa a la economía en muchos países. Pero el sector no estructurado a menudo entraña vulnerabilidad jurídica y política, que puede limitar las oportunidades de desarrollo económico y social tanto de las personas como de las comunidades. Los derechos y la protección necesarios para apoyar el empleo por cuenta propia, poner en marcha negocios y convertirse en microempresario (derivados de los derechos existentes, como los de carácter político, civil, económico y social) son esenciales para los medios de vida de los pobres. Para lograr una sociedad más inclusiva, así como el empoderamiento de los pobres, es esencial contar con un sistema jurídico eficaz y con servicios e instituciones de gobierno local que sean más abiertas y accesibles, rindan cuentas y tengan legitimidad.

32. Sin embargo, no debería darse por sentado que los pobres sólo quieren convertirse en empresarios y que no tienen aversión al riesgo. La creación de microempresas y el empleo por cuenta propia no son, a menudo, una cuestión de elección, sino consecuencia de la falta de otras opciones.

III. El empoderamiento jurídico de los pobres y las Naciones Unidas: experiencias nacionales y regionales

33. La erradicación de la pobreza es el principal objetivo de desarrollo de las Naciones Unidas. La experiencia a nivel nacional sugiere que el enfoque del desarrollo basado en el empoderamiento jurídico se ajusta bien a la labor que el sistema de las Naciones Unidas ya está realizando a nivel operacional. El empoderamiento jurídico de los pobres, que se asienta firmemente en el marco normativo y el sistema de valores de las Naciones Unidas, es un complemento eficaz de la labor de erradicación de la pobreza del sistema de las Naciones Unidas.

34. A fin de tener un conocimiento más amplio de lo que se entiende por empoderamiento jurídico y obtener algunos ejemplos de experiencias en esa materia a nivel nacional y regional, la Secretaría de las Naciones Unidas pidió aportes al respecto a varios fondos, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas. Se recibieron respuestas de la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, la OIT, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esos aportes se referían a una gran variedad de cuestiones, entre ellas el trabajo decente, los derechos de los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra, el acceso a la educación, los derechos del niño, el acceso a la

justicia, los títulos de propiedad sobre la tierra, la gestión ambiental, la vivienda y el derecho a la vivienda y la buena gobernanza.

35. La OIT promueve el empoderamiento jurídico de los pobres mediante una serie de actividades en el ámbito normativo como el análisis de las lagunas legislativas, la sensibilización y la promoción, el asesoramiento en materia de reforma legislativa y la creación de capacidad, que tienen por destinatarios a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y trabajadores, los jueces y los parlamentarios. Esas actividades tienen por objeto facilitar la ratificación y la aplicación efectiva de las convenciones con repercusiones en el empoderamiento jurídico.

36. La OIT desempeña un papel activo en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo a la erradicación de la pobreza. Los principales instrumentos que emplea son las Normas Internacionales del Trabajo, a saber, las convenciones y recomendaciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. En el ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión, la OIT se apoya esencialmente en su programa sobre trabajo decente para promover el empleo, potenciar y mejorar la protección social (seguridad social y protección laboral), facilitar el diálogo social y apoyar y realizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En el ámbito del diálogo social, la OIT promueve un enfoque integrado de fomento de la buena gobernanza y promoción de la paz y la estabilidad sociales, que se basa en el empoderamiento de los interesados a nivel nacional. En efecto, la esencia misma del diálogo social es promover el consenso y la participación democrática entre los principales interesados en el mundo del trabajo.

