Al servicio
de las personas
y las naciones

Documento de debate

EXCLUSIÓN SOCIO-ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
OPORTUNIDADES DE INVOLUCRAMIENTO PROGRAMÁTICO EN EMPODERAMIENTO LEGAL A NIVEL REGIONAL Y DE PAÍS

Marzo de 2013

United Nations Development Programme

DEMOCRATIC GOVERNANCE

EL CONTEXTO DE DESARROLLO

Presentación

La desigualdad y la exclusión son dos de los desafíos para el desarrollo más acuciantes que afectan actualmente a la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, los programas de empoderamiento legal, que pretenden eliminar las barreras jurídicas y avanzar en los derechos y los intereses de los pobres y que podrían arrojar luz sobre componentes críticos para las estrategias de gobernabilidad para hacer así frente a la desigualdad y la exclusión social, apenas están presentes en la cartera programática sobre Estado de Derecho implementada por el PNUD en la región. Por ello, surgen algunas preguntas:

- ¿Es el empoderamiento legal un enfoque adecuado para hacer frente a los desafíos de desarrollo a los que se enfrenta América Latina y el Caribe, y en concreto la exclusión socio-económica?
- ¿En qué medida ha atajado ya estos desafíos la labor del PNUD en áreas prácticas distintas a la gobernabilidad democrática, principalmente por la de erradicación de la pobreza?
- ¿Sería posible plantear la transversalidad para inyectar enfoques de empoderamiento legal en la labor que se realiza con la gobernabilidad, la erradicación de la pobreza y la exclusión social?

Este documento pretende responder a estas tres preguntas, dirigiendo la atención al valor que tiene enfoque del empoderamiento legal para América Latina y el Caribe, y su complementariedad con las vigentes estrategias de reducción de la pobreza y las desigualdades. Pone de relieve los elementos más relevantes y predominantes del empoderamiento legal estableciendo vínculos con los programas y estrategias del PNUD que ya se implementan en la región y ofrece ejemplos concretos sobre las estrategias de empoderamiento legal seguidas y apoyadas por el PNUD en otras regiones y a nivel nacional, además de examinar las formas en las que se podrían replicar la programación y las estrategias regionales iniciadas en otras partes del mundo.

Empoderamiento legal: orígenes y conceptos

El concepto de empoderamiento legal se suele atribuir normalmente al innovador trabajo de Stephen Golub, quien acuñó el término y contribuyó significativamente a través de su labor académica a su popularización.[1] Surgió de la crítica de la llamada "Ortodoxia del Estado de Derecho" que básicamente era el tipo generalizado de reformas del Estado de Derecho consideradas esencialmente jerárquicas y estadocéntricas y que habían sido durante mucho tiempo el paradigma dominante para integrar el derecho y el desarrollo.

El empoderamiento legal fue rápidamente acogido por las organizaciones de base y las agencias de desarrollo,[2] y ganó repercusión internacional sin precedentes a través del trabajo de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (CLEP), creada en 2005, a la que el PNUD ofreció apoyo internacional.[3]

En lo que respecta al PNUD, el enfoque LEP debe estar relacionado con su labor de apoyo a la

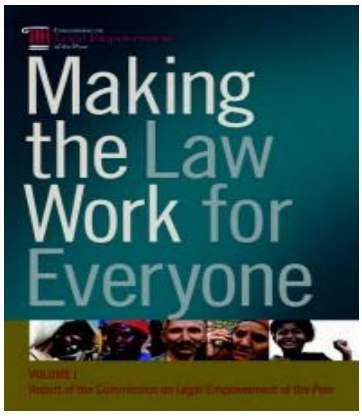
[1] "Beyond Rule of Law Orthodoxy: The Legal Empowerment Alternative," Rule of Law Series, Número 41, Democracy and Rule of Law Project, Carnegie Endowment for International Peace (Washington: Carnegie Endowment, 2003), http://carnegieendowment.org/files/wp41.pdf

[2] Consulte la Global Legal Empowerment Initiative, http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/glei-description-092712.pdf; consulte también la Red Namati, http://www.namati.org/; USAID, Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment, marzo de 2007, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADM500.pdf ; Justice for the Poor, del Banco Mundial, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,menuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html; V. Maru, "Access to Justice and Legal Empowerment: A Review of World Bank Practice", septiembre de 2009, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/11/25/000333038_20091125020239/Rendered/PDF/518430NWP0Acce10Box342050B01PUBLIC1.pdf

[3] Consulte el Informe del Secretario General: Implementación de la resolución 64/215 de la Asamblea General sobre el empoderamiento jurídico de los pobres y la erradicación de la pobreza, 6 de septiembre de 2011, UN Doc. A/66/341, párrafo. 5 (Informe del Secretario General 2011), http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/487/91/PDF/N1148791.pdf?OpenElement ;

gobernabilidad democrática, también a través del apoyo al Estado de Derecho, para con ello lograr sistemas de justicia efectivos, sensibles, accesibles y justos y el acceso a la justicia basada en los derechos humanos (HRB A2J). También está estrechamente vinculado con su misión de erradicar la pobreza y de promover el desarrollo inclusivo. Los fundamentos normativos de este trabajo fueron esbozados a partir de la *Nota de Práctica sobre Acceso a la Justicia de* 2004. Una de las principales características de la *Nota de Práctica* fue el uso de los derechos humanos como marco normativo básico, para diferenciar por ende el enfoque del PNUD sobre el Estado de Derecho y la Justicia de la de otras agencias. Así, el marco internacional de derechos humanos y sus principios de indivisibilidad, universalidad e inalienabilidad, no discriminación e igualdad ofrecen un respaldo conceptual sólido y sancionado por Naciones Unidas para el enfoque del PNUD. Valida la importancia central otorgada al acceso a remedios efectivos y a una justicia y unos servicios de seguridad transparentes, al empoderamiento jurídico de las personas y a la eliminación de las barreras jurídicas para gozar de una igualdad de oportunidades y lograr la inclusión. Sin duda, este enfoque constituye uno de las principales fortalezas comparativas del PNUD en el ámbito del acceso a la justicia, en especial para los pobres y marginados, y debería considerarse intrínseco a su labor en el área del empoderamiento legal.

La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones – Informe de la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres



El informe de la CLEP, titulado *La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*,[4] define el empoderamiento legal de los pobres (LEP) como "un 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". Por lo tanto, el empoderamiento legal pretende contribuir al desarrollo a través de la mejora de la capacidad de las personas para lograr y mantener modos de vida. Esto incluye una reforma institucional y jurídica cuyo objetivo sea empoderar a individuos y comunidades para convertirse en agentes de su propio desarrollo, así como para demandar y proteger sus derechos políticos, sociales y económicos. Se basa en la premisa de que la pobreza deriva de la desigualdad social, económica, y política.

