



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Acercar la justicia a los pobres: cooperación de abajo hacia arriba en las estrategias legales

van Rooij, B.

Publication date

2011

Document Version

Final published version

Published in

La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Rooij, B. (2011). Acercar la justicia a los pobres: cooperación de abajo hacia arriba en las estrategias legales. In H. Birgin, & N. Gherardi (Eds.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales* (pp. 187-219). (Género, derecho y justicia; No. 6). Fontamara.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

ACERCAR LA JUSTICIA A LOS POBRES. COOPERACIÓN DE ABAJO HACIA ARRIBA EN LAS ESTRATEGIAS LEGALES*

Benjamin van Rooij

1. Introducción

A principios de la década de los noventa, la ley recuperó un lugar central en el campo de la cooperación para el desarrollo, y las organizaciones donantes internacionales expandieron fuertemente sus programas destinados al fortalecimiento de la legislación y las instituciones legales en los países en desarrollo. El objetivo era promover el crecimiento económico, el buen gobierno y la protección de los derechos humanos. Con el transcurso de los años, el concepto de Estado de derecho se ha convertido en un amplio paradigma que proporcionó a los proyectos de cooperación una cierta dirección normativa y permitió establecer prioridades respecto de los proyectos, así como también brindó un vínculo para los distintos procesos legales, instituciones y metas que buscan alcanzar las intervenciones legales en el ámbito internacional.

En la última década se ha desarrollado un cúmulo de ideas, mejor definido como *enfoque de abajo hacia arriba* en torno a la cooperación de desarrollo legal. Estas ideas comprenden conceptos tales como “acceso a la justicia”, “empoderamiento legal” y, en forma más reciente, algunos académicos acuñaron el término “microjusticia”.¹ Los enfoques comparten un objetivo común respecto del hecho de que las intervenciones legales deberían beneficiar a los pobres y que sus necesidades y preferencias deberían formar la base de las intervenciones. Con algún al-

* Traducción de Lía Díaz.

¹ Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007).

LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA:
APORTES EMPÍRICOS Y CONCEPTUALES

Haydée Birgin
Natalia Gherardi
(coordinadoras)

Colec. "Género, Derecho y Justicia"

No. 6

cance, los enfoques se presentan como novedosos, alternativos y superadores de las prácticas y paradigmas de desarrollo legal existentes en lo que ha sido denominado “la ortodoxia del estado de derecho”.² Estas ideas han sido desarrolladas en forma simultánea por organizaciones donantes y un pequeño grupo de académicos, quienes en algunos casos trabajan para estas organizaciones. Los principales donantes influyentes son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), la Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (CLEP, por sus siglas en inglés), la Fundación Ford y el Banco Asiático de Desarrollo (BASD). En la última década de investigación sobre intervenciones legales en el ámbito internacional, se realizaron algunos estudios sobre estos enfoques,³ aunque debemos señalar que en gran medida fueron hechos por académicos que buscaban promoverlos como alternativas para los programas existentes, y también por organizaciones donantes que se habían involucrado en proyectos sobre la base de sus ideas.

Mientras que estas ideas ganan terreno lentamente y tienden a reemplazar enfoques y prácticas existentes, aún es preciso contar con una visión objetiva de sus méritos y desafíos pendientes. Este trabajo se propone hacer un aporte en esa dirección. Para ello, en primer lugar, se analiza el contenido de los enfoques de abajo hacia arriba, observando cómo se definen, cómo analizan los problemas que buscan resolver y las medidas que intentan aplicar para ello. Con este análisis, el trabajo se concentra en dos tipos de documentos: por un lado, documentos generales de programas de los principales donantes involucrados, y en segundo lugar, estudios que diseñan enfoques generales por parte de los académicos. Por lo tanto, no aborda enfoques de abajo hacia arriba implementados en contextos en particular y en países determinados. En segundo lugar, el trabajo aborda el por qué estos enfoques han surgido en la última década, analizando los cambios operados en los enfoques del desarrollo, estudiando las críticas sobre el paradigma del Estado de derecho. En tercer lugar, el estudio analiza los méritos de los enfoques de abajo hacia arriba. Para ello, se analiza si estos enfoques son nuevos y alternativos, y si ofrecen una solución a los problemas identificados en el paradigma existente del estado de derecho y las prácticas de cooperación para el desarrollo legal. El ensayo planteará que los enfoques de abajo hacia arriba, si bien no son nuevos, implican una gran contribución a las prácticas existentes y pueden resolver algunos de los problemas señalados. Sin embargo, muchos problemas permanecen con estos nuevos enfoques, mientras que nuevas dificultades pueden surgir. Además, los enfoques no proporcionan una buena alternativa para el marco del Estado de

² Upham (2006), Golub (2006), Trubek (2006), Rittich (2006).

³ Anderson (2003), Golub (2006b y 2006c), Golub y McQuay (2001), Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007).

derecho, puesto que les falta la función normativa inherente al Estado de derecho y su integralidad. La conclusión de este ensayo apunta a las amplias implicaciones de la tendencia al cambio hacia enfoques de abajo hacia arriba, y desarrolla los desafíos del pensamiento en esa dirección para el arribo a una exitosa cooperación de desarrollo legal.

2. ¿Qué son los enfoques de abajo hacia arriba?

Se conoce a los enfoques de abajo hacia arriba bajo dos denominaciones:⁴ “acceso a la justicia” y “empoderamiento legal”.⁵ Si bien hay bastante superposición, según cada enfoque, la diferencia entre los dos radica principalmente en que en el primer enfoque, el acceso a la justicia es el objetivo principal, mientras que en el segundo, el empoderamiento de los débiles y pobres es el objetivo y la falta de ese poder es la causa subyacente fundamental de la pobreza. No obstante, no hay limitaciones claras entre los dos enfoques, ya que el empoderamiento legal puede involucrar acceso a la justicia y el acceso a la justicia puede involucrar empoderamiento legal.⁶

Si bien hay bastante superposición respecto de lo que los enfoques de abajo hacia arriba buscan lograr y cómo intentan hacerlo, hay distintos métodos. El primer ejemplo es el enfoque de acceso a la justicia del PNUD, que resume su enfoque como “justicia de apoyo y sistemas relacionados a fin de que trabajen para aquellos que se encuentran en condiciones de pobreza y desventaja”.⁷ Según el PNUD, el “acceso a la justicia es un derecho humano fundamental, así como un medio indispensable en la lucha contra la pobreza y en la prevención y resolución de conflictos”. Este enfoque del PNUD al acceso a la justicia reconoce explícitamente que los sistemas de justicia pueden encontrarse tanto en las instituciones formales del Estado como en sistemas normativos informales, fuera del Estado.

⁴ Otro nombre es “Justicia para los Pobres”, adoptado por el Banco Mundial, que también es un enfoque de abajo hacia arriba. Véase <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,contentMDK:21172707~menuPK:3282963~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:3282787,00.html>>.

⁵ Hay una clara distinción entre los enfoques de empoderamiento legal que buscan soluciones más amplias de empoderamiento a los pobres mediante el uso de la ley (como fuere propagado por Golub, la Fundación Ford y el BAsD) y enfoques que usan el término empoderamiento legal para cubrir el trabajo realizado en la formalización de derechos de propiedad informal de los pobres (tal como fuere propagado por De Soto, CLEP, el Banco Mundial y USAID). Los enfoques posteriores al empoderamiento legal serán discutidos en la sección siguiente sobre pluralismo legal y justicia no estatal.

⁶ UNDP (2005), pp. 137-140; Asian Development Bank (2000), pp. 9-12.

⁷ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*.

Un tipo similar de enfoque ascendente es el programa del Banco Mundial “Justicia para los Pobres”. En su documento de introducción, el Banco señala:

Justicia para los pobres es un intento del Banco Mundial de lidiar con algunos de los desafíos teóricos y prácticos en la promoción de la reforma de la justicia en ciertos países de África y Asia Oriental. Justicia para los pobres refleja la comprensión de la necesidad de la demanda orientada; es un enfoque orientado hacia la comunidad y la reforma de la gobernabilidad, que valora las perspectivas de los usuarios, en especial de los pobres y marginados, como las mujeres, los jóvenes y las minorías étnicas.⁸

Una segunda categoría de enfoques ascendentes utiliza el nombre “empoderamiento legal” o “empoderamiento legal para los pobres”. Bajo este nombre, podemos hallar dos amplias categorías. Los primeros enfoques fueron presentados por donantes entre los que se encuentran la Fundación Ford y el Banco Asiático de Desarrollo, y han sido desarrollados principalmente por Golub. Según este enfoque, “el empoderamiento legal es el uso de servicios legales, frecuentemente en combinación con actividades de desarrollo relacionadas, para incrementar el control de las poblaciones en desventaja sobre sus vidas”.⁹ Golub añade que “es tanto una alternativa a la problemática de la ortodoxia centrada en el estado de derecho, como un medio para la consecución del desarrollo de derechos con la ley como respaldo de las iniciativas de impulso socioeconómico”.¹⁰ Un segundo tipo de empoderamiento legal se basa en las ideas del economista De Soto, quien sostiene que la mayoría del patrimonio de los pobres no puede ser capitalizado, puesto que está regulado por sistemas normativos informales (fuera del Estado), excluidos de la participación en mercados de mayor envergadura que requieren reconocimiento formal (del Estado).¹¹ En respuesta a su trabajo, la Alta Comisión para el Empoderamiento Legal de los Pobres (CLEP) apunta a “permitir que los pobres utilicen la ley y el sistema legal para aplicar todo su potencial humano”.¹² Si bien el enfoque de empoderamiento legal del CLEP comparte muchos aspectos con los enfoques de acceso a la justicia del PNUD y del Banco Mundial –y también con la alternativa de empoderamiento legal propuesta por Golub–, tiene un foco distinto. El trabajo de CLEP utiliza principalmente la optimización del acceso a la justicia y el empoderamiento legal para alcanzar la capitalización de los derechos de propiedad de los pobres y, para ello, se enfoca principalmente en la formalización de emprendimientos infor-

⁸ World Bank (2006), p. 161.