37. En 2008, la OIT publicó un folleto titulado Inclusión de los pueblos indígenas en las estrategias de lucha contra la pobreza: una guía de prácticas sobre la base de las experiencias en Camboya, Camerún y Nepal, en el que se indicaban buenas prácticas y recomendaciones operacionales para un enfoque basado en los derechos con miras a abordar la pobreza multifacética tal como la perciben los propios pueblos indígenas. La OIT, por conducto del Proyecto de resolución de los conflictos de trabajo, presta asistencia al Gobierno, los empleadores y los sindicatos de Camboya, a fin de prevenir y resolver los conflictos mediante el establecimiento de nuevas instituciones para la solución de conflictos; la elaboración de normas, políticas y reglamentaciones, y la creación de capacidad en materia de conciliación y negociación colectiva. El Proyecto va dirigido al Consejo de Arbitraje y el Ministerio de Trabajo y pretende mejorar los servicios que prestan para prevenir y resolver los conflictos mediante la conciliación y el arbitraje. También va dirigido a los trabajadores y empleadores y pretende cambiar sus relaciones laborales, así como la cultura y las prácticas en los centros de trabajo. Uno de los principales logros del Proyecto ha sido la creación del Consejo de Arbitraje, único órgano nacional de solución alternativa de conflictos de Camboya, establecido por ley.

38. La labor de la FAO en materia de tenencia de la tierra, silvicultura y gestión de la pesca se ha centrado durante mucho tiempo en la creación de un enfoque del desarrollo propicio, participativo y basado en la comunidad. Más recientemente, la FAO ha participado muy activamente en las deliberaciones de la Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres, en particular en relación con los derechos de propiedad. El plan de trabajo de la FAO para 2009 incluye actividades a nivel nacional y la preparación de estudios y directrices mundiales sobre pesca, tenencia

de bosques, tenencia de tierras, normas sobre fauna y flora silvestres, asociaciones de agricultores y ganaderos y transferencias sociales, y está estrechamente relacionado con el empoderamiento jurídico de los pobres que trata de promover el derecho a la alimentación.

39. En el ámbito de la tenencia de tierras, la FAO ha defendido un enfoque participativo en la delimitación de tierras como método innovador para garantizar los derechos adquiridos por la ocupación consuetudinaria y otras formas de ocupación. Brinda una forma rápida y eficaz de registrar oficialmente los derechos ya adquiridos. Este enfoque se utilizó con éxito en Mozambique, donde la FAO también apoyó la redacción y aplicación de la Ley de tierras, de carácter progresista, y contribuyó a fomentar la capacidad de los jueces y los funcionarios de distrito, así como de las organizaciones no gubernamentales, en la promoción del acceso de los pobres a la tierra.

40. La UNESCO apoya decididamente una serie de iniciativas a nivel nacional y regional para impulsar el empoderamiento de los pobres y la erradicación de la pobreza. La UNESCO promueve los medios de comunicación basados en la comunidad como vía para catalizar y amplificar la “voz” de la comunidad y fomentar la participación pública en el desarrollo centrado en las personas. Los medios de comunicación de la comunidad son importantes para el empoderamiento jurídico de los pobres porque prestan servicios a las minorías y los grupos marginados.

41. La UNESCO reconoce que los niños de hogares pobres son los más afectados a la hora de ejercer su derecho a la educación. Es prioritario proporcionar educación a las personas pobres, excluidas y desfavorecidas, ya que la pobreza es el mayor obstáculo para realizar el derecho a la educación. La igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer es una de las dos prioridades de la UNESCO a nivel mundial para el período 2008-2013. La UNESCO trata de empoderar a los pobres, especialmente las mujeres, promoviendo la aplicación a nivel nacional de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

42. A fin de apoyar las reformas legislativas a nivel nacional, el UNICEF presta asistencia en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y trata de lograr la plena armonización de la legislación nacional con esas convenciones y con otros instrumentos internacionales relacionados con los niños. Por ejemplo, ha participado activamente en la reforma de las constituciones de Timor-Leste, el Iraq, el Brasil y Sudáfrica. También ha apoyado la redacción de códigos del niño y facilitado amplias revisiones de toda la legislación nacional relacionada con los niños en muchos países. En Nigeria, el UNICEF se asoció con el Comité de Asuntos de la Mujer y del Niño de la Cámara de Representantes con miras a redactar y aprobar la Ley sobre los derechos del niño, una versión en el plano interno de Nigeria de la Convención sobre los Derechos del Niño. En Sudáfrica, el UNICEF participó en la aprobación de dos proyectos de ley para la promoción de los derechos del niño. En sus esfuerzos por empoderar a los pobres y los marginados, el UNICEF también ha promocionado activamente el registro de los nacimientos y la eliminación del trabajo infantil mediante reformas legislativas en muchos países.

