

Preguntas y respuestas

P: ¿Qué es la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres?

R: La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres es la primera iniciativa a escala mundial centrada específicamente en el vínculo entre la exclusión, la pobreza y el derecho. Creada por un grupo de países en desarrollo e industrializados, entre ellos Canadá, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Guatemala, Noruega, Suecia, Sudáfrica, Tanzania y el Reino Unido, es una comisión independiente que cuenta con el patrocinio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con sede en Nueva York.

La Comisión, presidida conjuntamente por Madeleine Albright, ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos y por el economista peruano Hernando de Soto, reúne a eminentes juristas y especialistas de todo el mundo. Al inicio del presente informe se incluye la lista completa con los nombres de todos los miembros de la Comisión.

El objetivo del empoderamiento legal no es brindar ayuda humanitaria a los pobres, sino formular políticas y reformas institucionales con el fin de expandir sus oportunidades y protecciones jurídicas para contribuir a que ellos puedan salir de la pobreza por sus propios medios.

P: ¿Cómo fue que la Comisión arribó a la cifra de “4 mil millones” de personas excluidas del Estado de Derecho?

R: La Comisión se valió de métodos aceptados de extrapolación estadística. El Instituto Libertad y Democracia (ILD, por sus siglas en inglés) ha realizado estudios de campo en veinte 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, las Filipinas, Etiopía, Georgia, Ghana, y Pakistán. El ILD estimó que, como mínimo, entre el 79 y el 90 por ciento de la población urbana y rural vivía en un marco de extralegalidad. La Comisión aplicó entonces dichos resultados en 179 países en desarrollo del mundo y naciones de la ex Unión Soviética de acuerdo con el grado de desarrollo de su marco institucional y arribó a la conclusión de que el 85 por ciento de la población vivía en áreas extralegales. Dado que en estos 179 países la población asciende a los 4,9 mil millones de personas, se dedujo que al menos 4,1 mil millones viven en áreas extralegales.

Los estudios realizados por muchas otras organizaciones han confirmado esta cifra. La Organización Internacional del Trabajo, en la edición de 2002 de los “Indicadores Clave del Mercado Laboral” estimó que más del 70 por ciento de la fuerza laboral de los países en desarrollo operan en el sector informal de la economía. Tomando en cuenta los dependientes de dichos trabajadores, esto significa que al menos 4,3 mil millones de pobres en estos países recurren a las actividades informales para su subsistencia diaria.

P: Cuando en el informe se habla de personas excluidas del Estado de derecho, ¿de quiénes se trata realmente?

R: La expresión ‘excluidos del Estado de derecho’ se refiere a los cerca de 4 mil millones de personas cuyas vidas no gozan de la protección y las oportunidades que el derecho puede ofrecer y que están imposibilitadas de utilizar las leyes y las instituciones formales que sustentan la economía. Viven en los sistemas informales del mundo y no pueden utilizar las leyes de su país para proteger su patrimonio y los negocios que operan ni tampoco beneficiarse de las normas laborales internacionales o de un sistema funcional de derechos de propiedad.

P: ¿Cómo afecta el Programa de Empoderamiento Legal a los Objetivos de Desarrollo del Milenio?

R: La Comisión considera que la pobreza es producto del hombre, resultado de su acción y su

inacción, un fracaso de las políticas públicas y los mercados. El informe señaló 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, comerciantes y propietarios. Si bien las mismas protecciones e instrumentos existen en numerosos países en vías de desarrollo, la gran mayoría de sus habitantes no tienen forma de acceder a ellos. La Comisión considera que al ampliar la protección legal para que incluya a todos, los pobres estarán en mejores condiciones para salir de la pobreza por sus propios medios. Así definido, el empoderamiento legal no pretende sustituir al programa ODM y la búsqueda por erradicar la pobreza, sino más bien enriquecer estos esfuerzos mediante la utilización de herramientas y enfoques que combatan las causas profundas y estructurales de la pobreza y la exclusión. Un esfuerzo ampliado a la escala internacional por cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, combinado con el compromiso real de empoderamiento legal, pueden constituir un programa altamente eficaz y dinámico para arremeter de prisa contra la pobreza en el mundo, desde hoy hasta el 2015, e incluso más allá del 2015.

P: Numerosas organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y multilaterales ya se encuentran trabajando para paliar el flagelo de la pobreza en todo el mundo. ¿En qué se diferencia de ellas esta Comisión?