⁹ Golub (2006b), p. 161.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ De Soto (2000).

¹² CLEP. *Agreed Principles and Conceptual Framework*.

males y acuerdos sobre la posesión de la tierra.¹³ La contribución más reciente al vocabulario de los enfoques ascendentes ha sido el concepto de “microjusticia” aportado por Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer. Con este término, indican un enfoque que apunta a “reinventar las instituciones legales del primer mundo y adaptarlas al entorno y presupuesto del tercer mundo” y a desarrollar “vías hacia la justicia para los pobres que sean económicamente sostenibles, es decir, que resulten atractivas para los pobres y también para los proveedores, sin necesidad de grandes subsidios por parte del Estado o de los donantes”.¹⁴ El enfoque de microjusticia comparte muchas características con los enfoques de acceso a la justicia en la búsqueda de levantar barreras para el acceso a la justicia y a la resolución de conflictos. En su análisis de medidas a tomar, los enfoques son distintos y se basan en gran parte en los principios de mercado, teniendo en cuenta principalmente costos y beneficios de usuarios y proveedores de justicia, buscando sobreponerse a las fallas en el mercado de la justicia en países en desarrollo.¹⁵

Se sostiene que los enfoques de abajo hacia arriba están muy relacionados con los esfuerzos para la reducción de la pobreza. El PNUD, por ejemplo, señala: “El acceso a la justicia está muy ligado a la reducción de la pobreza, ya que, ser pobre y marginado significa no tener posibilidades de opción, oportunidades, acceso a recursos básicos, ni voto en la toma de decisiones”. De modo similar, Anderson sostiene que especialmente los pobres tienen acceso limitado a las instituciones legales y que este estado de falta de ley ejerce una mala influencia sobre ellos.¹⁶ Además, Golub y el BASD sostienen que el empoderamiento legal ha contribuido al alivio de la pobreza.¹⁷ En primer lugar, los enfoques ascendentes han analizado los obstáculos que los pobres deben superar al buscar justicia, o qué barreras los mantienen fuera del acceso al poder, ya sea mediante un sistema legal formal o de sistemas normativos fuera del Estado. Distintos estudios han logrado diferentes conclusiones, pero con bastantes puntos en común. Al combinarse y estructurarse, los obstáculos principales de los pobres en la búsqueda de la justicia pueden agruparse principalmente en dos. Primero, los problemas relacionados con las instituciones de justicia (tanto formales como informales), y segundo, los problemas relacionados con la persona pobre que intenta acceder a la justicia.

Un importante obstáculo para los pobres para involucrarse en el sistema legal está relacionado con las instituciones de justicia (formales/informales).¹⁸ En primer lugar se encuentran los problemas relacionados con la legislación y otras normas

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007).

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Anderson (2003), pp. 1-3.

¹⁷ Golub (2006b), pp. 17-19.

¹⁸ Asian Development Bank (2000a), pp.32-41.

en los sistemas legales formales e informales. Un problema es que estas normas pueden contener disposiciones contra los pobres o con sesgo de género.¹⁹ Un ejemplo reconocido de esto es la tesis de De Soto, que sostiene que la ley del Estado no reconoce los derechos informales de propiedad de los pobres.²⁰ Además, los estudios remarcan que el acceso es difícil debido a la cantidad excesiva de leyes existentes.²¹ Un tercer problema para el acceso, causado por la legislación mencionada en los estudios en análisis, es el lenguaje extraño, ajeno o excesivamente formal de las normas.²² Además de la legislación, los enfoques ascendentes también responsabilizan a los tribunales u otras instituciones de enjuiciamiento o sancionadoras, por la falla en la provisión de acceso a la justicia para los pobres. Por un lado, los estudios consultados sostienen que las normas, jueces y otros funcionarios judiciales pueden ser parciales en contra de los pobres o por causas de género.²³ Anderson destaca además que la falta de independencia judicial es un obstáculo para la justicia.²⁴ Otros problemas de las instituciones judiciales son su lentitud,²⁵ los costos del proceso legal,²⁶ la falta de disposiciones con información adecuada en las normas legales y en la práctica legal, y la distancia geográfica entre los pobres y los tribunales.²⁷ Malik hace hincapié en que el acceso a la justicia está obstruido por la impunidad de los agentes de justicia, de los gobiernos y los partidos políticos, y por la ausencia de responsabilidad de la profesión legal y su supervisión, a lo que se suma la corrupción generalizada y el abuso de poder.²⁸ Los impulsores de los enfoques ascendentes también señalan que los pobres encuentran dificultades al intentar buscar soluciones efectivas contra la injusticia debido a la falta de cumplimiento efectivo de las sentencias.²⁹ Señalan además que el acceso de los pobres a la justicia es limitado debido a la falta de sistemas de ayuda o a la dificultad para costear su patrocinio.³⁰ Houtzager finalmente señala

¹⁹ Anderson (2003); UNDP. *Access to Justice, Practice Note*; Asian Development Bank (2000a), pp. 39-40; Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007); Mayo-Anda (2001), p. 71.

²⁰ De Soto (2000).

²¹ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*; Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007), p. 11.

²² Houtzager (2001, p. 15), Anderson (2003), Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007), p. 6.

²³ Anderson (2003), UNDP. *Access to Justice, Practice Note.*, Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007), p. 5.

²⁴ Anderson (2003).

²⁵ Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007), Anderson (2003), De Soto (2000).

²⁶ Houtzager (2001, p. 15), Anderson (2003), UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, De Soto (2000); aquí, se hace referencia al trabajo de Galanter (1974).

²⁷ Abregú (2001), p. 60; Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007).

²⁸ Malik (2001).

²⁹ UNDP. *Access to Justice, Practice Note.*

³⁰ Anderson (2003); UNDP. *Access to Justice, Practice Note*; Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007), p. 5.

que la falta de sistemas de resolución alternativa de conflictos empeora más la capacidad de los pobres de acceder a la justicia.³¹

Otros obstáculos de los pobres al intentar recurrir al amparo de la ley son problemas relacionados con quien busca justicia cuando es pobre y débil. Los enfoques ascendentes señalan que la dificultad del pobre para utilizar el sistema legal está causada por sus características particulares. Sostienen, por ejemplo, que su falta de capacidad financiera y de experiencia para lidiar con instituciones formales de justicia es un obstáculo para la obtención de un resarcimiento legal.³² Un obstáculo relacionado es su limitado conocimiento legal y de sus derechos.³³ El BASD, en su trabajo sobre empoderamiento legal en Asia, señaló también que la dependencia económica obstruye a los pobres y débiles la exigencia del cumplimiento de sus derechos y el acceso a la justicia contra empleadores dominantes, esposos o propietarios.³⁴ La percepción de las instituciones legales y el inicio de los litigios también puede ser abrumadora, ya que se percibe un estigma social sobre la utilización de la ley como método de búsqueda de justicia, como un factor negativo.³⁵ Además, la gente pobre tiende a desconfiar de las instituciones formales y de la ley; en muchos casos esta desconfianza coincide con la percepción de que obtener justicia en el sistema legal es difícil, o imposible.³⁶ Así, los pobres están cada vez más inhibidos en la búsqueda de la justicia en instituciones formales debido al hecho de que muchos viven en la ilegalidad en términos de vivienda, pago de impuestos o inscripción y temen acudir a un tribunal formal o se les prohíbe su acceso.³⁷

En su retrato de estos problemas y de la dirección de sus soluciones, los enfoques ascendentes usan cierto estándar normativo que será utilizado en la determinación de prioridades en resultados de proyectos y evaluaciones. Un ejemplo de distintos enfoques puede encontrarse al comparar lo señalado por Golub con PNUD y Anderson. Los estudios de acceso a la justicia de PNUD y Anderson parten de una lista de estándares de derechos humanos básicos como su marco normativo prin-

³¹ Houtzager (2001), p. 15.

³² Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007); UNDP. *Access to Justice, Practice Note*: Anderson (2003): en este trabajo Anderson está influido por Galanter (1974) y por Cappelletti y Garth (1979).

³³ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*; Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007, p.6); Abregú (2001).

³⁴ Asian Development Bank (2000a); sobre este punto, véase también Abregú (2001), p. 61.