43. El concepto de empoderamiento jurídico de los pobres es parte integrante del actual Plan estratégico del PNUD para el período 2008-2011, según el cual “la reducción efectiva de la pobreza, la inclusión y la equidad dependen de la capacidad de las instituciones de facilitar bienes públicos y servicios sociales, regular eficazmente los mercados en aras del interés general y dar acceso jurídico a los bienes y oportunidades económicos de forma justa y equitativa”¹¹. La iniciativa del PNUD sobre empoderamiento jurídico de los pobres tiene por objeto a) generar un firme compromiso político, así como conocimientos, comprensión y apoyo, en favor del programa de empoderamiento jurídico, mediante la aprobación de resoluciones y decisiones y la difusión de conocimientos sobre el tema; b) fomentar la capacidad de las entidades de gobierno a nivel nacional, provincial y local para emprender las reformas legales e institucionales necesarias y lograr el empoderamiento jurídico de los pobres; y c) involucrar a las organizaciones de base con miras a aplicar un enfoque de abajo arriba del empoderamiento jurídico, apoyar los movimientos sociales y promover la rendición de cuentas y la sostenibilidad en relación con las reformas en favor de los pobres.

44. En un estudio reciente de los proyectos ejecutados por las oficinas del PNUD en los países se detectaron 55 proyectos en curso sobre cuestiones relacionadas con el empoderamiento jurídico, que abordaban, de una manera u otra, el acceso a la justicia, los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos a la actividad empresarial. En Indonesia, el PNUD colabora en una iniciativa conjunta con el Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo sobre un proyecto de empoderamiento jurídico y asistencia letrada dirigido a los desfavorecidos, cuyo fin es mejorar el acceso de los pobres y los marginados a la justicia mediante el apoyo a los servicios jurídicos, la sensibilización en materia jurídica y de derechos humanos y el fomento de la capacidad jurídica. Según las conclusiones de la evaluación sobre el acceso a la justicia de las poblaciones más desfavorecidas realizada por el Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo y el PNUD en las provincias de Kalimantan Occidental, Maluku, Maluku Septentrional, Sulawesi Central y Sulawesi Sudoriental, que están en situaciones posteriores a conflictos, así como en Nanggroe Aceh Darussalam, la dimensión económica de la justicia preocupa a muchas de las miles de personas entrevistadas.

45. El PNUD y el Organismo Nacional de Planificación del Desarrollo, así como otros organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil, colaboraron estrechamente a fin de redactar la Estrategia nacional de acceso a la justicia de ese país. La Estrategia nacional establece que el acceso de los pobres a la justicia es un medio fundamental para erradicar la pobreza, se centra en los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad y recomienda que las políticas intersectoriales del Gobierno tengan expresamente como destinatarios a las personas y comunidades más vulnerables.

46. El Programa para la transición al estado de derecho y a una economía de mercado inclusiva en Albania, aplicado por el PNUD, el Instituto Libertad y Democracia y el Gobierno de Albania, tiene por objeto lograr un conocimiento más profundo de los obstáculos y costos para la realización de actividades comerciales en Albania. Según las conclusiones de un informe de diagnóstico, los principales obstáculos se encuentran en el marco jurídico vigente en el país, que contiene trabas reglamentarias, normas impredecibles y leyes inadecuadas que obligan a los pobres

¹¹ DP/2007/43, párr. 73.

a trabajar en el sector no estructurado de la economía. Esta iniciativa permitirá formular recomendaciones en materia de políticas con miras a preparar una reforma institucional que haga posible una mayor protección jurídica de los pobres y facilite el acceso a la vivienda y a bienes de otro tipo.

47. En Liberia, Uganda y Mozambique, el PNUD se ha asociado con la Organización Internacional para el Derecho del Desarrollo a fin de apoyar las iniciativas de expedición de títulos de propiedad de tierras de las comunidades. El objetivo general de la iniciativa será determinar mejores prácticas para la concesión de esos títulos. También se examinarán de cerca los procesos de expedición de los títulos a fin de detectar posibles indicios de discriminación dentro de las comunidades y determinar la mejor manera de defender las reclamaciones de tierras de las poblaciones más vulnerables.