R: Los problemas relacionados con la exclusión de los pobres del Estado de derecho son complejos y no existe una panacea. Por ende, los enfoques son múltiples y hay varias organizaciones que trabajan para combatir estos desafíos a la condición humana.

La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres ha abordado el tema de la pobreza mundial desde una perspectiva única: el vínculo entre la pobreza y la imposibilidad de los pobres de acceder a estructuras aceptables y legales para proteger los activos económicos y respaldar las actividades económicas. Los resultados del empoderamiento legal no están destinados a sustituir los esfuerzos ya existentes, sino más bien a complementar los esfuerzos de otras organizaciones.

P: Ahora que el informe se ha publicado, ¿cuáles son los pasos a seguir para implementar los resultados?

R: En primer lugar, la Comisión procura dar a conocer los resultados del informe. Esto contempla lanzamientos en distintas regiones de todo el mundo, incluyendo África, Asia, Europa y América. Cada lanzamiento está estructurado para iniciar el proceso orientado a comprometer a la sociedad civil,

grupos religiosos, académicos, investigadores, especialistas en desarrollo y funcionarios oficiales con los contenidos del presente informe y las cuestiones vitales relacionadas con el empoderamiento legal de los pobres.

Una vez que los resultados de la Comisión hayan alcanzado una amplia difusión, comenzaremos a examinar de qué manera integrar las principales recomendaciones del presente informe a todos los aspectos del trabajo en materia de desarrollo ya existente. El Programa de 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 puede ejercer influencia en la forma en que los gobiernos establecen e implementan las reglas que definen las protecciones y oportunidades económicas y sociales.

P: ¿En qué consistió el aporte de las personas de los países en desarrollo?

R: La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres se valió de las lecciones aprendidas durante las Consultas Nacionales realizadas en 22 países de todo el mundo. El proceso se diseñó para garantizar que las recomendaciones sobre políticas estuvieran basadas en la experiencia local, a fin de asegurar un sentido de identificación nacional y regional con el programa y las recomendaciones de empoderamiento legal. Dicho proceso promovió un diálogo entre los grupos de interés y contó con la participación de representantes académicos locales, ONG, altos funcionarios gubernamentales y otros actores relevantes. En virtud de las lecciones aprendidas durante el proceso de Consulta Nacional, el Programa de Empoderamiento Legal puede considerarse una herramienta para complementar los esfuerzos existentes iniciados por las organizaciones multilaterales, los gobiernos regionales y locales, y la sociedad civil.

P: ¿Existe un vínculo claro entre la pobreza y la economía informal?

R: Sí, en el mundo desarrollado existe un amplio sector formal y un pequeño sector informal. En los países pobres se da el caso contrario: existe un pequeño sector formal y un amplio sector informal. La mayoría de las transacciones económicas en el mundo en desarrollo se realizan por fuera de un sistema legal oficialmente reconocido.

P: ¿Qué impacto tendría el empoderamiento legal de los pobres en la actual crisis de alimentos?

R: Son numerosas las razones que explican la reciente escalada de los precios de los alimentos a nivel mundial, y los grupos más afectados por la crisis son las personas pobres y vulnerables. Para reducir la vulnerabilidad a largo plazo, los miembros de la Comisión sostienen que el empoderamiento legal de los pobres es una condición fundamental. Estudios realizados en América Latina, Asia y África muestran que otorgar reconocimiento legal y seguridad patrimonial a los pobres puede desembocar en un aumento de la productividad. Sólo cuando tengan protección legal para su propiedad, seguridad de tenencia y acceso a créditos asequibles, los pobres podrán realizar las inversiones necesarias para alcanzar un mayor crecimiento y productividad.

P: ¿Cuál es el vínculo entre la pobreza y el Estado de derecho?

R: Miles de millones de personas en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo, carecen de protección legal para sus recursos y transacciones económicas. Garantizar los derechos de propiedad de los individuos y el derecho de las comunidades locales a administrar y utilizar la tierra y los recursos naturales según sus necesidades y prioridades puede tener un efecto catalizador fundamental para mejorar sus medios de vida y estimular el desarrollo económico de y para los pobres. La inclusión legal resulta esencial para las personas que viven en la pobreza (en lo que los economistas denominan el 'sector informal') a fin de protegerlas contra la opresión, generar oportunidades económicas y permitir que se beneficien a partir de leyes funcionales.