³⁵ Anderson (2003). Asian Development Bank (2000a), p. 36). Este argumento es muy utilizado en estudios de uso y cumplimiento de contratos en comunidades empresariales occidentales, en el sentido de que en estas empresas es poco frecuente el uso de contratos formales, y además recurren en muy pocos casos a tribunales para el cumplimiento de dichos contratos por temor a que puedan alterar sus relaciones comerciales de largo plazo. Véase Moore (1973), Macaulay (1963).

³⁶ Anderson (2003), Dick (2007), pp. 54-55.

³⁷ Anderson (2003); CLEP. *Agreed Principles and Conceptual Framework*.

cial. El PNUD señala que los problemas que se abordan siempre deberán situarse en el contexto de los derechos humanos, a fin de determinar una base de responsabilidad sobre la que la sociedad pueda reclamar y otros actores lucharán por cumplir”.³⁸ El enfoque de empoderamiento legal de Golub está basado principalmente en las necesidades de los pobres y en cómo priorizan esas necesidades. Estas necesidades y prioridades, por lo tanto, parecen ser la base normativa en su trabajo. Los derechos humanos juegan un papel fundamental en estas necesidades y prioridades; señala que “el logro del alivio del empoderamiento, la libertad, y la pobreza, generalmente, es igual al cumplimiento de varios derechos humanos”.³⁹ Nota, además, que la universalidad de los derechos humanos es clave para el enfoque de empoderamiento legal.⁴⁰ Golub señala, sin embargo, que mientras el empoderamiento legal puede considerarse como un enfoque al desarrollo basado en los derechos, es más que eso, al ser “sobre el poder más que sobre la ley”,⁴¹ y puede apartarse de la capacitación en derecho de los pobres, también incluye medidas no legales, como organización de la comunidad y alfabetización.⁴² En los enfoques ascendentes, entonces, los estándares internacionales de derechos humanos tienen un rol fundamental. Cabría la pregunta en este caso si la base de este conjunto de normas que se origina en gran medida en tratados occidentales coincide con el carácter ascendente invocado y si los derechos humanos y el alivio de la pobreza realmente coinciden en la práctica.

Los enfoques ascendentes requieren un conjunto de reformas e intervenciones que pueden mejorar ya sean los problemas de acceso o el empoderamiento de los pobres. Si bien hay diferencias, también hay coincidencias en las medidas actuales que se proponen en los enfoques ascendentes. La mayoría de los enfoques incorporan esfuerzos dirigidos a la optimización de la conciencia legal, especialmente mediante la educación y entrenamiento en la conciencia de los derechos, mejorando la asistencia legal a los pobres, con clínicas jurídicas y letrados y asistentes interesados en esta problemática, que desarrollen mecanismos de resolución alternativa de conflictos y apoyen a las instituciones locales de resolución de conflictos, a la vez que fortalezcan a la sociedad civil en general y ayuden a las comunidades a organizarse más sólidamente.⁴³ En la mayoría de los enfoques, este trabajo debe realizarse de forma inclusiva, con la participación de interesados pobres y débiles y basarse en sus necesidades y preferencias.⁴⁴ Además, muchos autores instan a

³⁸ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, 20.

³⁹ Golub (2006b), p.166.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Idem*.

⁴³ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*; Golub (2006b).

⁴⁴ Golub (2006b); UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, 8-9.

la “integración” de las actividades del sector legal a otros sectores de trabajo en desarrollo tanto en países receptores como en instituciones donantes.⁴⁵ Los enfoques ascendentes, además, reconocen la importancia de los sistemas judiciales y normativos tradicionales no formales y señalan que debe apoyarse a estas instituciones ya que su vínculo es más cercano con los débiles y pobres.⁴⁶

Otro principio reconocido en distintos estudios sostiene que los enfoques ascendentes requieren tiempo y ciclos de proyectos más ajustados y debe evitarse la aplicación de un gran cúmulo de programas.⁴⁷ Asimismo, los estudios concuerdan en que el trabajo deberá basarse lo menos posible en el calco de modelos existentes; en cambio, deberá trabajarse en soluciones aplicables al contexto en particular.⁴⁸ Finalmente, los estudios toman en cuenta el hallazgo del suficiente apoyo para la búsqueda de reformas y cooptación de intereses.⁴⁹

Una diferencia principal en las medidas propuestas en los enfoques ascendentes⁵⁰ radica en si las instituciones del Estado deben ser un objetivo. Muchos enfoques ascendentes buscan establecer reformas integrales que incorporan instituciones de la sociedad civil y de la comunidad, del Estado y fuera de su alcance.⁵¹ Los estudios realizados por el PNUD, Anderson y el BASD, si bien abogan por reformas dirigidas al apoyo a las ONGs y a las iniciativas basadas en la comunidad, también buscan independencia judicial, reformas judiciales, logrando así que la legislación esté más a favor de los pobres y de la capacitación de personas en funcionarios de cumplimiento de la ley en derechos humanos. La “alternativa de empoderamiento legal” de Golub, por el contrario, aboga en gran medida por el financiamiento a organizaciones comunitarias. Golub señala: “Los servicios legales más exitosos y creativos para los pobres alrededor del mundo, en general, están realizados por ONGs, frecuentemente de la mano de organizaciones comunitarias, u ocasionalmente por programas de facultades de derecho que funcionan en la práctica como ONG”.⁵² Si bien no eliminan el rol del Estado completamente, el enfoque de Golub al empoderamiento legal cuestiona si el Estado puede hacer algo a favor. Para citarlo nuevamente:

⁴⁵ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, 8; Golub (2006b), pp. 170, 174-176; Asian Development Bank (2000a), pp. 120-121.

⁴⁶ Asian Development Bank (2000a), pp. 46-47; UNDP (2005), pp. 97-105; Golub (2006b), p. 164.

⁴⁷ UNDP. “Access to Justice, Practice Note”. 9; Golub (2006b), p. 170).

⁴⁸ Asian Development Bank (2000a), UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, 9; Golub (2006b), p. 164.

⁴⁹ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*, 17; Asian Development Bank (2000b), pp.79-80.

⁵⁰ Aquí nos referimos a los enfoques de empoderamiento legal más amplios y no a los que se dirigen directamente a la formalización de derechos de propiedad. Para la discusión de éstos, véase la sección siguiente.

⁵¹ Asian Development Bank (2000a); UNDP (2005); Anderson (2003).

⁵² Golub (2006b), p. 168.

A pesar de las mejores intenciones que muchos funcionarios (del Estado) puedan tener, varios actores y factores, o sus compañeros, pueden obstruirlos en la correcta realización de sus trabajos. Las consideraciones relacionadas que frustran la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades legales, y otras, de los pobres, incluyen la asignación inapropiada de recursos, la corrupción, el favoritismo, la parcialidad por cuestiones de género y la resistencia general al cambio.⁵³

Por lo tanto, el enfoque de Golub al empoderamiento legal no hace hincapié en la reforma de las instituciones del Estado que, según su opinión, beneficia solamente a pequeños grupos y no ayudan a los pobres.

El enfoque de microjusticia de Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer es, en alguna medida, distinto respecto de otros enfoques ascendentes. Si bien hace un análisis de la problemática de los obstáculos que encuentran los pobres al intentar acceder a la justicia que es similar a otros, basa sus soluciones en gran medida en innovaciones basadas en el trabajo de Prahald y Hart sobre la realización de productos rentables para los pobres.⁵⁴ Sobre la base de este trabajo, la microjusticia busca la creación de reformas legales innovadoras que usen la tecnología aportada por la Internet para colaborar en la participación de los pobres en la formación de normas, mejorar su conocimiento de derechos y tener un mejor acceso a la resolución de conflictos y montar procedimientos más sencillos para conflictos de naturaleza penal, proteger a los pobres contra la expropiación, disputas con vecinos y conflictos laborales. A los ojos del autor, la microjusticia debería ser manejada como una pequeña empresa que brinda un servicio efectivo y accesible lo suficientemente rentable para permitir su sostenibilidad.⁵⁵

Es interesante notar cómo las medidas generales y sus principios subyacentes en estos enfoques ascendentes se traducen en proyectos concretos. El PNUD, por ejemplo, brinda una lista de ejemplos de proyectos donde se da apoyo al Acceso a la Justicia. En la lista de proyectos mencionados, es claro que la mayoría de los proyectos involucran el sector penal, incluida la incorporación de estándares internacionales en legislación nacional, mejorando la conciencia en derechos humanos, fortaleciendo la defensa pública, capacitando en derechos humanos a los tribunales, preparando un plan de prevención contra el delito, brindando capacitación en los sectores policial y penitenciario, modernizando el ejercicio profesional de los fiscales y apoyando a las redes de la sociedad civil para la supervisión de las fuerzas militares y policiales.⁵⁶ Mientras que éstas son reformas importantes, sin duda, que

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Prahald y Hart (2004).

⁵⁵ Barendrecht y Van Nispen tot Sevenaer (2007).

⁵⁶ UNDP. *Access to Justice, Practice Note.*

beneficiarán los derechos de aquellos aprehendidos por el sistema de justicia penal, uno puede preguntarse si estas medidas serían mayores en las prioridades de los pobres (especialmente aquellos que viven en zonas rurales) y si, en realidad, provocarían el alivio de la pobreza. Además, uno podría preguntarse si están en consonancia con otros principios mencionados, si hacen hincapié en las instituciones tradicionales/informales fuera del Estado, si están basadas en la creación de soluciones específicas locales y, por último, cómo actúan frente a los derechos adquiridos.