48. El objetivo fundamental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha sido asegurar la sostenibilidad del medio ambiente. El desarrollo y la aplicación del derecho ambiental como medio para lograr la sostenibilidad del medio ambiente fueron fortalecidos por el Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, y por la Declaración de Río, así como por el Plan de Aplicación aprobado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002. El séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) exige la adhesión al estado de derecho y un sólido marco jurídico e institucional. Por ello, el PNUMA promueve el estado de derecho en la medida en que afecta al medio ambiente, en particular ayudando a los países en desarrollo a fortalecer sus marcos jurídicos e institucionales para la gestión del medio ambiente.

49. El programa de derecho ambiental del PNUMA presta apoyo a los países en desarrollo y las economías en transición ofreciéndoles asesoramiento y asistencia técnica para establecer y fortalecer sus legislaciones e instituciones en materia ambiental. El PNUMA apoya la labor de los grupos de asistencia letrada, incluidas las organizaciones no gubernamentales que trabajan en materia jurídica, difundiendo información relacionada con el derecho ambiental e invitándolos a programas de derecho ambiental. Los grupos de asistencia letrada patrocinan gratuitamente litigios de interés público en favor de los pobres y los marginados de la sociedad y ayudan a aquellos que no pueden acceder a los tribunales en razón de las tasas judiciales, la imposibilidad de pagar asistencia letrada y las dificultades para formular claramente las cuestiones en juego.

50. El PNUMA realiza actividades con otros asociados para promover la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que alienta a los gobiernos a tratar de llegar al público, incluidos los pobres, mejorando el acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. La mejora de la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río pasa por asesorar a los gobiernos a fin de que establezcan por ley oportunidades para que el público, incluidos los pobres, tenga acceso a información sobre el medio ambiente, en particular sobre sustancias nocivas que puedan afectar a los pobres y su entorno. La “participación pública” requiere que se disponga de oportunidades para que los miembros del público hagan aportaciones en el marco de la adopción de decisiones que tengan o puedan tener repercusiones en el medio ambiente, incluida la promulgación de leyes, políticas y directrices.

51. El Servicio sobre pobreza y medio ambiente/Iniciativa sobre pobreza y medio ambiente del PNUMA y el PNUD está elaborando en la actualidad un instrumento para delimitar los componentes clave de leyes aptas para promover la sostenibilidad del medio ambiente. En el marco del empoderamiento de los pobres, el PNUMA apoya la participación pública en la adopción de decisiones en materia ambiental y en la gestión ambiental en esferas como los programas de conservación de las comunidades mediante enfoques participativos. Cuando se regulan a nivel nacional, los programas de conservación basados en la comunidad relativos a la tierra, el agua, la silvicultura, la gestión de desechos, etc., contribuyen al empoderamiento de los pobres y ofrecen la oportunidad de participar y beneficiarse de ellos.

52. El enfoque del ONU-Hábitat en materia de empoderamiento jurídico de los pobres se basa en el hecho de que la inmensa mayoría de los pobres de las zonas urbanas (una cifra que llega a los 900 millones) viven en asentamientos improvisados que poseen en precario. Si no se atiende esta situación, esa cifra puede alcanzar los 1.400 millones en 2020 y los 2.000 millones en 2030. La meta 11 del séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio, a saber, haber mejorado la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales en 2020, es uno de los mandatos clave del ONU-Hábitat.

53. Para el ONU-Hábitat, el empoderamiento jurídico comienza por reconocer que muchas leyes perjudican a los pobres. A efectos de asegurar el derecho a la vivienda de los pobres y garantizarles un lugar de cobijo, el ONU-Hábitat trata de: a) entender las instituciones locales (normas y organizaciones) que han creado mecanismos socialmente legítimos para regular la conducta social; b) basarse en las instituciones que ya existen a fin de proporcionarles cierto grado de reconocimiento jurídico; y c) fortalecer las instituciones, en caso necesario, para que se ocupen de los riesgos sociales, económicos y ambientales, por ejemplo promoviendo prácticas de construcción de edificios que resistan mejor a los peligros, así como una mejor disposición de los asentamientos, y garantizando los derechos sobre la tierra y los derechos de propiedad de las mujeres.