El informe de la CLEP identifica cuatro pilares para avanzar en el LEP: acceso a la justicia y el Estado de Derecho como pilar central; derechos de propiedad y de la tierra; derechos laborales; y derechos empresariales, especialmente relacionadas con las micro empresas. Las conexiones con los derechos humanos fueron claramente expresadas y el Primer Informe del Secretario General sobre el Empoderamiento legal reconoció que el marco internacional de derechos humanos representa los cimientos del empoderamiento legal de los pobres.[5] Para avanzar en el empoderamiento jurídico en las tres áreas, el Informe de la CLEP también recomendó dentro del primer pilar garantizar el derecho a la

[4] Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, *La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*, 2 vol., octubre de 2008, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/Lep/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---english.html; Informe del Secretario General 2011 ; Informe del Secretario General sobre empoderamiento jurídico y erradicación de la pobreza, 13 de julio 2009, UN Doc. A/64/133, (Informe del Secretario General 2009) http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/Lep/report-of-the-secretary-general-on-legal-empowerment-and-poverty-eradication-a-64-133/

[5] Informe del Secretario General 2009, párrafos 7-14; PNUD, *Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP's Work: A Guidance Note*, julio de 2010, p. 3, http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/local-development/integrating-legal-empowerment-of-the-poor-in-undps-work-/Legal_Empowerment_of_the%20Poor_Guidance_Note.pdf; consúltese también Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, *La Ley: la Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*, Vol 1, p. 29, donde el análisis de los derechos humanos se limita, sin embargo, a los derechos de propiedad, derechos empresariales y laborales.

identidad jurídica,[6] derogar leyes discriminatorias, fortalecer la sociedad civil y apoyar la Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) y la utilización de asistentes legales. El Informe del Secretario General añadió referencias a las preocupaciones medioambientales, dada la enorme dependencia de los pobres de los recursos naturales.[7] Se afirma que todos estos pilares están interconectados y se refuerzan mutuamente, por lo que una mejora en el acceso a la justicia o la protección legal de los derechos económicos, como el derecho empresarial y los derechos de propiedad, podrían tener un efecto positivo en el fortalecimiento de otros pilares.

El enfoque LEP, tal y como se presenta en el Informe de la Comisión, propone una metodología para formular trabajos programáticos que incorpora un proceso de evaluación y diagnóstico cuyo objetivo es identificar los cuellos de botella institucionales que impiden que los pobres accedan y ejerzan sus derechos jurídicos para mejorar sus vidas y modos de vida. Sugiere instrumentos jurídicos y políticos[8] con mecanismos de implementación y requisitos de capacidad adecuados. También incluye un análisis político-económico que sirve para movilizar aliados y gestionar a los actores parte.[9]

> "Pese a que en todas partes hay un creciente reconocimiento de las normas de derechos humanos y del estado de derecho, y una mayor adhesión a ellos, muchas personas, particularmente las que viven en la pobreza, las mujeres, los pueblos indígenas y los grupos desaventajados, siguen careciendo de acceso a la justicia y a la protección garantizadas en los marcos jurídicos nacionales e internacionales. El acceso a la justicia exige no solo la existencia de derechos jurídicos sino también el conocimiento de esos derechos, y un acceso razonable a los mecanismos para obtener reparaciones por las injusticias sufridas."
>
> ***Informe del Secretario General sobre la aplicación de la Resolución 64/215 de la Asamblea General sobre el empoderamiento jurídico de los pobres y erradicación de la pobreza (A/66/341)***

Promover una conceptualización más amplia del empoderamiento legal

El empoderamiento legal es un concepto complejo y recibe diferentes definiciones y aproximaciones.[10] El enfoque de la comisión, aunque comparte muchos puntos con el concepto original, difiere en muchos otros aspectos importantes.

En términos de alcance, la Comisión se basa principalmente en el tema de los modos de vida y en el menor énfasis que se hace del acceso a la justicia de los pobres, que fue presentado solo como una condición previa para la materialización de estos derechos. Aunque hacer frente a las dificultades para las modos de vida tiene mucho sentido en el contexto global de Naciones Unidas, donde gran parte del trabajo realizado en el ámbito del Estado de Derecho ha seguido centrándose en la reforma de justicia y de su rama penal, es importante afirmar que el empoderamiento legal no se centra necesaria y exclusivamente en las modos de vida. En su concepción más amplia y original, también pretende mejorar la rendición de cuentas y el acceso a servicios públicos en su sentido más amplio, como a la salud y la educación, que son igual de importantes para hacer frente a la pobreza y la exclusión social.[11] Por ejemplo, un proyecto para apoyar la prestación de servicios jurídicos por parte de asistentes jurídicos, podría considerarse sin duda un empoderamiento legal, independientemente del

[6] El derecho a reconocer a una persona ante la ley es, de hecho, uno de los derechos fundamentales reconocidos en la Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art.16). Este derecho sigue siendo ignorados en muchos países en los que grandes grupos de población, los más pobres y vulnerables, siguen careciendo de estatus jurídico y reconocimiento ante la ley.

[7] Consúltese PNUD, *Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP's Work: A Guidance Note*, julio de 2010, p.2; Informe del Secretario General 2009, párrafos 15-16.

[8] PNUD, *Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP's Work: A Guidance Note*, julio de 2010, p. 4.

[9] Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres, *La Ley: La Clave para el Desarrollo sin Exclusiones*, vol. 1, p. 79, http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---english/Making_the_Law_Work_for_Everyone.pdf

[10] Para obtener una lista de definiciones, consulte S. Golub, "What Is Legal Empowerment? An Introduction", in S. Golub (ed.), *Legal Empowerment: Practitioners' Perspectives*, 2010, p. 10; M. Stephens, "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: An Opportunity Missed", (2009) 1 *Hague Journal on the Rule of Law*, 132-157.

[11] Consúltese el Informe del Secretario General 2009, párrafo 41.

hecho de que no se centre específicamente en ninguna de las preocupaciones sobre modos de vida mencionadas.

El uso del ´termino "pobre" en lugar de "desfavorecido" también dio lugar a ciertas dudas, ya que la exclusión social podría no siempre y exclusivamente basarse en criterios económicos, sino también en lo relativo a otros factores como la etnia, la nacionalidad o la raza, afectar a ciertas castas, acusados en procedimientos penales y otros grupos que se enfrentan a la discriminación o a otras injusticias.[12] No obstante, cabe destacar que el concepto de pobreza y de pobre también han experimentado una transformación radical desde las décadas de 1960 y 1970; actualmente, se incluyen criterios tanto económicos como no económicos. Por ello, a menudo se hace una distinción entre pobreza económica y pobreza no económica. Una reciente evaluación de las estrategias de reducción de la pobreza del PNUD destacó que la exclusión social es, de hecho, un "concepto amplio, que integra una amplia gama de fuerzas que tienden a mantener a segmentos significativos de la población fuera (o en el mejor caso al límite) de las actividades económicas generalizadas. Estas fuerzas excluyentes podrían emanar de diferentes fuentes, por ejemplo, la discriminación contra ciertas minorías étnicas o religiosas, o lingüísticas, la discriminación de género, encontrarse en el extremo equivocado de relaciones de poder desiguales, animosidades históricas fuertemente enraizadas, la situación geográfica, etc." [13]

El Informe de la CLEP se refiere a las vulnerabilidades adicionales y superpuestas relacionadas con la exclusión, incluyendo dentro del "primer pilar" la necesidad de centrarse en el empoderamiento legal de grupos específicos como mujeres, refugiados, grupos indígenas y afrodescendientes, y desplazados internos.[14] También señala la informalidad como uno de los principales escollos a los que se enfrentan los pobres, destacando que

> *"prácticamente la totalidad de los casi quinientos millones de trabajadores pobres ganan menos de un dólar al día en la economía no oficial. El trabajo informal representa más de la mitad del total del empleo en los países en desarrollo y el 90 por ciento en el Asia meridional y los países africanos. (Nota a pie de página omitida) A grandes rasgos, la mitad de todos los trabajadores informales lo hacen por cuenta propia, a menudo en relaciones asalariadas encubiertas; empresas informales o familiares emplean otra cuarta parte, y el último cuarto se encuentra empleado informalmente por empresas formales".*[15]

El enfoque en la informalidad como el principal obstáculo para la prosperidad y la igualdad, y la tendencia para considerar las reformas del mercado como el principal medio para lograr el desarrollo es, sin duda, uno de los elementos más delicados del enfoque de la CLEP. No obstante, el informe reconoce que los sistemas de propiedad consuetudinaria pueden ser flexibles y responder a las cambiantes circunstancias económicas y que, en muchas circunstancias, representan una forma adecuada y económicamente accesible de que los pobres de zonas rurales puedan tener garantizado el acceso a la tierra.[16]