Tal vez en respuesta a las críticas sobre la falta de efectividad de los primeros programas de reforma legal, los estudios de alternativas a estos programas han intentado demostrar su efectividad en la práctica. Golub resume la investigación realizada por él y otros académicos.⁵⁷ Este trabajo ha sido realizado por donantes, entre los que se mencionan el BASD, el Banco Mundial y la Fundación Ford. Concluye en que este trabajo demuestra que el empoderamiento legal es útil para los pobres. En su estudio realizado para el BASD, Golub señala que el empoderamiento legal “ayuda a la prosperidad de la buena gobernanza y a la reducción de la pobreza en formas sustanciales y sutiles”.⁵⁸ De modo similar, Manning concluyó en su estudio para el Banco Mundial que las ONG han contribuido al empoderamiento legal, y de este modo, aliviaron la pobreza; por su parte, el estudio de McClymont y Golub, patrocinado por Ford, sostiene que ha tenido un “gran impacto positivo en el desarrollo equitativo y sostenible, así como en los derechos humanos, la participación cívica y la responsabilidad del gobierno”. Mientras la mayoría de los estudios observan el impacto que han tenido los proyectos en las comunidades, algunos también han observado el impacto de estos programas en asuntos de índole nacional. Golub resume estas observaciones señalando que el impacto nacional fue documentado, “describiendo numerosas instancias en las que el empoderamiento legal ha ayudado a generar esta reforma a nivel macro”.⁵⁹ En este último caso, han tenido especial influencia las ONG que trabajan desde el llano pero también participan en políticas nacionales, creación de leyes y utilización del litigio de interés público. Finalmente, Golub resume datos cuantitativos recolectados por organizaciones donantes sobre el efecto de sus proyectos de empoderamiento legal sobre las vidas de los pobres, y han encontrado mejoras considerables.⁶⁰ La información presentada en los trabajos de Golub y quienes él cita debería ser utilizada con cuidado. Esta información ha sido recolectada por instituciones donantes y por aquellos contratados por éstas para evaluar los proyectos. Si bien, por supuesto,

⁵⁷ Manning (1999), McClymont y Golub (2000), Golub y McQuay (2001).

⁵⁸ Golub y McQuay (2001).

⁵⁹ Golub (2006b), p.181

⁶⁰ *Ibid.*, p. 183.

se realiza de la manera más objetiva posible, puede ser un poco parcial. Como señala Channell:

Los informes están redactados principalmente por personas pagadas por quienes reciben los informes. El trabajo del redactor es proporcionar información de forma tal que satisfaga las expectativas del cliente. Una de ellas es el éxito de la implementación de su trabajo, que justificará el continuo o nuevo financiamiento [...] por lo tanto, hay pocos informes que detallen errores o fallas. Donde existen, los investigadores saben cómo presentarlos como un éxito.⁶¹

Toda la información presentada exitosamente ha sido muy positiva y ha sido redactada de la mano de organizaciones donantes que financiaron proyectos y en parte por consultores que ahora están interesados en el reconocimiento e implementación de las opciones propuestas. Parece que a fin de dar por cierta la información presentada, es necesario llevar a cabo más estudios por parte de investigadores independientes. En este estudio también deberían abordarse otros asuntos de metodología, como buscar vías para medir el impacto del enfoque ascendente sin medir el impacto de grandes donantes como el Banco Mundial o el PNUD en circunstancias locales y nacionales.

3. ¿Por qué los enfoques de abajo hacia arriba son tan populares?

La aparición de los enfoques de abajo hacia arriba debe comprenderse dentro de desarrollos más amplios en el campo de la cooperación de desarrollo internacional, el rol de la ley en él y la forma en que las intervenciones legales se han comentado en los últimos años. El acceso a la justicia, el empoderamiento legal y la microjusticia son en muchas formas reacciones contra las tendencias y prácticas del pasado o el resultado de cambios recientes en las tendencias.

Una primera causa importante para la popularidad de los enfoques ascendentes radica en los cambios en el concepto de desarrollo en sí mismo en las últimas décadas. El desarrollo ha pasado desde la economía a asuntos más amplios de desarrollo. El enfoque más temprano aún predominante sostiene la visión del desarrollo en términos económicos de crecimiento y distribución del ingreso. Desde la década de los setenta con el enfoque de las necesidades básicas y desde la de los ochenta con el enfoque de desarrollo humano, el desarrollo se ve como más que crecimiento económico o igualdad en el ingreso.⁶² Gesper señala: "El enfoque de

⁶¹ Channell (2006), p. 154.

⁶² Willis (2005).

desarrollo humano remarca la falta de una conexión adecuada entre los niveles de actividad monetizada y los niveles de bienestar con los vínculos frecuentemente poco confiables o perversos del crecimiento económico”.⁶³ Aun el Banco Mundial, que fue un sólido proponente del crecimiento económico, ha incorporado preocupaciones sociales en su enfoque de desarrollo con la adopción del Marco Integral de Desarrollo en 1999.⁶⁴ Con los enfoques más amplios, el desarrollo se tornó más complejo e incluyó cada vez más metas complementarias, en muchas ocasiones también contrastantes. Un segundo cambio en la concepción del desarrollo provino del movimiento desde el pensamiento nacional a nivel macro al pensamiento sobre el desarrollo en términos de grupos subnacionales o individuos.⁶⁵ El enfoque económico original estuvo orientado en gran medida a nivel macro y estuvo basado en la idea de que el crecimiento económico nacional puede llegar a todo, incluidos los pobres. En contraste con estos enfoques de desarrollo a nivel macro, los enfoques desde el llano, a nivel micro, han surgido a partir de la década de los setenta. El enfoque de las necesidades básicas, que empezó en los setenta, toma a los pobres como la base y define el desarrollo como sus necesidades. La OIT en 1976, por ejemplo, resaltó estas necesidades en términos de consumo personal (alimentos, habitación y vestimenta), acceso a servicios esenciales (agua dulce, saneamiento, educación, transporte y salud), acceso a un empleo remunerado y necesidades cualitativas (entorno seguro y saludable, capacidad de participar en la toma de decisiones).⁶⁶ Otro enfoque individual que trabaja en forma ascendente ha sido el relacionado con el enfoque al desarrollo desde los derechos o derechos humanos, en donde el desarrollo se concibe según los términos de los derechos de los pobres.⁶⁷ Sen, para nombrar otro ejemplo de enfoque dentro del marco ascendente de desarrollo, concibe el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfruta la población”, basándose así él también en lo individual.⁶⁸ En general, el desarrollo se ha comprendido cada vez más en términos de erradicación de la pobreza, y la pobreza se comprende cada vez menos como un sinónimo de falta de ingreso, para incluir también la vulnerabilidad física y la falta de poder dentro de estructuras políticas y sociales existentes.⁶⁹ Es dentro de este cambio desde el crecimiento macroeconómico al alivio a nivel micro de las necesidades de los pobres, donde los enfoques ascendentes han encontrado su cauce. Su impacto es significativo dentro de los últimos documentos de políticas de desa-

⁶³ Des Gesper (2007).

⁶⁴ Blake (2000), Rittich (2006), p. 203; Santos (2006), p. 268 y 275.

⁶⁵ Para un panorama general véase Willis (2005).

⁶⁶ *Ibid.*, p. 94.

⁶⁷ Gready y Ensor (2005).

⁶⁸ Sen (1999), p. 3.

⁶⁹ Bernstein (1992), citado en Anderson (2003).

rollo y ayudan a los donantes a sostener por qué el dinero debería destinarse en primer lugar a la ley: para asistir a los pobres, a medida que las intervenciones legales se encuadran dentro de sus necesidades.

El segundo motivo por el cual los enfoques tales como el acceso a la justicia y el empoderamiento legal son cada vez más influyentes es que ofrecen un paradigma alternativo, ahora que el amplio paradigma existente detrás de las intervenciones legales —el Estado de derecho— se encuentra cada vez más atacado. Los académicos han criticado el surgimiento del concepto del Estado de derecho o de la forma en que opera dentro del campo de la ley y el desarrollo. Kennedy sostiene que la amplitud inherente al concepto, su vaguedad y su asumida neutralidad lo hace útil para rodear difíciles elecciones políticas y económicas.⁷⁰ Su crítica parte del hecho de que, al hallar que el Estado de derecho debido a su inherente amplitud, vaguedad y asumida neutralidad, ofrece a los creadores de políticas “el dominio de la experiencia, un programa de acción, que obstaculiza la necesidad de elecciones o la claridad sobre cómo distribuir las cosas de una forma en vez de otra, y que ello lleve al desarrollo”.⁷¹ Según su visión, el Estado de derecho ha sido una vía para trabajar en el desarrollo, ahora bien, no hay una posición clara sobre cómo se puede lograr este desarrollo.⁷² Los donantes, según su postura, mantienen, en cambio, un concepto general y vago del Estado de derecho para evitar cuestionamientos sensibles y prácticos al cooperar con funcionarios receptores. Otros académicos concuerdan con él en la idea de que los donantes han mantenido la operatividad del Estado de derecho en limitados proyectos específicos.⁷³ Bergling resume las visiones expresadas por otros académicos⁷⁴ en cuanto a que esta vaguedad puede tornar la idea de Estado de derecho en “conceptualmente sobrecargada cuando se invoca para demasiados motivos potencialmente opuestos”.⁷⁵ La vaguedad del concepto y sus múltiples significados inherentes y diferentes propósitos pueden lograr que algunas metas tales como la promoción de certeza y el establecimiento de la ley y el orden se opongan a la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, sostiene que promover un Estado de derecho que apunte al desarrollo económico puede tutelar regímenes autoritarios sin mejorar la protección de los derechos humanos.⁷⁶ Kleinfeld también sostuvo que el modo en el que el concepto de Estado de derecho ha sido utilizado en términos de reformas dirigidas a ciertas instituciones ha perjudicado la consecución de las amplias reformas

⁷⁰ Kennedy (2003 y 2006).