P: ¿Cuál ha sido el papel del PNUD en la elaboración del presente informe? ¿Y cuál será su papel en el futuro?

La Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres es una comisión independiente. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) actuó como patrocinador de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres.

La Comisión invita al PNUD a crear y dirigir un comité directivo mundial para garantizar una participación amplia y el seguimiento del Programa de Empoderamiento Legal. El empoderamiento legal de los pobres debe 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.

P: ¿Cuál es el papel de la sociedad civil en el empoderamiento legal de los pobres?

R: La sociedad civil y las organizaciones comunitarias pueden contribuir creando vínculos entre las personas pobres y las instituciones políticas en todos los niveles, abogando por una mejor representación de las personas pobres, organizando el apoyo a los programas de reforma, y sirviendo como auditores independientes del sistema político.

P: ¿El informe de la Comisión aborda cuestiones relacionadas con la buena gestión de gobierno?

R: Sí, para lograr una sociedad más justa, más próspera y más sostenible, es fundamental una gestión de gobierno efectiva, plasmada a través de instituciones que establezcan un conjunto de reglas previsibles, imparciales y que se hagan cumplir de manera coherente.

La exclusión de los pobres del Estado de derecho tiene por efecto socavar la confianza pública en las instituciones formales y la legitimidad del gobierno. La Comisión considera que cuando la protección legal se hace extensiva a todos los ciudadanos, son más los miembros de la sociedad que comienzan a interesarse por el mantenimiento de un orden social pacífico y la estabilidad del gobierno local. Aumentar el interés de cada ciudadano por el bien de la sociedad en su conjunto es un elemento central para lograr una gobernabilidad efectiva y exitosa.

P: ¿El informe aborda las necesidades de la mujer?

R: Sí, efectivamente, en la mayoría de los países en desarrollo la pobreza tiene una dimensión de género y el empoderamiento legal puede colaborar en favor de la igualdad entre los géneros. Las mujeres, en especial, tienen más probabilidades de estar excluidas del Estado de derecho. Además, las normas e instituciones informales y tradicionales con frecuencia discriminan a la mujer.

Dentro del área de los derechos laborales, el desafío consiste en lograr que las normas laborales de la OIT, que promueven la igualdad de oportunidades y trato, se extiendan de manera eficaz al sector informal. Además, dentro del contexto de los derechos de propiedad, es fundamental que las naciones desarrollen leyes que no excluyan a las mujeres, sino que, por el contrario, las incluyan y protejan. Gran parte de la miseria del mundo en desarrollo surge a partir de los sistemas legales y consuetudinarios que privan a las mujeres de su derecho al voto. Las mujeres generalmente se enfrentan a barreras que se imponen a su derecho de posesión, uso, transferencia o legado

de la propiedad. Estas realidades conducen a que las mujeres sean cada vez más vulnerables al abuso y la explotación.

Puesto que las mujeres representan un enorme porcentaje de la población de pobres, la inclusión y protección de sus necesidades resulta fundamental para fomentar el Programa de Empoderamiento Legal.

P: ¿El informe aborda las necesidades de los pueblos indígenas?

R: En efecto, los pueblos indígenas constituyen un enorme porcentaje de los pobres del mundo. Por esta razón, tratar las estructuras que los excluyen del Estado de derecho es un elemento importante del trabajo de la Comisión.

Los pueblos indígenas se han visto forzados a trabajar en el sector informal a causa de la pérdida de sus tierras ancestrales, la reubicación sin compensación y otras imposiciones sobre sus sistemas tradicionales. La Comisión cree que el empoderamiento legal debe incluir el reconocimiento de una variedad de sistemas de tenencia de tierras, entre los que se incluyan los derechos consuetudinarios, los derechos de las poblaciones autóctonas y los derechos colectivos.

P: ¿Cuál es el papel de la religión y de las comunidades agrupadas bajo una creencia religiosa en la defensa del Programa de Empoderamiento Legal?

R: Las comunidades religiosas y las tradiciones espirituales indígenas pueden desempeñar un papel único y vital en la transferencia a la acción concreta de los imperativos morales del empoderamiento legal. Tal como se expresó durante una reunión de la Comisión con miembros de una comunidad religiosa, “los líderes religiosos cuentan con la confianza de la gente”. En un mundo donde los pobres observan con escepticismo a los políticos y sus promesas, esta ‘confianza’ puede ser invaluable para la defensa de las necesidades de algunos de los ciudadanos más vulnerables del planeta.