El movimiento en favor del empoderamiento legal siempre ha abogado por no limitarse a conceptos e instituciones jurídicas, sino que debería tratar de garantizar la plena integración dentro de estrategias de desarrollo más amplias. Según Golub, el empoderamiento legal pretende "aplicar [...] un desarrollo impulsado por la comunidad y basa da en derechos, ofreciendo mecanismos concretos, incluyendo pero

[12] S. Golub, "What is Legal Empowerment, citado en la nota 10 del presente, p. 13.
[13] PNUD, Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction, enero de 2013, p. 16., http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Executive%20Board/2013/English/Evaluation%20of%20UNDP%20Contribution%20to%20Poverty%20Reduction.pdf
[14] Informe de la CLEP, 5-6, 31-34.; Informe del Secretario General 2011, párrafo 16.
[15] Informe de la CLEP, Vol.1, p. 37.
[16] Informe de la CLEP. Vol. 1, p. 52.

no limitándose a los servicios jurídicos,[17] que reduzca la pobreza, avance en los derechos de los desfavorecidos y haga que el Estado de Derecho sea una realidad para ellos".[18] En un informe encargado por el PNUD, Stephen Golub destacó que, a menudo, el trabajo en pro del empoderamiento jurídico no significa llevar a cabo operaciones legales independientes, sino la integración de consideraciones legales y jurídicas con otros campos y actividades de desarrollo, por ejemplo, la organización comunitaria, la formación de grupos, los medios de comunicación, la sanidad pública y la gestión de los recursos hídricos. Los potenciales beneficios de una reducción de la pobreza, una mayor prestación de servicios, mejor rendición de cuentas y otros objetivos de desarrollo que hacen que los esfuerzos de promoción e integración merezcan la pena. MacLennan y Perch adoptaron un planteamiento similar, destacando que "los mecanismos no jurídicos pueden desempeñar un papel complementario, actuando como una fuente de presión social, construyendo capacidad, ampliando los puntos de entrada para la acción y mejorando los papeles sociales en el proceso de desarrollo."[19]

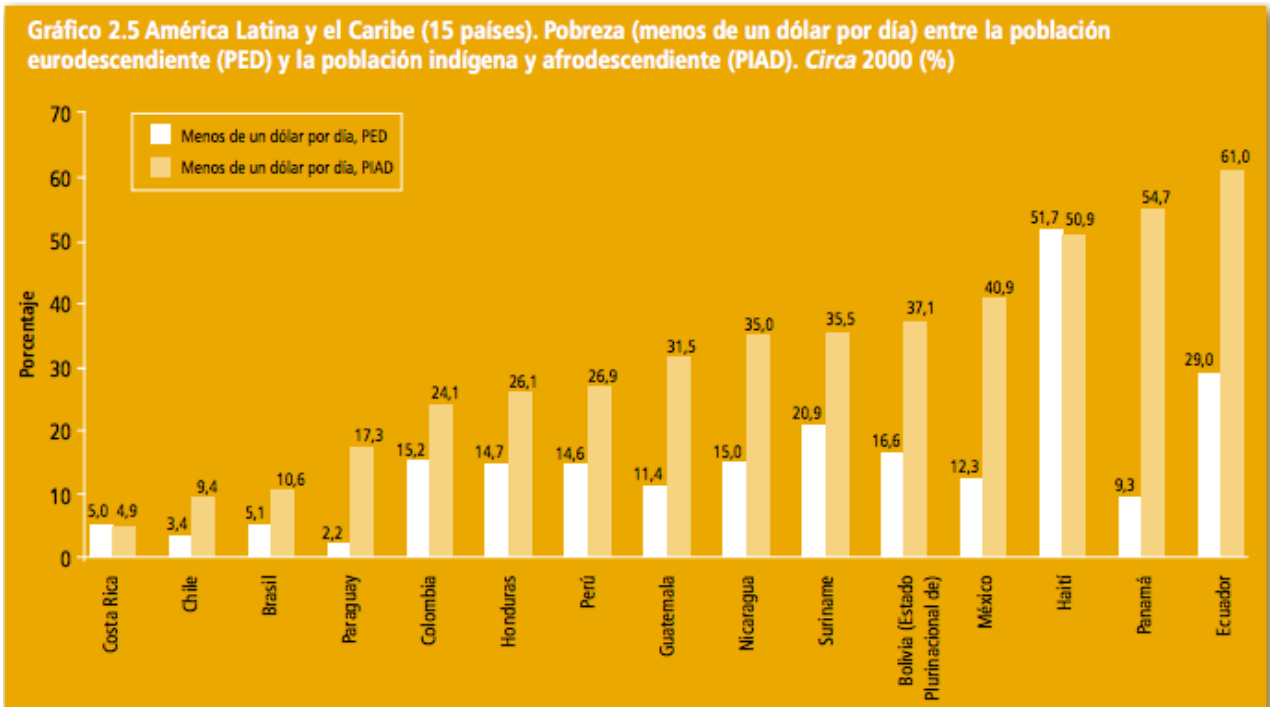
Por último, Golub hace hincapié en el papel que desempeña la sociedad local, nacional e internacional a la hora de implementar el empoderamiento legal, debido a su mayor flexibilidad y creatividad en comparación con las agencias gubernamentales. Una de las principales características del empoderamiento legal es que se supone que no solo va a ofrecerse "para" los pobres, sino también "por" los propios pobres.[20] Es decir, las iniciativas de base y la promoción son indispensables para el empoderamiento legal, y podrían ir incluso en contra de las prioridades del gobierno. A este respecto, podrían existir contradicciones inherentes en el intento de los actores internacionales por institucionalizar el empoderamiento legal.

A la hora de evaluar el valor de la agenda del empoderamiento legal para luchar contra la desigualdad y la exclusión social en América Latina y el Caribe, es fundamental adoptar un planteamiento holístico del empoderamiento jurídico, que integre el enfoque adoptado en el Informe de la comisión, pero sin que se limite exclusivamente a dicho planteamiento.

¿Por qué es el empoderamiento legal tan importante para hacer frente a los desafíos de desarrollo de la región?

América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios, pero es conocida por el hecho de ser la región con una distribución de ingresos más desigual del mundo. Según el Informe de Desarrollo Humano de 2010 para América Latina y el Caribe,[21] 10 de los 15 países con mayores niveles de desigualdad a nivel mundial se encuentran en América Latina, lo que la convierte en la subregión más desigual del mundo.[22] Estos elevados niveles de desigualdad han persistido a pesar de las importantes transiciones políticas vividas en el continente y a los cambios de políticas sociales que les siguieron.[23]

[17] Subrayado enfático añadido.
[18] *Ibid.*, p.3.
[19] M. Maclennan y L. Perch, "Legal Empowerment of the Poor and Environmental Justice in Latin America and the Caribbean: Issues and Challenges", documento presentado en el mini foro sobre empoderamiento jurídico, p. 31.
[20] S. Golub, "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: One Big Step Forward and A Few Steps Back for Development Policy and Practice" (2009) 1 *Hague Journal on the Rule of Law*, 101, 105.
[21] PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano Regional para América Latina y el Caribe 2010 (en adelante, IDHALC 2010), *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, http://www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/engl/index.php
[22] IDHALC 2010, p. 37.
[23] *Ibid.* p. 19.