⁷¹ Kennedy (2003), p. 19.

⁷² *Idem.*

⁷³ Véase, por ejemplo, Lindsey (2007), p.10.

⁷⁴ Clarke (1999), Jayasuriya (1999), Peerenboom (2004).

⁷⁵ Per Bergling (2006), p. 18.

⁷⁶ *Idem.*

necesarias para lograr los fines que el Estado de derecho debe lograr.⁷⁷ Otras críticas señalan que la reforma legal se basa en un modelo falso originado a partir de una situación ideal que tampoco existe en occidente.⁷⁸ Finalmente, hay muchas críticas que sostienen que las reformas legales basadas en el concepto de Estado de derecho serán inherentemente descendentes, centradas en el Estado, a favor de élites legales, portadoras del falso concepto de neutralidad política, creadoras de más formalismos y burocracia, además de cuestionar el impacto de estos programas del Estado de derecho sobre la pobreza y la optimización del desarrollo, bajo cualquier marco.⁷⁹ Los enfoques ascendentes tales como el acceso a la justicia, el empoderamiento legal y la microjusticia son ambiciosos ya que implícitamente, y en algunos casos explícitamente, tratan de ofrecer alternativas para el paradigma del Estado de derecho, que, como hemos visto, según algunos académicos, presenta algunas fallas.

Relacionadas con la crítica sobre el concepto de Estado de derecho, han habido muchas críticas sobre las prácticas de la intervención legal perseguidas en su nombre. Los enfoques ascendentes se enmarcan como modos de lidiar con estas críticas. Un primer punto de controversia general es que las prácticas de la ley y el desarrollo no han sido efectivas en la creación de desarrollo, especialmente si el desarrollo se concibe como un apoyo a los pobres y débiles.⁸⁰ Además, muchos académicos sostienen que la práctica de la ley y el desarrollo sufren de falta de conocimiento, haciendo hincapié en que la reforma legal sólo puede operar sobre la base del conocimiento suficiente de lo que puede hacer la ley por el desarrollo y cómo podría hacerlo.⁸¹ Muchos autores cuestionan, en primer lugar, la dificultad para probar que la ley puede asistir al desarrollo,⁸² aquí, la ambigüedad de los hallazgos sobre la causalidad de la ley y el desarrollo económico,⁸³ del Estado de derecho y la democracia⁸⁴ es interesante.⁸⁵ Debe notarse aquí que establecer relaciones causales entre la ley y el desarrollo o entre la ley y la democracia es difícil, ya que se miden efectos causales.⁸⁶ Otros que aún creen en la posibilidad del aporte de la ley al desarrollo sostienen que se necesita más información sobre exacta-

⁷⁷ Kleinfeld (2006).

⁷⁸ Upham (2006), p. 87.

⁷⁹ Golub (2006a).

⁸⁰ Dezelay y Garth (2001), Golub, (2006a), p. xix; Carothers (2006b), p. 11.

⁸¹ Carothers (2006a), Golub (2006a), p. 92.

⁸² Golub (2006a; 2005), Carothers (2006b).

⁸³ Golub (2005), p. 302, note 9; Carothers (2006a), p. 17; Messick (1999); Pistor y Philip A. Wellons (1998); Davis y Trebilcock (2001).

⁸⁴ Carothers (2006a), p. 18.

⁸⁵ Otra observación interesante es que la reforma de la ley en sí misma no “reduce la incidencia de la corrupción”, tal como anota Dick.

⁸⁶ Golub (2006a), p. 115.

mente qué tipo de reforma legal conduce al desarrollo. Carothers y Channell, por ejemplo, sostienen que el proceso de cómo lograr el cambio legal y qué aporta al desarrollo no se comprenden bien.⁸⁷ Garth sostiene que la práctica ha utilizado de modo insuficiente las técnicas y teorías de ciencia social como base para la reforma legal.⁸⁸ Con un acercamiento similar, Seidman y otros sostienen que una exitosa reforma en derecho sustantivo (reformas en la legislación) debería basarse en la investigación científica social sobre el comportamiento de las distintas normas que se abordan.⁸⁹ Tamanaha ha advertido, sin embargo, que en muchos contextos de desarrollo, esta capacidad de investigación puede estar limitada y la investigación cae en manos de los legisladores. Un segundo punto de crítica concierne a la característica descendente de los proyectos de reforma legal, que hacen que los contextos locales no sean lo suficientemente considerados o incorporados.⁹⁰ Faundez señala que “a pesar del desacuerdo sobre este punto en la práctica, raramente se realiza un análisis sobre el contexto local”.⁹¹ Sostiene que esto sucede debido a que los expertos occidentales tienden a dar el contexto por sentado en su propia zona de investigación.⁹² De modo similar, Dick señala que los expertos extranjeros, “confiados en su experiencia y buenas intenciones, no sienten la necesidad de interrogarse sobre su propia cultura política y legal o de investigar en profundidad la del país visitado”.⁹³ Una combinación de falta de conocimiento y políticas e implementación descendentes pueden llevar a resultados imprevistos,⁹⁴ frecuentemente opuestos a los objetivos originales que debilitan los contextos locales,⁹⁵ según advierten los autores. En proyectos internacionales, este método de operación de arriba hacia abajo también corre peligro de ser etnocéntrico.⁹⁶ Un tercer punto de crítica sostiene que la reforma legal ha estado muy centralizada en el Estado y enfocada en los procesos de legislación.⁹⁷ Como resultado, académicos como, por ejemplo, Golub, sostienen que las reformas no llegarán a los pobres y, por lo tanto, harán poco para mejorar sus vidas, e inclusive, lograrán fortalecer las élites buro-

⁸⁷ Carothers (2006a), Channell (2006), pp.148-149.

⁸⁸ Garth (2001).

⁸⁹ Seidman, Seidman y Abeyesekere (2001); Seidman y Seidman (1999).

⁹⁰ Dezelay y Garth (2001), pp. 4-5; Golub (2006a); Garth (2001), p. 24; Faundez (2001); Trubek (2006); Newton (2006), p.194; Gary Goodpaster (2007), p.197.

⁹¹ Faundez (2001), p. 378.

⁹² *Idem*.

⁹³ Dick (2007), p. 60.

⁹⁴ Garth (2001), p. 23.

⁹⁵ Faundez (2001), pp. 380-381.

⁹⁶ Garth (2001), Newton (2007), Lindsey (2007a), p. 28.

⁹⁷ Von Benda-Beckman (2001), Nader (2001), Golub (2006a), Woodman (2001), Crook (2001), Carothers (2006a).

críticas existentes.⁹⁸ Asimismo, los enfoques centrados en el Estado no son efectivos en contextos donde los sistemas normativos no estatales son importantes y donde la reforma legal debería abordar problemáticas de pluralismo legal.⁹⁹ Mientras tanto, otros académicos sostienen que el Estado no está bien posicionado para ayudar a los pobres y que se debe prestar más atención a la sociedad civil.¹⁰⁰ Un motivo para la característica descendente de los programas de reforma legal es la necesidad de algunos donantes como el Banco Mundial y el BID de cooperar inicialmente con sus “contrapartes naturales”: los gobiernos centrales y los países objetivo.¹⁰¹ Los académicos advierten además que la práctica de la ley y el desarrollo no tiene real dimensión de su naturaleza política inherente y es políticamente inocente. Parte de esta crítica comprende la concepción de que la reforma legal es pura “asistencia técnica”.¹⁰² Dick señala que “el problema fundamental en la reforma, no es la coherencia de la ley sino cómo el Estado con todas sus ramificaciones ejerce sus inmensos poderes, y en favor de los intereses de qué grupos”. Concluye sosteniendo que “la clave para la reforma es, por lo tanto, no la ley, sino la política”.¹⁰³ Dezelay y Garth notan que la ley está en el centro del poder y esto es central para el análisis de la función de la ley en la sociedad.¹⁰⁴ La reforma de la ley, aun si se trata de puros tecnicismos, implica, en consecuencia, la reforma del poder. Por ello, sostienen que la “ley no puede ser considerada simplemente un tecnicismo que se puede aprehender desde la práctica más eficiente”.¹⁰⁵ Los académicos sostienen que la ley está de hecho muy cerca del poder, y que la reforma legal está influida por distintos interesados en pugna por el poder. Por ende, la reforma legal puede fortalecer la postura de las élites autoritarias o estar exitosamente opuesta a ellas si está en contra de sus intereses.¹⁰⁶ Además, Hambergren sostiene que el desinterés general o la resistencia del público en general puede ser un obstáculo peor para una reforma legal exitosa.¹⁰⁷ Estos hechos no siempre están reconocidos en la práctica de la ley y el desarrollo, según sostienen los académicos.¹⁰⁸ Muy relacionado con este enfoque, Golub resume una serie de estudios se-

⁹⁸ Golub, (2006a), p.109; Taylor (2007), p. 98.