54. El ONU-Hábitat presta asistencia técnica a la iniciativa sobre política del suelo de la Unión Africana, la Comisión Económica para África y el Banco Africano de Desarrollo, que comprende el marco y las directrices de política del suelo para la reforma agraria. Muchos países de África están elaborando políticas nacionales de suelos, entre otras cosas para revisar leyes anticuadas o coloniales a fin de asegurar un acceso más equitativo a la tierra. El ONU-Hábitat ha facilitado el debate relativo a las consecuencias de la rápida urbanización para el continente. Se ofrecerá financiación a través de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra para elaborar indicadores relativos a la tierra y material de capacitación a fin de reforzar la capacidad de administración de la tierra. El ONU-Hábitat ha puesto en marcha en África un programa regional de creación de capacidad para mejorar la transparencia y hacer frente a la corrupción en el ámbito de la administración de la tierra.

55. En Dar es Salam (República Unida de Tanzania), el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios del ONU-Hábitat negoció un acuerdo con funcionarios locales gracias al cual se ha reducido el tamaño mínimo de las parcelas para hacerlas más asequibles para las familias pobres. La comunidad puede adquirir una parcela de tierra según la modalidad de arrendamiento mancomunado y puede construir casas individuales de tamaño más adecuado y asequible. Al poner en

común sus recursos mediante un arrendamiento mancomunado, las familias pueden cumplir de manera colectiva los requisitos de jure establecidos por el gobierno para la edificación en la zona.

56. En Surabaya (Indonesia), el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios de Tugurios negoció con las autoridades locales para que los habitantes de barrios marginales pudieran cumplir los códigos locales de edificación mediante la promoción de residencias de varias plantas. Al sentar las bases para construir una segunda planta y lograr que las autoridades asuman un enfoque de construcción progresiva, con plazos determinados para la construcción de la segunda mitad del edificio, los pobres de las zonas urbanas pueden vivir en sus barrios pero en condiciones mucho mejores.

57. Además de apoyar la labor y las actividades de los órganos creados en virtud de tratados y de los procedimientos especiales, así como del Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) ejecuta, tanto en la Sede como sobre el terreno, programas y actividades relativos al empoderamiento jurídico de los pobres, en especial en ámbitos relacionados con el acceso a la justicia y el fortalecimiento del estado de derecho, la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza y la buena gobernanza y la democratización.

58. En Guatemala, el ACNUDH organizó en abril de 2008, un seminario internacional sobre litigación estratégica y centros de asistencia jurídica en materia de derechos humanos dirigido a abogados defensores de los derechos humanos, y otros trabajadores jurídicos indígenas, a fin de sensibilizar a las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas sobre los fundamentos de la litigación estratégica y explorar su viabilidad como método de cambio social en favor de los derechos humanos. Sobre la base de los resultados de este seminario, en 2009 la oficina del ACNUDH en Guatemala, junto con el UNICEF y el PNUD, elaboró el proyecto denominado Programa Maya, cuyo objetivo es lograr que los pueblos indígenas de Guatemala ejerzan plenamente sus derechos.

59. En Angola¹², el ACNUDH apoyó la mejora del acceso a la justicia, en particular para las mujeres y las personas que viven en zonas pobres y remotas. Se establecieron centros de asistencia jurídica en tres provincias prioritarias y se incorporó al sistema judicial de Angola el uso de mecanismos alternativos para la solución de controversias, como la mediación y el arbitraje. En Burundi, el programa del ACNUDH para 2008-2009 se centró, entre otras cosas, en el fortalecimiento del estado de derecho mediante la mejora del acceso a la justicia para todos, en particular las personas más vulnerables, y la profesionalización del poder judicial y del sistema penitenciario. De esa manera, el ACNUDH, junto con la División de Derechos Humanos y Justicia de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi, está contribuyendo a restablecer la confianza en el poder judicial.