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010

El predominio de la exclusión social y la desigualdad podrían atribuirse a distintos factores. El primero es que los mercados laborales de la región se caracterizan por la informalidad y una cobertura social limitada. Según un reciente estudio del Banco Mundial, el 56 por ciento de los empleos de áreas urbanas son informales.[24] El Informe de la CLEP también se refiere a un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre 12 países de América Latina y en el que se destaca que solo el ocho por ciento de todas las empresas están registradas legalmente, y que cerca de 23 millones de empresas operan informalmente.[25] La cuestión de la identidad y el registro civil, y el hecho de que muchos de los grupos más desfavorecidos a menudo no se registren ante las autoridades estatales pertinentes y, por ende, se enfrenten a serios problemas a la hora de poder hacer valer ciertos derechos, es relativamente común en la región.[26]

Otra dimensión importante del contexto regional es la dependencia de los recursos naturales, que siempre ha sido importante, pero que en los últimos años se ha convertido en el principal motor del crecimiento económico de la región.[27] Según Perch y Khoday, México, Perú, Chile, Argentina y Brasil reciben el 22 por ciento de las inversiones globales en el sector minero.[28] En el Caribe, los recursos naturales son clave, especialmente para atraer al turismo, que representa el 50 por ciento del PIB de muchos países de la subregión. También se destacó la concienciación sobre los vínculos existentes entre justicia social, protección medioambiental y sostenibilidad ecológica, como resultado del cada vez mayor impacto del cambio climático en los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus signas en inglés) de la región.[29]

[24] G. Perry; W. Maloney; O. Arias; P. Fajnzylber; A. Mason; J. Saavedra-Chanduvi: *Informality: Exit and Exclusion*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, 2007. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:21345369~pagePK:146736~piPK:64909335~theSitePK:258554,00.html

[25] Informe de la CLEP, vol. 1, p. 15.

[26] Consulte, por ejemplo, W. Ardito Vega, *La Promoción del Acceso a la Justicia en las Zonas Rurales*, 2011, Poder Judicial de la Republica de Perú, p. 30.

[27] M. Maclennan y Perch, citado en la nota 19 del presente, p. 1 y 8.

[28] *Ibid.* p. 3.

[29] *Ibid.* p. 6.

Estas cuestiones tienen implicaciones vitales en términos de gestión de la tierra, y la relación entre tierra y propiedad en toda la región. La concentración extrema de tierras en manos de unos pocos es la clara expresión de las profundas desigualdades que afectan a los pobres, principalmente en áreas rurales, aunque se vea exacerbada en el caso de América Latina, que en el Caribe.[30] Los asuntos relacionados con la tierra y la propiedad también tienen a ser especialmente complejos y sensibles debido a la presencia de grandes y numerosas comunidades indígenas, cuyos derechos consuetudinarios sobre la tierra ancestral queda reconocida tanto en los tratados internacionales como en las leyes nacionales de muchos países. Un buen ejemplo es Guatemala, donde la distribución de la tierra sigue siendo especialmente desigual y está controlado por minorías latifundistas, que recientemente han centrado sus actividades en la producción de biocombustible. El conflicto por la tierra vivió recientemente una escalada, que concluyó con el desahucio de 300 familias indígenas y 12 comunidades indígenas en la región del *Valle del Polochic* en 2011.[31] Dadas las relaciones históricamente desiguales respecto a la propiedad que se observan en la región, el acceso a la justicia y el empoderamiento legal podrían tener una repercusión significativa para ampliar el empoderamiento económico, el compromiso civil y una mayor igualdad social y política.

La desigualdad no solo se refleja en unas grandes disparidades de ingresos. También afecta al acceso a bienes públicos y a derechos humanos fundamentales, como el acceso a la sanidad, la educación y el agua[32], así como al acceso a un reparto equitativo de los beneficios del desarrollo, especialmente cuando provienen de recursos subterráneos técnicamente en manos de grupos específicos de la sociedad. El acceso al crédito en América Latina y el Caribe también es muy desigual. Las pequeñas y medianas empresas solo reciben el 5 por ciento de los créditos otorgados por las instituciones financieras. Una dimensión más 'contemporánea' de la desigualdad se observa en el acceso a la tecnología. Solo el 3 por ciento de la población está conectado a Internet, en comparación al 20 por ciento de España y al 40 por ciento de los Estados Unidos.[33]

Es más, existen pruebas más que suficientes sobre la reproducción de la pobreza y la desigualdad intergeneracional. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2010 para América Latina y el Caribe (ALC), "la evidencia muestra que la pobreza en hogares cuyo jefe o jefa tienen un bajo nivel de escolaridad se correlaciona con menores niveles de escolaridad alcanzados por los hijos. Por lo tanto, los ingresos laborales de los hijos en la edad adulta también serán bajos, y la desigualdad encontrará así un mecanismo para transmitirse de una generación a otra. En ALC, la educación y el ingreso de una generación tienen una alta influencia sobre las condiciones de vida que podrá alcanzar la generación siguiente."[34]

Las mujeres, los grupos indígenas y los afrodescendientes son los grupos que siguen siendo los más afectados por la exclusión socio-económica. Las mujeres reciben salarios inferiores a los de sus compañeros varones por el mismo trabajo, tienen una mayor presencia en la economía informal y se enfrentan a una doble carga de trabajo.[35] En todos los países para los que existe información comparable, existe una mayor proporción de mujeres que participan del sector informal que los varones. Esto supone que muchas mujeres no puedan beneficiarse de la seguridad social que reciben los empleados del sector formal, se enfrentan a una mayor vulnerabilidad,[36] son más propensas a perder sus puestos de trabajo, experimentan inherentemente una mayor volatilidad salarial y, a menudo, poseen menos bienes. El

[30] B. Kliksberg, "América Latina: La región más desigual" en: *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD, 2007, p. 357, 361.
[31] Perch, L., C. Watson y B. Barry, "Resource Inequality: Moving Inequalities from the Periphery to the Centre of the Post-2015 Agenda", noviembre de 2012, p. 13.
[32] Consulte el Informe del Secretario General de 2009, párrafo 7.
[33] B. Kliksberg, citado en la nota 30 del presente, p. 365.
[34] IDHALC 2010, p. 57.
[35] Consulte también los datos aportados en PNUD, *Políticas Sociales en Respuesta al Impacto de la Crisis Internacional en América Latina*, Foro Virtual de los Ministerios Sociales de América Latina, 2010, p. 31.
[36] IDHALC 2010, p. 32.

número de personas de grupos indígenas y afrodescendientes, que representan aproximadamente el 33 por ciento de la población, que vive de media con 1 USD al día duplica al de ascendencia europea. Tienden a vivir en zonas rurales, donde el acceso a la sanidad, la educación y otras infraestructuras son limitadas, y más de un tercio trabaja en el sector primario, que se caracteriza por una baja productividad y escasos beneficios sociales.[37]

Dada su naturaleza multidimensional, la desigualdad no se puede solucionar centrando todos los esfuerzos exclusivamente en el crecimiento socioeconómico, ya que también es un indicio de "falta de inclusión política y social" y posible detonante de conflictos sociales.[38] A este respecto, también se destacó que "sea cual sea el origen de la exclusión social, el resultado final es que incluso cuando existe un crecimiento económico generalizado que abre nuevas oportunidades para mejorar las previsiones de vida, los grupos excluidos tienen dificultades para aprovechar estas oportunidades. Será necesario un amplio paquete de reformas sociopolíticas para poder atajar el problema que plantea la pobreza persistente que emana de la exclusión social."[39] En situaciones en las que tanto ingresos como el acceso al poder son fundamentalmente desiguales, "los grupos de poder se intrincan en el estado y bloquean las reformas sociales, económicas y políticas necesarias para el desarrollo."[40] En otras palabras, los niveles elevados de desigualdad debilitan la capacidad normativa del Estado y aumentan las probabilidades de que las instituciones estatales queden en manos de las élites económicas, con su más que probable uso ilegítimo, lo que a su vez socavará la democracia y deslegitimizará las instituciones estatales.[41]

La existencia dentro de la región de marcos jurídicos regionales y nacionales sólidos que reconocen una amplia variedad de derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas[42] y los derechos de las mujeres, aún no ha dado lugar a cambios significativos y tangibles para los más desfavorecidos. Con esta perspectiva, la agenda del empoderamiento legal ofrece un marco metodológico específico para aplicar estas normas y empoderar realmente a los grupos más marginados. Tal y como apuntaron MacLennan y Perch, "el empoderamiento legal [...] puede ofrecer un apoyo de incalculable valor [...] para ampliar el alcance de los esfuerzos de la justicia social y para englobar la cuestión de la justicia como una cuestión de acceso a recursos y servicios fundamentales para el desarrollo"[43].