⁹⁹ Crook (2001), Von Benda-Beckman (2001; 2006), Woodman (2001), Nader (2001), Carothers (2006a).

¹⁰⁰ Golub (2006a), McClymont y Golub (2000).

¹⁰¹ Hambergren (2003), p.303.

¹⁰² Newton (2007).

¹⁰³ Dick (2007). Un argumento similar se encuentra en Goodpaster (2004), p.107.

¹⁰⁴ Dezelay y Garth (2001).

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 5.

¹⁰⁶ Carothers (2006b), p. 4; Carothers (2006a), p. 22; Golub (2006a, pp. 112-113); Hambergren (2003), p. 297; Goodpaster (2007), p. 107.

¹⁰⁷ Hambergren (1998, p. 302).

¹⁰⁸ Newton (2007); Upham (2006), p. 76; Hambergren (2003, pp. 297-298).

gún los cuales, en ciertos contextos de intereses adquiridos, la falta de voluntad política hacia la reforma y los esfuerzos por reformar la corrupción generalizada en instituciones estatales no han rendido frutos.¹⁰⁹ De modo similar, según los estudios, cuando existe una falta de demanda de reforma legal entre las élites, dicha reforma muy probablemente no pueda llegar a la meta, y, en cambio, se deberían apoyar otras reformas que ayudarán a crear esta demanda.¹¹⁰ La ley y el desarrollo han hecho grandes promesas que no pueden cumplir, según algunos autores. Dadas las grandes complejidades de la ingeniería social a través de la ley¹¹¹ y las limitaciones inherentes en términos de recursos, conocimiento y asistencia, deben considerarse las expectativas sobre lo que se puede lograr a partir de la reforma legal. La velocidad esperada para el cambio está relacionada con esto. Muchos autores sostienen que la reforma legal sólo puede ser exitosa en el tiempo,¹¹² y advierten sobre el efecto negativo del hastío y la impaciencia.¹¹³ El problema con el tiempo es que la mayoría de los proyectos legales y de desarrollo tienen un ciclo corto programado para su consecución. En relación con ello, los académicos sostienen además que la ley y el desarrollo sufren de problemas internos relacionados con la burocracia del donante.¹¹⁴ Sostienen que la presión del donante de gastar dinero, el uso de las mejores prácticas, la influencia del sentido común, las preferencias por la responsabilidad y medición y ciertas estructuras de incentivos, combinadas con la complejidad inherente de mejorar el Estado de derecho en distintos escenarios ha llevado a la pobre confección de proyectos, al uso de conocimiento previamente adquirido, a la mala ubicación de las metas que buscan responsabilidad en vez de efecto, a las pobres evaluaciones, y consecuentemente, a la pobre información sobre lo que funciona y lo que no, y con ello, a la continuación de tipos deficientes de proyectos. Una década de investigación presenta una visión borrosa de la práctica de la ley y el desarrollo. La ley y el desarrollo no tienen conocimiento, están desconectados de la realidad local, no comprenden las relaciones de poder que le son inherentes y no tienen llegada a los pobres que intentan ayudar. Los enfoques ascendentes ofrecen esperanza en medio de esta crítica y ofrecen alternativas para las intervenciones, aparentemente fallidas y obsoletas.

¹⁰⁹ Golub (2006a), pp. 112-114, 116, 121.

¹¹⁰ Goodpaster (2007), pp. 130-131; Clark, Armstrong, y Varenik (2007), pp.172-173.

¹¹¹ Houtzager (2001), pp. 14-15.

¹¹² Bergling (2006), p. 45; Faundez (2001), pp.372-373; Carothers (2006b), p.12; Lindsey (2007a), pp. 29-30; Dick (2007), p.48; Goodpaster (2007), p. 107.

¹¹³ Allott (1980) ya se quejó en instancias anteriores sobre la impaciencia de los legisladores en países en desarrollo que buscan crear grandes cambios sociales a través del uso pragmático de la ley.

¹¹⁴ Jensen (2003); Carothers (2006a), pp. 25-27; Bergling (2006), pp. 45-46; Channell (2006); Golub (2006a), pp.128-131; Hammergren (2003), pp. 292-293.

4. Los enfoques de abajo hacia arriba, ¿son buenas opciones?

Los enfoques de abajo hacia arriba, por lo tanto, parecen ofrecer una alternativa a los programas existentes del Estado de derecho. No obstante, la pregunta es si los enfoques ascendentes son realmente alternativas al paradigma del Estado de derecho existente y a las prácticas de reforma legal. Esto lleva a tres preguntas: estos enfoques, ¿son realmente nuevos y alternativos? ¿Forman una alternativa válida y posible de llevar a la práctica en el paradigma actual de Estado de derecho e intervenciones legales? ¿Pueden lidiar realmente con los problemas existentes del pasado y los enfoques de intervenciones legales?

La respuesta al primer planteo sobre si los enfoques son nuevos, es corta: en realidad, no. Muchas de las medidas de reforma que han sido propagadas en los enfoques de empoderamiento legal y acceso a la justicia parecen tener una historia más larga que la actual. Si bien algunos presentan estos enfoques como opciones,¹¹⁵ queriendo decir que son nuevos, en realidad no lo son. La práctica de la ley y el desarrollo que apuntan a mejorar el acceso a la justicia y a apoyar la asistencia legal, los programas de conciencia legal y la reforma de los tribunales en pos del mejor acceso, han sido desarrollados al menos desde la década de los setenta.¹¹⁶ Las fundaciones donantes que funcionan a nivel internacional, como la Fundación Ford y Novib, han tenido un rol fundamental en el fortalecimiento del acceso a la justicia y en el trabajo en empoderamiento legal desde la década de los setenta en adelante, a la vez que los gobiernos nacionales de los países en desarrollo también han buscado soluciones para fortalecer el acceso a sus instituciones de justicia.¹¹⁷ Además, Blake sostiene que en relación con las críticas del Movimiento de Ley y Desarrollo en los setenta, surgió una “práctica de microparadigma de ley y desarrollo” alternativo, que tenía por objeto el desarrollo de la ley y recursos legales para los más pobres. Menciona organizaciones como el Centro de Desarrollo del Derecho Internacional, el Instituto Internacional de Derecho del Desarrollo y la Asociación Internacional de Estudios Legales para el Tercer Mundo, como los proponentes principales de ley y desarrollo fundados a principios de los años ochenta. Además, menciona esfuerzos, entre ellos, actividades relacionadas con derechos humanos, reforma de la distribución de la tierra, recursos ambientales y naturales, alfabetismo legal, servicios legales, derecho de género, derecho la-

¹¹⁵ Golub (2006b).

¹¹⁶ Para una buena reseña de las prácticas vigentes desde principios de los ochenta, véase Blake (2000), pp. 169-170.

¹¹⁷ Un ejemplo puede ser la gran conciencia legal de China mediante campañas de diseminación de la información legal. Véase Troyer (1989), Exner (1995).

boral, derecho del consumidor y derechos reales, llevada adelante por parte de organizaciones, con el fin de ayudar a los pobres.¹¹⁸ Mientras tanto, los esfuerzos de reforma legal que apuntan a la sociedad civil continúan en los años noventa, por ejemplo, USAID y su énfasis en el trabajo con ONGs en los proyectos de reforma legal en América Latina durante el gobierno de Clinton.¹¹⁹ El estudio académico del acceso a la justicia fuera del campo de la ley y el desarrollo también tiene una larga historia. En especial, la serie de volúmenes bajo la edición general de Cappelletti en 1978 y 1979 ha sido muy importante, tanto en términos de su análisis conceptual como de recolección de datos comparativos, incluidos algunos estudios de países no occidentales. En especial, el trabajo de Cappelletti y Garth es notable en la relevancia que adjudica al acceso a la justicia en el momento,¹²⁰ según una encuesta mundial;¹²¹ el trabajo de Johnson, que señala estrategias para mejorar el acceso;¹²² el estudio de Friedman, que proporciona un marco de distintos problemas de acceso, los orígenes de estos problemas y sus posibles soluciones;¹²³ el artículo de Trubek sobre la defensa legal;¹²⁴ el artículo de Koch con enfoques antropológicos¹²⁵ y, finalmente, el artículo de Bush sobre acceso a la justicia en África y cómo lidiar con el pluralismo.¹²⁶ Otros estudios importantes son el trabajo de Galanter en los Estados Unidos, quien sostiene que los pobres tienen peor acceso a la justicia debido a la falta de financiamiento y de experiencia en litigios,¹²⁷ y la conceptualización de Felstiner y otros de los elementos del acceso a la justicia, observándolos como una secuencia de procesos que permiten que quienes acudan a la justicia encuentren resarcimiento.¹²⁸ Los estudios actuales sobre el acceso a la justicia y el empoderamiento legal sólo hacen una referencia limitada a estos trabajos existentes o a las prácticas desarrolladas en el pasado. De los trabajos anteriores, principalmente el trabajo de Galanter y Felstiner, entre otros, se utiliza en cierta medida mientras que la gran investigación dirigida por Cappelletti es ignorada. En suma, si bien hay nuevas ideas –algunas no probadas en su etapa inicial como los enfoques de microjusticia y el énfasis en los enfoques ascendentes– los enfoques ascendentes en sí no son nuevos. Los donantes internacionales realizan trabajos en el fortalecimiento de la asistencia legal, las clínicas jurídicas y la concientización

¹¹⁸ Blake (2000). Véase también Paul (2003), p. x.