60. La Sección de Derechos Humanos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) ha puesto en marcha un proyecto de asistencia jurídica gratuita en Haití. A tal fin, la Sección de Derechos Humanos se ha asociado con el Colegio de Abogados de Mirebalais y Jacmel. La Sección de Justicia de la MINUSTAH tiene un proyecto similar (denominado Kay Justice) en

¹² La oficina del ACNUDH en Angola cerró en 2008.

Puerto Príncipe. En la actualidad, el proyecto de asistencia jurídica gratuita se está aplicando en tres ciudades de Haití y tiene por objeto mejorar el acceso a la justicia de las personas que carecen de los recursos necesarios para pagar un abogado.

61. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en su calidad de organismo encargado de los criterios y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, cuenta con un programa cada vez más amplio en el ámbito del acceso a la justicia y el empoderamiento jurídico de los pobres. Comprende la elaboración de instrumentos centrados en particular en los niños, las mujeres y otros grupos vulnerables en el sistema de justicia penal, como el conjunto de instrumentos de evaluación de la justicia penal y varios manuales sobre reforma penal que se centran fundamentalmente en el acceso a la asistencia jurídica de todos los delincuentes y prisioneros. Existen programas en muchas partes del mundo, entre ellas, África, el Oriente Medio y América Latina.

62. En África, la UNODC está apoyando la aplicación del Plan de Acción revisado de la Unión Africana sobre fiscalización de drogas y prevención del delito para el período 2007-2012, que incluye entre sus prioridades la mejora de la eficacia de los sistemas de justicia penal, en especial la asistencia a las víctimas y la protección de testigos.

63. El acceso a la justicia y la asistencia letrada es un componente importante de varios proyectos elaborados por la UNODC junto con otros organismos de las Naciones Unidas en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En Guinea-Bissau, México (en el estado de Chiapas), el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y el Afganistán se están ejecutando proyectos con un componente de asistencia jurídica a los que está previsto otorgar financiación.

64. El Manual para la lucha contra la trata de personas de la UNODC ofrece un panorama general de las vías y medios para ofrecer una adecuada asistencia letrada a las víctimas de la trata y facilitar así su participación en los procedimientos penales contra los tratantes. El manual también aconseja que se pongan a disposición de las víctimas letrados pagados por el Estado para que las representen en los distintos procedimientos judiciales, que pueden ir desde el enjuiciamiento de los tratantes hasta la presentación por las víctimas de demandas de indemnización o reparación.

IV. Dificultades, enseñanzas extraídas y camino a seguir

65. El empoderamiento jurídico debe asentarse firmemente en las realidades de la pobreza y la exclusión. Requiere cambios en las relaciones entre el Estado y los pobres y sus respectivas facultades. Por su propia naturaleza, el empoderamiento jurídico de los pobres puede representar una amenaza para algunos intereses creados. Habrá ganadores y perdedores, en particular porque a menudo los beneficios mutuos del empoderamiento jurídico no son evidentes. En algunos casos, es posible que poderosos agentes económicos se organicen eficazmente para impedir reformas que puedan llevar al empoderamiento de los pobres y los desfavorecidos. En otros casos, las élites podrán tratar de influir en las reformas para obtener ventajas en beneficio propio. Una de las dificultades que debe superarse es persuadir de los beneficios del empoderamiento jurídico a quienes se sienten amenazados por él, por ejemplo, creando alianzas con los interesados y buscando vías de salvar los obstáculos culturales al empoderamiento jurídico de los pobres.

66. El éxito de las iniciativas y reformas en materia de empoderamiento jurídico sobre el terreno dependerá de muchos factores, entre ellos el liderazgo político y el compromiso de los gobiernos y de otros interesados. Los procesos de empoderamiento jurídico deben basarse, desde el primer momento, en un conocimiento profundo del contexto en que se van a llevar a cabo. Se debe determinar, sobre la base de un análisis contextual, cuáles son las reformas que se perciben como más necesarias y cuáles son los riesgos que entrañan y las dificultades que deben superar. A fin de evaluar las complejidades del proceso y evitar muchos escollos en la reforma, es fundamental analizar factores esenciales como la estructura social y cultural interna, el contexto económico y las características del Estado, así como el alcance de los sectores jurídico, político y económico no estructurados.