[37] IDHALC 2010, p. 34.
[38] PNUD, *Discussion paper: Responding to Trends in Democratic Governance: Towards a New Strategic Vision for DGG*, septiembre de 2011, pp. 9-10. http://www.gaportal.org/sites/default/files/un.pdf.
[39] Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction, citado en la nota 13 del presente, p. 16.
[40] IDHALC 2010, p. 101.
[41] B. Kliksberg, citado en la nota 30 del presente, p. 396.
[42] *Ibid.* p. 25-27.
[43] M. Mclennan y Perch, nota 19, p. 20-23, 31; consúltese también el Informe del Secretario General de 2009, párrafo 10.

Programas del PNUD para hacer frente a la exclusión y la pobreza en América Latina y el Caribe

El enfoque de la lucha contra la pobreza del PNUD es multidimensional, reconociendo la pobreza como un fenómeno que trasciende al aspecto económico de los ingresos bajos y haciendo suya la noción de que hay que promover la reducción efectiva de la pobreza prestando atención a diversos aspectos de la vida de las personas. El enfoque del PNUD en América Latina y el Caribe pretende tratar las desigualdades y la exclusión social fuertemente arraigadas que continúan generando pobreza y falta de desarrollo humano.[44] El PNUD se ha centrado en la promoción de iniciativas y el uso de herramientas técnicas e indicadores políticos, y ha contribuido a resaltar la importancia de los cambios políticos y a hacer énfasis en cambiar el dogma del crecimiento económico por un planteamiento más matizado de la pobreza y la desigualdad.[45] El concepto de desarrollo humano y el uso del Índice de Desarrollo Humano han permitido contribuir a cambiar el discurso público de muchos países de la región, entre los que se incluyen Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, Honduras y Ecuador. Otros ejemplos se pueden encontrar en la labor del PNUD por apoyar a los países en sus esfuerzos por lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a través de su Marco de Aceleración de los ODM, que ha permitido obtener avances significativos en áreas como la provisión de alojamiento en Belice o la atención a las personas con discapacidades en Costa Rica.[46]

La materialización de la naturaleza multidimensional de la pobreza y la importancia de incluir a los grupos marginados en el diseño de políticas sociales convergen en gran medida con los objetivos y metodologías del movimiento del empoderamiento legal.[47] Existen ejemplos en los que los vínculos con la agenda del empoderamiento legal son especialmente claras. En Nicaragua, los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras originarias están recogidos en los documentos estatutarios que dieron lugar a las regiones autónomas en el litoral caribeño del país.[48] El PNUD ha desempeñado un importante papel a la hora de apoyar los procesos de cambio entre 1994 y 2001, y recientemente ha ejercido de facilitador y ha asistido a la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación, que se encontró paralizada debido a la naturaleza altamente contenciosa de las relaciones entre propiedad y tierra.[49] En el mismo país, el PNUD ha apoyado programas dirigidos a garantizar el acceso a una vivienda digna para los pobres de las zonas urbanas.[50] PNUD Nicaragua también ha iniciado un programa conjunto de apoyo a los pueblos indígenas y afrodescendientes para que tengan acceso a la justicia, con vistas a mejorar las condiciones de vida de los grupos objetivo de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, incluyendo la

Fotografía: Consejo de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua - PNUD Nicaragua

[44] PNUD, Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction, citado en la nota 13 del presente, p.32.
[45] *Ibid.*, p. 37.
[46] PNUD, "Management response to the evaluation of the UNDP contribution to poverty reduction", documento preparado para el Consejo Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos, Primera sesión ordinaria de 2013, 28 de enero a 1 de febrero de 2013, Nueva York, p. 7-9
[47] Consúltese también PNUD, Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction, citado en la nota 13 del presente, p. 99.
[48] M. Mclennan y Perch, citado en la nota 19 del presente, p. 17. No obstante, obsérvese que las cuestiones han surgido como la dimensión de género de estas cuestiones, http://blog.cifor.org/14150/new-rights-to-nicaragua%C2%B4s-forests-are-women-included/#.UVz9tFcus_
[49] PNUD, Assessment of Development Results Nicaragua: Evaluation of UNDP's Contribution, 2007, p. 26.
[50] *Ibid.*, p. 22-23.

Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y la Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En Paraguay, el PNUD ha apoyado los programas gubernamentales para el desarrollo de micro y pequeñas empresas[51], mientras que en Colombia, ha desarrollado una serie de productos de conocimiento que tratan, entre otros temas, de la protección social y los mercados laborales.[52] Asimismo, PNUD Costa Rica está implementando un programa que apoya la adopción y la implementación de una legislación sobre el salario mínimo. Se puede observar que un programa de estas características podría ajustarse al concepto de empoderamiento legal, y valdría la pena incluir un elemento de acceso a la justicia en esta línea programática que actualmente no existe.[53] Otro ejemplo relevante es el de Honduras, donde, como resultado del trabajo de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, el PNUD apoya a las organizaciones que representan a los pueblos indígenas y afrodescendientes.[54] Por último, en Bolivia, la Oficina de País ha ofrecido asistencia técnica sobre el proceso legislativo que ha incluido un análisis normativo de los derechos medioambientales y socio-económicos.[55]

Varios de los recientes Documentos de Programa de País también destacan las dudas sobre qué temas estarían dentro del ámbito del LEP y se beneficiarían potencialmente de los componentes LEP. El Documento de Programa de Brasil hace hincapié, por ejemplo, en apoyar a los gobiernos nacionales y subnacionales, y a los socios de la sociedad civil en el desarrollo de capacidad para la formulación, implementación, supervisión y evaluación de políticas, centrándose en especial en las comunidades tradicionales e indígenas, las mujeres, las minorías étnicas y raciales, y otros grupos vulnerables. Concretamente, respecto a la energía y el medio ambiente, el documento indica que el PNUD facilitará la articulación de los objetivos generalizados de erradicación de la pobreza, inclusión productiva y reducción de las desigualdades.[56] En Honduras, el PNUD está apoyando la creación de nuevas oportunidades en zonas rurales con especial atención a los pequeños productores, en concreto mujeres y jóvenes. Asimismo, se tratará el desarrollo de la capacidad local y la promoción de cooperativas, además del acceso al crédito.[57] Honduras es un buen ejemplo de cómo los esfuerzos por atajar las desigualdades y regular los derechos sobre la tierra y el agua pueden integrarse dentro de las políticas relacionadas con el cambio climático.[58]

Cabe destacar que en la implementación de estrategias de reducción de la pobreza, el PNUD a menudo ha unido fuerzas con la OIT, cuyo mandato sobre los estándares laborales y los derechos laborales ha probado ser complementaria con el trabajo del PNUD. En 2007, el PNUD y la OIT llegaron a un acuerdo para fortalecer su colaboración y afianzar su alianza para impulsar las acciones de Naciones Unidas dirigidas a reducir la pobreza y crear unas condiciones de trabajo más dignas. Esta alianza ha sido principalmente un proceso impulsado por los países, y se ha centrado en la colaboración en formación de habilidades; en crear unas condiciones laborales dignas en la economía formal e informal; el cuidado de la economía; la protección social; y los derechos de las mujeres y el acceso a cargos de toma de decisiones.[59]

[51] PNUD, Assessment of Development Results Paraguay: Evaluation of UNDP's Contribution, 2011, p.40.
[52] PNUD, Assessment of Development Results Colombia: Evaluation of UNDP's Contribution, 2007, p. 22.
[53] Consúltese Clúster de Gobernabilidad Democrática de la DRALC, Encuesta del PNUD sobre Programas de Oficinas de País que apoyan el Estado de Derecho, el Acceso a la Justicia y la Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe
[54] *Ibid.*
[55] *Ibid.*
[56] Consúltese http://home.undp.org/cpd/programme_detail.cfm?vu=CO,RBLAC,BRA&plan_id=145&current_section_id=3
[57] Consúltese http://home.undp.org/cpd/programme_detail.cfm?vu=CO,RBLAC,HND&plan_id=158&current_section_id=3
[58] http://www.adaptation-fund.org/sites/default/files/AFB.PPRC_.2.7%20Proposal%20for%20Honduras.pdf and https://www.adaptation-fund.org/project/1330-addressing-climate-change-risks-water-resources-honduras-increased-systemic-resilience-
[59] Consúltese Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction, citado en la nota 13 del presente, p. 49.