¹¹⁹ Hammergren (2003), p. 311.

¹²⁰ Cappelletti y Garth (1978).

¹²¹ Cappelletti, (1978), Cappelletti y Garth (1978).

¹²² Johnson (1979).

¹²³ Friedman (1978).

¹²⁴ Trubek (1979).

¹²⁵ Koch (1979).

¹²⁶ Bush (1979).

¹²⁷ Galanter (1974).

¹²⁸ Felstiner, Abel y Sarat (1980-1981).

sobre el derecho desde la década del setenta. De modo similar, podemos ver que a nivel de los actores nacionales, tanto estatales como no estatales se han desarrollado programas similares. Parece que, como se discute en la sección anterior, la crítica contra los proyectos de reforma legal existentes han estado basados en un retrato limitado de las prácticas existentes, y es una especie de caricatura. Esto parece producirse en parte en respuesta al argumento de un fuerte alejamiento de las prácticas de la ley y el desarrollo dirigidas al Estado, o en colaboración con las instituciones del Estado.

La segunda pregunta es si los enfoques ascendentes son buenas alternativas para el amplio paradigma del Estado de derecho: en otras palabras, si podemos ignorar el Estado de derecho con sus fallas, como la centralización en el Estado, amplia y vaga. Algunos proponentes de la alternativa de empoderamiento legal, especialmente Golub, responderían que sí. Ellos han sido clave en la exposición de la crítica a las reformas legales basadas en el Estado de derecho y han acuñado para ello el término “ortodoxia del Estado de derecho”, argumentando que el empoderamiento legal es un buen marco alternativo para el Estado de derecho.¹²⁹ El problema que presenta el enfoque de empoderamiento legal de Golub es que le falta la integración del Estado de derecho, ya que no incluye el trabajo realizado en lo sucesivo por los actores estatales, que a fin de cuentas, influyen en las leyes y las más altas esferas del sector judicial, que constituyen la garantía de justicia final ante fallas de los mecanismos locales de resolución de disputas.¹³⁰ Los enfoques del acceso a la justicia, dentro del marco del PNUD y sobre la base del trabajo de Felstiner y otros, dejan de cubrir asuntos importantes como la ley y el orden o la proyección en la prevención de daños. Además, los paradigmas ascendentes pueden no tener la misma función normativa que el Estado de derecho. El Estado de derecho consiste en un concepto normativo central que aborda las limitaciones que imparte a la acción gubernamental. Si bien su esencia es clara, su contenido exacto es más oscuro y puede definirse de modo distinto en diferentes contextos y países. Esto lo ha tornado útil para dar dirección a una normativa amplia, al mismo tiempo que no es del todo etnocéntrica. Los enfoques ascendentes fallan al proporcionar un marco normativo amplio o en la búsqueda de este marco en tratados de derechos humanos. Mientras que los elementos normativos de dichos tratados presentan muchas ventajas,¹³¹ son importantes y conectan el trabajo de la reforma legal con los derechos humanos, los tratados de derechos humanos pueden, en sí mismos, en algunos contextos y países, ser vistos como productos de occidente con objetivos opuestos a los intereses nacionales. Esto puede ser aplicable espe-

¹²⁹ Golub (2006b).

¹³⁰ Kleinfeld (2006).

¹³¹ Gready y Ensor(2005).

cialmente a los tratados en derechos humanos de segunda y tercera generación con derechos sociales, políticos y de grupos, especialmente importante desde la óptica de las necesidades de los pobres, pero que están en conflicto con el mundo occidental. En suma, parece que los nuevos enfoques tienen mucho para agregar al marco existente del Estado de derecho. Se enfocan en el trabajo en los pobres y en las realidades que deben encarar, incluyen ideas fuertes para cambiar las relaciones de poder existentes y una visión normativa nueva contra la injusticia. Sin embargo, no existe una alternativa total al Estado de derecho tal como plantea Golub, sino que pensamos que debería combinarse con el paradigma existente. Mientras mucha de la crítica al concepto de Estado de derecho es válida, y las alternativas pueden en realidad lidiar con algunos de estos puntos críticos, es una lástima que la crítica al Estado de derecho se haya convertido en circunspecta. Citando a Bergling: "Que el Estado de derecho es controversial e insuficientemente teorizado, no quiere decir que el concepto no tiene utilidad. En cambio, sus cualidades inherentes como declaración política por sus elementos centrales, como fueren definidos, son requisitos mínimos de cualquier sociedad decente".¹³²

La tercera pregunta que debe ser respondida es, hasta dónde los enfoques ascendentes logran resolver los problemas notados en los anteriores esfuerzos de reforma legal, tal como se describen en la literatura. Los enfoques sostienen muchas ideas importantes. Se concentran en los pobres y tratan de basar las reformas en sus prácticas; por lo tanto, tratan de construir un puente entre sus necesidades y lo que el derecho les ofrece. Están conscientes de la realidad política y la resistencia que pueden tener las reformas y luchar realmente para cambiar las relaciones de poder. En un estudio más cercano, parece que los enfoques ascendentes, si bien ofrecen algunas soluciones, presentan algunos viejos problemas. En primer lugar, si bien se han registrado efectos positivos, la información en la que se basan no es suficientemente independiente y tiene desafíos metodológicos, como cualquier estudio sobre la relación causal entre la ley y el desarrollo. Por ello, el que los enfoques ascendentes ayudan a la asistencia a los pobres no es del todo cierto. Para verlo, es necesario el paso del tiempo y la realización de más investigación por parte de académicos que no trabajen directamente como evaluadores empleados por los donantes. En segundo lugar, si bien hay grandes críticas sobre la falta de conocimiento aplicado en las prácticas de desarrollo legal existentes, nadie se ha preguntado cuál es la base del conocimiento de los enfoques ascendentes. Si bien hay un gran cuerpo de estudios sobre el acceso a la justicia y el empoderamiento legal, especialmente desde fines de la década de los setenta, este cuerpo se usa de modo limitado en el diseño de nuevos enfoques que, como resultado, también se basan en un fundamento débil, con marcos sin operación coherente. Un buen

¹³² Bergling (2006).

ejemplo del último caso es la forma en el que el PNUD ha remarcado el modelo de acceso a la justicia de Felstiner y otros en donde el acceso se concibe como el proceso desde el daño hasta el resarcimiento, que incluye cinco elementos, el último de ellos, la exigencia del cumplimiento de las sentencias. Esta exigencia, en consecuencia, indica la ejecución de decisiones de adjudicación que apuntan a proporcionar un resarcimiento por daños. Sin embargo, en su explicación de este último elemento de su modelo de acceso a la justicia, el PNUD interpreta la exigencia de un modo distinto, discute las prácticas injustas como ocurren en el caso del cumplimiento en derecho penal. El marco de acceso a la justicia del PNUD mezcla incoherentemente la ejecución de sentencias como un elemento de resarcimiento de un daño con la prevención de la injusticia en el cumplimiento de las sanciones del derecho penal.¹³³ En tercer lugar, los enfoques ascendentes todavía contienen algunos elementos descendentes, tales como la base normativa de derechos humanos, el foco resultante (al menos, según el PNUD) de proyectos de justicia penal que no parecen originarse en preferencias de los pobres (rurales), un modelo de medidas de reforma para tomar (si bien hay conciencia de variaciones locales), y un convencimiento de que, especialmente en el enfoque sostenido por Golub, las ONG representan a los pobres, mientras muchos pueden estar basados en capitales nacionales y pueden hablar por los pobres en vez de representarlos realmente.¹³⁴ Jensen sostuvo que la representación real es una ficción. Sostiene que “aquellos que deberían considerarse interesados son simplemente demasiados”. Mientras que la participación de las ONG es importante, y hasta un cierto nivel han contribuido a los programas existentes, los enfoques ascendentes probablemente no son del todo capaces de sobreponerse a los desafíos de dar lugar realmente a la voz de los pobres en la reforma legal. En cuarto lugar, los enfoques ascendentes, por cierto, están menos centrados en el Estado y son menos parciales con respecto a la reforma de los tribunales, que las criticadas viejas formas de reformas de la ley. Sin embargo, hay un riesgo en centrar la mirada demasiado en la sociedad civil, especialmente como lo hace Golub, tanto que los elementos necesarios de las instituciones del Estado pueden quedar obstruidas. Quinto, los enfoques ascendentes, por oposición a las formas criticadas de reforma legal, atienden a la naturaleza política de la reforma política y a las estructuras de poder existentes, y en alguna medida ayudan a cambiar esas estructuras de poder existentes. Cómo se logra esto en la práctica y con qué efecto, sigue sin aclararse de lo que surge en los estudios bajo análisis. Si son exitosas en el cambio de las estructuras de poder existentes y en el empoderamiento de los débiles, deberán responderse más preguntas sobre qué les da el derecho a los donantes a cambiar las estructuras de poder, cómo selec-

¹³³ UNDP. *Access to Justice, Practice Note*.