67. Aunque la escala del cambio necesario pueda resultar desalentadora, ello no significa que los pequeños avances carezcan de valor. La introducción de cambios en algunos ámbitos normativos primero puede crear las condiciones para potenciar la voz de los pobres, colocándolos así en mejor posición para reclamar reformas institucionales adicionales. También puede demostrar a otros interesados, como las instituciones gubernamentales, los propietarios de negocios y los empleadores, por ejemplo, que los beneficios del empoderamiento jurídico de los pobres pueden extenderse a otras partes de la sociedad.

68. El empoderamiento jurídico de los pobres es, a la vez, una estrategia de desarrollo y un objetivo de desarrollo. Aunque sus prioridades deben ser establecidas por los pobres y para los pobres, también deben guiarse por los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas. La finalidad del desarrollo debe ser mejorar la capacidad de los titulares de derechos para conocer e invocar sus derechos. Deben establecerse soluciones adaptadas a las especificidades de todos los grupos sociales que viven en la pobreza y a sus vulnerabilidades particulares. A la hora de empoderar a los grupos más marginados y excluidos, las estrategias nacionales de desarrollo pueden inspirarse en los principios básicos de derechos humanos en todas las fases del proceso.

69. Las necesidades humanas básicas, entendidas como derechos humanos fundamentales, no son una cuestión de caridad sino de justicia y, por tanto, deben recogerse en normas claras y jurídicamente vinculantes. Ello proporcionaría un mandato específico para que los funcionarios públicos actuaran y para que quienes invocaran derechos responsabilizaran a los titulares de obligaciones. Por tanto, los países deben asegurarse de crear un marco jurídico eficaz que reconozca los derechos humanos y establezca mecanismos para hacerlos cumplir.

70. Las normas de derechos humanos exigen el establecimiento de mecanismos de reparación judiciales o cuasi judiciales. Esos mecanismos deben ser accesibles y eficaces, y los procedimientos deben ser transparentes y facilitar la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres. También son fundamentales los medios no judiciales de rendición de cuentas, como los mecanismos cuasi judiciales (por ejemplo, el ombudsman y los órganos creados en virtud de tratados), políticos (por ejemplo, el proceso parlamentario) y administrativos (por ejemplo, la evaluación de las repercusiones en los derechos humanos).

71. Es importante velar por que haya un número suficiente de mecanismos de justicia adecuados y equitativos y por que sean accesibles y asequibles para los

pobres y aceptables en términos de calidad. Teniendo presente ese objetivo, los gobiernos pueden establecer mecanismos innovadores e informales de solución de controversias que sean de buena calidad, accesibles a los pobres y compatibles con todas las normas y principios de derechos humanos pertinentes. Otros caminos posibles en el ámbito del estado de derecho son la mejora del acceso a la justicia, la adopción de disposiciones en materia de identidad jurídica y registro de nacimientos, la derogación o modificación de las leyes que perjudican a los pobres, la facilitación de la creación de organizaciones de la sociedad civil y el establecimiento de un sistema de mantenimiento del orden eficaz e imparcial. Otra medida sería hacer más accesibles los sistemas judicial y de administración de la tierra y las instituciones públicas mediante el reconocimiento y la incorporación de los procedimientos consuetudinarios e informales de los que ya se benefician los pobres. También es necesario reforzar y hacer accesibles los mecanismos de rendición de cuentas, apelación y supervisión de los sistemas de justicia para que los pobres puedan denunciar los casos de abuso de poder y autoridad, corrupción y discriminación.

72. Por lo que respecta a los derechos de propiedad, sería necesario un programa para el empoderamiento jurídico de los pobres que se centrara en la promoción de un sistema de derechos de propiedad inclusivo y favorable a los pobres que garantizara un acceso equitativo y sostenible a la tierra y otros recursos naturales, teniendo en cuenta los imperativos de seguridad alimentaria y sostenibilidad de los medios de vida. Será decisivo que los pobres gocen de seguridad y estabilidad en la tenencia para que no vivan con el constante temor a ser trasladados, desplazados y desalojados. La propiedad de la tierra y el acceso a ésta, así como la eficaz gobernanza de la tierra, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, pueden mitigar los riesgos de la precariedad en materia de tenencia y facilitar la erradicación de la pobreza.