El informe de evaluación de las estrategias de reducción de la pobreza del PNUD apunta, sin embargo, que se han perdido muchas oportunidades a la hora de aprovechar el potencial para lograr una programación práctica más integrada, combinando los enfoques de reducción de la pobreza y la gobernabilidad democrática. Sin duda, parece ser el caso de la región ALC.[60] Por ejemplo, en Ecuador, el PNUD y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) trabajaron conjuntamente para fortalecer las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo humano en la ciudad de Guayaquil, vinculando mapas de encuestas sobre la tierra con los registros catastrales, creando mayor transparencia entre la relación de tierra y propiedad, legalizando propiedades en zonas urbanas y aumentando los ingresos municipales provenientes de los impuestos sobre la propiedad.[61] Aunque sea sin duda un ejemplo de la labor realizada en el ámbito de la tierra y la propiedad, el informe destaca que no quedó del todo claro si habían aumentado o no las inversiones, ni si se había reducido la pobreza urbana y mejorado la prestación de servicios para los pobres.

En una serie de países de distintos lugares del mundo se ha dedicado tiempo y esfuerzo a poner el empoderamiento legal en práctica a través de enfoques programáticos específicos, algunos de los cuales se recogen en la publicación de 2009 del PNUD *Envisioning Empowerment*.[62] Los Anexos de este documento ofrecen una selección de los casos de país y regionales que demuestran a través de una serie de proyectos específicos cómo se ha utilizado el empoderamiento legal para eliminar barreras legales y mejorar las oportunidades de los más desfavorecidos, en algunos ámbitos clave del empoderamiento jurídico, incluyendo el acceso a la justicia y la asistencia jurídica, la tierra y la propiedad, los derechos laborales, la identidad civil, con vistas a mostrar su relevancia para la región de América Latina y el Caribe.

Fotografía: Consejo de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua – Oficina de País de PNUD Nicaragua

[60] *Ibid.* párrafos 185-186, 189.
[61] PNUD, Assessment of Development Results Ecuador, p. 26.
[62] No obstante, téngase en cuenta que no todos los proyectos recogidos en este documento son proyectos del PNUD, http://www.undp.ro/download/Envisioning%20Empowerment_full%202009.pdf

Oportunidades y desafíos para el compromiso regional con el empoderamiento legal en América Latina y el Caribe

A través de su enfoque sobre inclusión social y justicia social, la agenda de empoderamiento legal prueba ser sumamente relevante para la región, y podría aportar valor añadido a través del compromiso tanto a nivel regional como nacional para desarrollar nuevas estrategias e iniciativas sobre empoderamiento legal, en colaboración con la práctica de reducción de la pobreza. La arquitectura regional del PNUD podría tener un papel importante en la generación de intereses por esta área de trabajo, promocionando actividades a nivel regional y programas piloto a nivel nacional, y mediante la generación de sinergias entre las prácticas de pobreza y gobernabilidad democrática. Los procedentes de las regiones de Asia-Pacífico y Estados Árabes son especialmente instructivos a este respecto.

En Asia-Pacífico, en 2010 se creó la *Legal Empowerment Asia Partnership* (LEAP) e incluye a representantes de la sociedad civil y los gobiernos de algunos países de la región. LEAP aúna a estos actores en un evento regional anual organizado por un gobierno u organización participante con el objetivo de compartir experiencias y promover el aprendizaje, además de ofrecer posibilidades de financiación para apoyar el trabajo de programas de empoderamiento legal con las Oficinas de País del PNUD, y homólogos nacionales, con el objetivo de diseñar programas piloto centrados en el empoderamiento legal. [63]

En los Estados Árabes, el Centro de Servicios Regional de El Cairo facilitó una mesa redonda con expertos de la sociedad civil, los gobiernos, el mundo académicos y socios internacionales para desarrollar un programa de empoderamiento legal regional. El contexto de desarrollo de los Estados Árabes tiene algunos puntos en común con ALC: en algunos países de ingresos medios, la pobreza y la desigualdad siguen siendo elevadas, la informalidad y la falta de protección social, en particular la de los no ciudadanos, suele ser habitual. En Egipto, Marruecos, Jordania, Siria y Palestina se han presentado iniciativas nacionales junto con la OIT, UNWOMEN, IDLO y organizaciones cívicas, para 1) desarrollar redes políticas para explorar las opciones para la reforma institucional y jurídica y mejorar la capacidad de los gobiernos; 2) fortalecer las alianzas estratégicas con los actores regionales clave para coordinar los enfoques, las herramientas y los recursos para aumentar la efectividad de la ayuda y la rendición de cuentas nacional; y 3) establecer un banco de conocimientos online para mejorar el acceso a información práctica global y regional, y el trabajo en red de los actores parte.[64]

Además, en ALC, hay que tener en cuenta el hecho de que buena parte de la esencia del empoderamiento legal ya se ha tratado en gran medida a través de las estrategias de reducción de la pobreza y la exclusión social, lo que ofrece el potencial de fortalecer esta labor. Asimismo, existe la posibilidad de escalar las estrategias de reducción de la pobreza y la exclusión social, que ya incorporan dimensiones de empoderamiento legal, en los distintos países y la región en general. En este sentido, sería sumamente valiosa una colaboración práctica trasversal regional y nacional entre los clúster de pobreza y gobernabilidad democrática. Asimismo, es fundamental para la región de ALC contra con unas bases sólidas de concienciación socioeconómica dentro del marco de derechos humanos, gracias en gran parte a l robusto marco de derechos humanos regional existente. Por lo tanto, queda claro que cualquier esfuerzo en pro del empoderamiento legal debe estar sustentado y explícitamente basado en las normas de derechos humanos universales, regionales y nacionales.

[63] Consúltese PNUD, *Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP's Work: A Guidance Note*, julio de 2010, p. 11-12.
[64] *Ibid.*

OPCIONES Y ACCIONES POLÍTICAS

Adopción de un planteamiento LEP que tenga en cuenta las necesidades de desarrollo de la región	El enfoque del empoderamiento legal se entiende mejor como un planteamiento holístico e integral, tratando no solo los aspectos económicos como la tierra y los derechos de propiedad, los derechos laborales y los derechos empresariales, sino también la igualdad de género, los derechos medioambientales y el cambio climático, y cualquier barrera jurídica para la igualdad de oportunidades y el acceso a bienes públicos (incluyendo por ejemplo la sanidad y la educación). Favorece los enfoques de base y el compromiso proactivo con la sociedad civil. Esta perspectiva más amplia del empoderamiento es la más indicada para atajar todo el espectro de desafíos para la exclusión social existentes en la región.
El LEP aportaría valor añadido para el desarrollo de la región	Dado el desafío sostenido que plantea la exclusión social y la desigualdad en América Latina y el Caribe, y la diversa naturaleza de las desigualdades (la informalidad del sector laboral, la dependencia de las industrias extractivas así como de las industrias dependientes de los recursos, la presencia de grandes grupos de pueblos indígenas y afrodescendientes que han sido históricamente desfavorecidos en términos sociales, políticos y económicos), el enfoque del empoderamiento legal ofrece una valioso marco para el compromiso proactivo en cuestiones como la exclusión social dentro del ámbito de la gobernabilidad, basándose, como en el caso del Acceso a la Justicia, en el marco normativo internacional y regional de derechos humanos.
Crear oportunidades para profundizar en los enfoques actuales para tratar las dimensiones del LEP	Algunas de las áreas fundamentales del enfoque del empoderamiento legal se están tratando a través de la programación para la reducción de la pobreza en la región. Además de escalar estas actividades en un sentido amplio, también podría ser interesante integrarlo en estas actividades programáticas más específicas, dirigidas a solucionar la dimensión jurídica de la exclusión social y la pobreza. Todo ello sin dejar de lado la posibilidad de diseñar programas legales independientes. También se deberían contemplar las sinergias dentro de la gobernabilidad democrática con la gobernabilidad local, la lucha contra la corrupción y la asistencia parlamentaria.
Equilibrar los planteamientos centrados en el estado y con una mayor relevancia de la sociedad civil y el empoderamiento comunitario	En su trabajo sobre el Estado de Derecho y el acceso a la justicia en la región, el PNUD se ha comprometido principalmente con instituciones estatales. Para cumplir con la totalidad de objetivos del enfoque del empoderamiento legal, se debería prestar mayor atención a los grupos de base y de sociedad civil, así como ofrecer mayor apoyo a actividades que busquen el empoderamiento de los pobres y los grupos marginados, en particular la de los pueblos indígenas, las mujeres, los afrodescendientes y los jóvenes, de forma que puedan conocer sus derechos legales y participar más activamente en el diseño de las políticas de desarrollo que les afecten.
Catalizar un mayor compromiso a través del apoyo regional	En base a las experiencias obtenidas en otras regiones, la Dirección regional para América Latina y el Caribe, en cooperación con la Dirección de Políticas de Desarrollo, podría desempeñar un papel protagónico en la promoción de la agenda de empoderamiento legal a nivel regional, impulsando el conocimiento y el intercambio de experiencias, además de promover programas piloto a nivel de país.

Mejorar el intercambio regional de conocimientos	El PNUD debería examinar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas por otros actores, por ejemplo mediante la creación de alianzas regionales con otras agencias de Naciones Unidas (por ejemplo, UN Habitat, ONUMUJER, FNUAP) y actores regionales (Banco Interamericano de Desarrollo, OEA) con vistas a mejorar el intercambio y la difusión de conocimientos.

Programación de empoderamiento legal del PNUD: algunas experiencias de distintos rincones del mundo

Empowerment, Legal Aid and Legal Awareness in Indonesia (Empoderamiento legal, asistencia jurídica y concienciación jurídica en Indonesia)

Presupuesto	9.699.800 USD
Duración del proyecto	2007-2010
Socio implementador	Agencia Nacional de Planificación del Desarrollo
Donantes	Noruega, Países Bajos, SIDA (Agencia de Desarrollo Internacional de Suecia) y PNUD
Sitio web	http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/democraticgovernance/focus_areas/focus_justice_law/legal_empowerment/projects_and_initiatives/access_to_justiceforthepoorinindonesia/

En Indonesia, existían numerosas barreras para acceder a la justicia, incluyendo las largas esperas del sistema de justicia formal; la falta de representación judicial gratuita para los grupos vulnerables y marginados; el abuso de autoridad y la corrupción; una débil aplicación de la ley; déficit en el conocimiento legal y de los derechos humanos, y falta de conocimientos sobre los sistemas de administración de justicia formal e informal, tanto dentro de la comunidad judicial y como de la sociedad en general; prejuicios y discriminación contra las mujeres y otros grupos vulnerables y marginados; y falta de información jurídica y sobre derechos humanos.

El proyecto *Legal Empowerment and Assistance of the Disadvantaged* (LEAD) pretendió ayudar a que el acceso a la justicia fuera una realidad a nivel comunitario y orientó principalmente hacia el "lado de la demanda", facilitando que las personas reclamaran sus derechos a través de proyectos de

concienciación legal y asistencia jurídica. No obstante, debido a que el programa se basó en una estrategia nacional formulada por el gobierno que guiaba al resto de actores que trabajaban en el acceso a la justicia, también influyó sobre las instituciones encargadas de la prestación de los servicios de justicia. Los pasos clave para lograr estos objetivos incluyeron: (i) creación de un ente garantista centrado en las organizaciones cívicas que representan los derechos y los intereses de los pobres y su capacidad de desarrollo; (ii) garantizar el empoderamiento jurídico y en derechos humanos a nivel de base; (iii) promover un enfoque basado en los derechos humanos respecto al desarrollo y la implementación de la actividad de los concesionarios; y (iv) comprometer a las autoridades estatales a nivel local y regional.

A nivel nacional, LEAD apoyó al Gobierno de Indonesia en su labor de trabajar en pro del desarrollo de una Estrategia Nacional de Acceso a la Justicia más integral, para incluirla en el Plan de Desarrollo Nacional a Medio Plazo. A nivel provincial, LEAD trabajó con la sociedad indonesia para respaldar el empoderamiento jurídico y los derechos humanos de las personas y las comunidades vulnerables y marginadas, mejorando para ello el acceso a la información y la asistencia jurídica gratuita. El programa ha tenido resultados prometedores. Una encuesta reciente ha indicado que ha aumentado el conocimiento de los derechos en relación a los servicios gubernamentales (63,9 por ciento, en comparación con el 43,1 de los no beneficiarios), los recursos naturales y la tierra (62,2 por ciento en comparación con el 56,9 por ciento), y los derechos de los grupos marginados a participar en la política y las actividades culturales (87,8 por ciento, en comparación con el 73,6 por ciento).

Para más información:

United Nations Development Programme
Menara Thamrin Building, 8th Floor
Jalan MH Thamrin Kav. 3, Jakarta 10250
Teléfono: (62-21)3141308. Fax: (62-21)3145251
Correo electrónico: media.id@undp.org, Sitio web: www.undp.or.id

Addressing housing, land and property in Ukraine (Abordar vivienda, tierra y propiedad en Ucrania)

Presupuesto del proyecto	300.000,00 USD
Uso de recursos económicos a fecha 27.12.2012	298.336,31 USD
Donantes	PNUD DGTTF.
Beneficiarios del proyecto LEP	*Beneficiarios directos* - Proveedores estatales y no estatales de asistencia jurídica, que recibirán asistencia en el desarrollo de capacidad orientada; - Pequeños agricultores/propietarios de tierras, y sus asociaciones en algunas regiones, con especial atención a las personas y las familias vulnerables, y a grupos en peligro de pobreza (familias numerosas, familias monoparentales, y otros grupos desfavorecidos) *Beneficiarios indirectos* - Población rural en general, como resultado de la potencial escalabilidad y promoción de políticas
Socios del proyecto LEP	- Ministerio de Justicia de Ucrania; - Centros locales de asistencia jurídica estatales y no estatales (Gromadski Priymalni), ONG y asociaciones que trabajan en el terreno de la reforma agraria y los derechos de propiedad; - International Renaissance Foundation; - Consejo de Coordinación de Jóvenes Abogados, del Ministerio de Justicia de Ucrania; - Centro para la Reforma Legal y la Elaboración Legislativa, del Ministerio de Justicia de Ucrania