73. El empoderamiento jurídico de los pobres puede contribuir a erradicar la pobreza mediante la protección y promoción de los derechos laborales y los derechos al empleo por cuenta propia y a la actividad empresarial mediante el apoyo a iniciativas destinadas a fortalecer la identidad, la voz propia, la representación y la seguridad de los contratos, así como reducir la incertidumbre y los costos de transacción para los pobres, en especial los que trabajan en el sector no estructurado de la economía. Ello requerirá que se revise y mejore la calidad de las reglamentaciones existentes, y podría complementarse con el establecimiento de un conjunto mínimo de derechos laborales jurídicamente exigibles para los trabajadores del sector no estructurado de la economía. La mejora del acceso a las oportunidades, el apoyo a una protección social inclusiva y la promoción de la igualdad entre los géneros son medidas que también serán muy beneficiosas para los pobres. Para aplicar con éxito esas iniciativas resulta fundamental la participación efectiva de los interesados a nivel de la comunidad, las asociaciones empresariales y las instituciones gubernamentales pertinentes.

74. El empoderamiento jurídico de los pobres también debe centrarse en la eliminación de los obstáculos innecesarios para acceder a las instituciones y los mercados formales, aumentar las oportunidades de establecer vínculos empresariales y acceder a los mercados, aumentar los beneficios y la protección de todas las personas que trabajan en el sector no estructurado de la economía, fortalecer la organización y representación de los empresarios del sector no estructurado y

ofrecer a los microempresarios un acceso en igualdad de condiciones a la protección y a los servicios públicos y demás servicios.

75. A fin de mejorar la sostenibilidad, la eficacia y el carácter inclusivo de sus iniciativas para erradicar la pobreza, el sistema de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta los mecanismos de derechos humanos existentes y en desarrollo, debe prestar más atención al desarrollo desde la perspectiva del usuario final y, a tal fin, tratar más a fondo la cuestión de los derechos, como los derechos laborales, los derechos de propiedad y otros derechos esenciales para los medios de vida de los pobres.

76. El empoderamiento jurídico de los pobres requiere una mayor sensibilización de la comunidad y un mayor acceso a los servicios jurídicos, incluidos los de carácter auxiliar. A tal fin, se debe alentar a la comunidad internacional a que respalde las iniciativas basadas en la comunidad y apoye a las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de esas cuestiones. A la hora de potenciar el empoderamiento jurídico de los pobres, las estrategias nacionales y subnacionales de reducción de la pobreza deben incluir programas especiales destinados a ofrecer a los pobres un acceso gratuito y en igualdad de condiciones a los tribunales y otros mecanismos de solución de controversias y promover su derecho a un juicio justo tanto en el ámbito civil como penal. Las iniciativas para el empoderamiento jurídico de los pobres deben apoyar a los movimientos sociales dirigidos a fortalecer la voz de los pobres y los marginados y proteger sus derechos.

77. Habida cuenta de que la inmensa mayoría de los adultos en situación de pobreza son mujeres, las iniciativas de empoderamiento jurídico también deben apoyar campañas de sensibilización y capacitación jurídica básica sobre igualdad entre los géneros dirigidas a las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, a fin de alentarlas a exigir justicia y proporcionarles los medios para hacerlo. Es preciso que en todas las intervenciones para el desarrollo se incluya la prestación de servicios de asistencia letrada a las mujeres y la eliminación de todos los obstáculos que puedan impedirles acceder a la justicia. Se debe actuar concertadamente para revisar y derogar las leyes discriminatorias y las prácticas administrativas conexas a fin de asegurar un acceso pleno e igual de la mujer a los recursos económicos, incluida la herencia y el derecho a ser propietaria de bienes en condiciones de igualdad. Se necesitan asimismo medidas adicionales para tratar la cuestión de la justicia para los niños.