El compromiso con las cuestiones relacionadas con la vivienda, la tierra y la propiedad en Ucrania responde a la necesidad de poner fin a la exclusión económica en un país en el que el 30 por ciento de la población vive en la pobreza, y el 80 por ciento de los pobres vive en el campo. El lanzamiento del Proyecto LEP en julio de 2011 coincidió con importantes iniciativas gubernamentales sobre la reforma agraria y de la asistencia jurídica en Ucrania, a través de la adopción de la Ley sobre asistencia jurídica gratuita, y la Ley de Ucrania sobre el catastro de las tierras de propiedad estatal. El enfoque adoptado en el proyecto consistió en apoyar campañas de concienciación dirigidas a los propietarios de tierras rurales,

y la construcción de capacidad relacionada con la emisión de títulos de propiedad en colaboración con los grupos comunitarios, y de vincular esta intervención con el fragmentado trabajo realizado sobre la asistencia jurídica para así garantizar un compromiso más sostenido. El planteamiento se basó en tres aspectos:

- Una evaluación de las necesidades jurídicas – tratadas y pendientes – para determinar los problemas legales más apremiantes a los que se enfrenta la población rural con bajos ingresos y preparar recomendaciones sobre cómo atajar estas necesidades de la mejor manera posible.
- Una campaña de conocimientos legales y mejorar la promoción de la asistencia jurídica, la difusión de información jurídica relacionada con la tierra y los derechos de propiedad entre los propietarios y los proveedores de asistencia jurídica a nivel comunitario y municipal. La campaña también informa e incluye la provisión de asesoramiento jurídico a la población sobre las opciones existentes a la hora de obtener títulos de propiedad sobre las tierras y/o utilizarlas de forma rentable (como los diferentes tipos de cláusulas contractuales existentes en el mercado del alquiler, los tipos de contratos de arrendamiento, diferentes conjuntos de condiciones, etc.), dentro del actual marco normativo. Asimismo, apoya la capacidad de los centros de asistencia jurídica para responder de manera efectiva a las necesidades y demandas de la población.
- Se presentaron las conclusiones del Proyecto y se utilizaron para promover reformas legislativas y del mercado de tierras, integrales y en favor de los pobres, llevando la "voz de las comunidades rurales" a los debates políticos existentes el ámbito de la reforma agraria y el desarrollo rural.

El proyecto obtuvo resultados muy interesantes que abrieron un espacio para el compromiso en una serie de temas interconectados, a saber, la asistencia jurídica, que se amplió considerablemente; la creación de un registro de propiedad de tierras transparente; la importancia de construir la capacidad del poder judicial respecto a la vivienda, la tierra y las cuestiones de propiedad; y de proteger el poder judicial de las interferencias estatales y los retrasos; y la necesidad de tratar los bajos niveles de aplicación de las decisiones de los tribunales.

Para más información:

Natalia Stupnytska, Directora de Proyectos
PNUD Ucrania
Correo electrónico: natalia.stupnytska@undp.org
Tel. +38 (044) 584 34 74

ANEXO

Legal Empowerment and Economic Exclusion in the Arab World (Empoderamiento legal y exclusión económica en el mundo árabe)

La región árabe es la región en la que los tres ODM que más desafíos plantean en términos de implementación son la reducción de la pobreza, el empoderamiento de las mujeres y la sostenibilidad medioambiental, lo que demuestra la particular importancia de la agenda de empoderamiento legal. Además, en esta región en concreto, la pobreza está más vinculada si cabe con la imposibilidad de ejercer derechos, que con la carencia de recursos económicos. A modo de ejemplo, cabe indicar que muchos habitantes de la región optan conscientemente por operar en la economía informal para evitar los procedimientos excesivamente burocráticos y en ocasiones corruptos de las instituciones formales. En muchos países, las limitaciones impuestas sobre los sindicatos laborales han impedido gravemente el diálogo social y han dado lugar a salarios bajos y unas malas condiciones laborales. El resultado final es un ritmo muy bajo de disminución de la pobreza económica, y un aumento considerable en la informalización del trabajo. Asimismo, a pesar de las reformas económicas implementadas en la década de 1990, el control del Sistema de justicia por agentes económicos políticamente bien conectados imposibilita que muchas empresas de tamaño pequeño y medio operen debido a su incapacidad de hacer valer sus derechos. Las transiciones políticas que se viven en estos países han ofrecido oportunidades sin precedentes y puntos de entrada para el compromiso, a través de los procesos de elaboración de constitucional y la armonización legislativa. Estos procesos han destacado la importancia de estrechar la colaboración entre las prácticas de gobernabilidad y pobreza del PNUD, para así poder desarrollar intervenciones estratégicas con mayor repercusión. El PNUD también está colaborando actualmente con la OIT, OHCHR y la Organización Árabe para los Derechos Humanos, para desarrollar un manual formativo sobre la protección de los derechos económicos y sociales, dirigido a los profesionales de la judicatura así como a la sociedad civil.

Para más información:

Mitra Motlagh, Especialista en Derechos Humanos y Justicia
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Centro Regional de El Cairo para los Estados Árabes
Mitra.Motlagh@undp.org
Tel: (+202) 245 649 73

Registro de la identidad civil en República Dominicana

Fecha de inicio y de finalización del proyecto	Octubre de 2007 – diciembre de 2012
Socio nacional para la implementación	Comité Electoral Central
Financiación	Comité Electoral Central y Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID)
Presupuesto	573.938 USD
Documento del proyecto	http://www.pnud.org.do/sites/pnud.onu.org.do/files/Prodoc_00056561.pdf

El objetivo de este programa es fortalecer la capacidad institucional del comité electoral central para que cree un registro y documentos identificativos para los ciudadanos, de forma que apoye al comité a acelera la creación de partidas de nacimiento de menores identificados por el Ministerio de Educación. Tal y como apuntó la Oficina de País del PNUD, dicho reconocimiento incluye la capacidad de demandar mejoras en las condiciones de vida, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del estado, y de ofrecer oportunidades para la integración satisfactoria en la economía. El programa tiene dos componentes principales, a saber, la promoción y la difusión, para asegurar que todos los residentes comprendan los beneficios e inicien el proceso de declaración 'tardía' de nacimiento; y el segundo, la construcción de capacidad del comité. Los resultados del programa han sido significativos, y han dado lugar a la creación de más de 9.000 partidas de nacimiento para menores en edad escolar y a la sensibilización de 500 personas, principalmente progenitores, tutores y potenciales beneficiarios. Sin embargo, hay que destacar que el respaldo conceptual del proyecto se basa claramente en los derechos humanos y que no se hace ninguna referencia en ninguno de los documentos relacionados con el proyecto al enfoque de Empoderamiento legal de los pobres, lo que plantea serias dudas en cuanto al valor añadido del LEP en esta área de trabajo en concreto.

Para más información:

Anyarlene Bergés Peña
Oficial de Gobernabilidad Democrática
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Avda. Anacaona #9, Mirador Sur. Santo Domingo, DN. 11109
República Dominicana
Correo electrónico. anyarlene.berges@undp.org

Fotografía de portada: ***Mujer del programa prepara chicha de jora, una bebida tradicional peruana, para su venta. Oficina de País de PNUD Perú***

Reconocimientos: Agnès Hurwitz (autora), Pablo Gago (coordinador), Timothy Dolan, Shaima Hussein, Shelley Inglis, Nora Luzi, Leisa Perch (revisores).

Información de contacto: Gerardo.Noto@undp.org y Shelley.inglis@undp.org

El informe es el resultado de una colaboración entre la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección Región para América Latina y el Caribe.

Descargo de responsabilidad del PNUD: Las opiniones expresadas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la de Naciones Unidas, incluyendo el PNUD, o la de sus Estados Miembro.

Para más información: **www.undp.org/**
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza • Nueva York, NY 10017 EE.UU.