¹³⁴ Jensen (2003), pp. 355-337.

cionar a aquellos que pueden beneficiarse de ellas, qué límites existen al cambio de estas estructuras, y qué significa entonces la supremacía del Estado: preguntas que hasta ahora no se han abordado. Sexto, los enfoques ascendentes también pueden sufrir de exceso de ambición tal como los programas del pasado. Al leer los estudios y documentos, el objetivo de estos programas va más allá del alivio de la pobreza, la erradicación de la injusticia y la protección de los derechos humanos, a la vez que intentan cambiar las estructuras de poder existentes, no sólo a nivel local, sino también nacional. Estas ambiciones pueden llevar fácilmente a la desilusión, tal como pasó con las reformas legales anteriores. En los documentos, hay conciencia sobre el tiempo que lleva implementar estos cambios; sin embargo, no hay conciencia del tiempo que lleva aplicar medidas específicas, dependientes del marco burocrático de la institución donante, que no parece haber cambiado. Y esto nos lleva al séptimo punto de crítica de los enfoques anteriores: los obstáculos democráticos dentro de las organizaciones donantes y cómo fallan constantemente. No hay indicios de que se establezca un cambio en su funcionamiento a raíz de los nuevos enfoques. Siguen su camino al éxito, si es posible con medidas de fácil aplicación y en el corto plazo, dependientes de un limitado grupo de consultores, operativas dentro de una visión limitada del conocimiento existente, y preocupadas más por la repetición que por la innovación.¹³⁵

5. Conclusión

Los enfoques de abajo hacia arriba en la cooperación para el desarrollo legal son importantes y necesarios. Dirigen la atención a los pobres y grupos desaventajados y a cómo los poderes arraigados pueden obstruir los intereses de los desposeídos. Ofrecen vías para dirigir los programas de reforma legal fuera de la esfera legal y combinarlos con medidas políticas de defensa, organización y participación. El acceso a la justicia y al empoderamiento legal es por lo tanto esencial, pero no se trata de puntos mágicos. Al reconocer los méritos de estos enfoques, concluimos en este ensayo que no se trata de sustitutos completos del paradigma del Estado de derecho actual o están libres de los mismos problemas que han plagado las prácticas de cooperación de desarrollo legal tan criticadas. Como

¹³⁵ Es interesante notar que Hambergren (2003, pp. 311-313) toma un punto relacionado en que un cambio a la colaboración con la sociedad civil y la iniciación de la defensa y tipos de ayuda legal no cambian los asuntos de evaluación y responsabilidad. Hace esto al discutir el impacto limitado de la colaboración de USAID con las ONG en los años noventa. "Las ONG, tal como las agencias en colaboración con el gobierno, fueron notorias por su resistencia al control y la evaluación. USAID, sin las conexiones políticas de sus socios, le resultó frecuentemente más fácil aceptar el argumento que otros conocían para seguir sus instintos en vez de defender sus métodos y documentar sus progresos".

tales, ofrecen mucho a las prácticas y al paradigma de Estado de derecho existentes, y deberían concebirse como agregados y estar incorporados a las prácticas existentes en vez de reemplazarlas por completo. Aquí, nuestros hallazgos son similares a los de un estudio anterior del “microparadigma de ley y desarrollo” de Blake, que sostiene que mientras “la microteoría es una vía constructiva y esperanzadora para aquellos en desventaja [...], el microdesarrollo no es la panacea: muchos problemas no pueden abordarse efectivamente por técnicas que actúan sólo desde el llano”.¹³⁶ Aunque Golub ha sido crítico del paradigma actual del Estado de derecho y los enfoques centrados en el Estado a la cooperación de desarrollo legal, y es un importante proponente detrás de la “alternativa de empoderamiento legal”, él mismo reconoce la necesidad de combinar estos enfoques con el trabajo basado en el Estado de derecho en las instituciones estatales.¹³⁷

La ley y el desarrollo es un campo de fuertes tendencias. A lo largo de las décadas ha retrocedido y avanzado, desde el movimiento de Ley y Desarrollo en los años sesenta a su crítica y caída en los setenta, de los microenfoques a la ley y el desarrollo a principios de los años ochenta a la importancia de la ley para los mercados a principios de los años noventa, pasando por la conversión del Estado de derecho en la meta del desarrollo a fines de los noventa, a los enfoques ascendentes que han ganado importancia desde 2000. La ley y el desarrollo es un campo de tendencias, así como lo es el desarrollo. Un factor constante en ambos campos es la actitud crítica al pasado y al presente, combinado con una gran esperanza para la propagación de tendencias en el futuro. El surgimiento de los enfoques ascendentes en la última década es un buen ejemplo de ello. Por un lado, estos enfoques se han desarrollado dentro de la creciente crítica a los programas existentes; por otro, los nuevos enfoques en sí mismos se presentan con gran esperanza, con énfasis en los méritos y poco reconocimiento de sus posibles limitaciones. Una explicación posible para esta aparente contradicción entre la crítica y la esperanza es que la esperanza creada por los cambios en las tendencias ofrece posibilidades de revigorización del apoyo público a los programas de inherente desafío y abiertos a la crítica. Los cambios en las tendencias, en consecuencia, corresponden al campo de la ley y el desarrollo. Sin embargo, los académicos deberían ser cuidadosos de no excederse en estas tendencias y continuar ofreciendo información que asista a los legisladores a tomar las decisiones correctas y así mejorar los programas existentes. Para ello, será necesaria más investigación sobre los efectos de los proyectos realizados por los enfoques ascendentes, especialmente aquellos realizados por académicos independientes que no trabajen para los donantes, ni que se encuentren en la búsqueda de la promoción de nuevos paradigmas.

¹³⁶ Blake (2000), pp. 170-171.

¹³⁷ Golub (2005).

BIBLIOGRAFÍA

- Abregú, Martín (2001). "Barricades or Obstacles, The Challenges of Access to Justice", en Rudolph V. van Puymbroeck (ed.). *Comprehensive Legal and Judicial Development*. Washington D.C., World Bank (pp. 53-71).
- Allott, A. (1980). *The Limits of Law*. Londres, Butterworths.
- Anderson, Michael R. (2003). *Access to Justice and Legal Process: Making Legal Institutions Responsive to Poor People in LDCs*. IDS Working Paper, núm. 178.
- Asian Development Bank (ASDB) (2000). *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction*. Manila, ASDB.
- (2000a). *Reform of Environmental and Land Legislation in the People's Republic of China*. Manila, ASDB.
- Barendrecht, Maurits y Patricia van Nispen tot Sevenaer (2007). "Microjustice", en <<http://www.microjustice.org/>>.
- Bergling, Per (2006). *Rule of law on the international agenda: international support to legal and judicial reform in international administration, transition and development co-operation*. Antwerpen, Intersentia.
- Bernstein, H. (1992). "Poverty and the Poor", en H. Bernstein, B. Crow y H. Johnson (eds.), *Rural Livelihoods: crisis and responses*. Oxford, Oxford University Press.
- Blake, Richard Cameron (2000). "The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development", en *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 3.
- Bush, Robert A. (1979). "A Pluralistic Understanding of Access to Justice: Developments in Systems of Justice in African Nations", en M. Cappelletti y B. Garth

- (eds.), *Access to Justice*. Vol. III: *Emerging Issues and Perspectives*. Alphen a/d Rijn, Sijthoff and Noordhoff (pp. 259-310).
- Cappelletti, M., y B. Garth. (1978). "Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report", en M. Cappelletti y B. Garth (eds.), *Access to Justice*. Vol I: *A World Survey, Book 1*. Alphen a/d Rijn, Sijthoff & Noordhoff (pp.1-124).
- Cappelletti, M. (1978a). "Access to Justice Project Questionnaire", en M. Cappelletti y B. Garth (eds.), *Access to Justice*. Vol I. *Op.cit.* (pp. 125-139).
- Cappelletti, M. y B. Garth (1979). "Foreword", en *Access to Justice*. Vol. III. *Op.cit.* (v-xvii).
- Carothers, Thomas. (2006). "The Problem of Knowledge", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge*. Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace (pp.15-28).
- (2006b). "The Rule of Law Revival", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge. Op.cit.* (pp. 3-14).
- Channell, Wade (2006). "Lessons not Learned about Legal Reform", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad, In search of knowledge. Op.cit* (pp.137-159).
- Clark, Jeffrey A., Patricia Armstrong y Robert O. Varenik (2007). "The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru", en Tim Lindsey (ed.), *Law Reform in Developing and Transitional States*. Londres y Nueva York, Routledge, (pp.159-179).
- Clarke, D. (1999). "The many meanings of the rule of law", en K. Jayasuriya (ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia*. Londres, Routledge (pp. 28-45).
- CLEP. *Agreed Principles and Conceptual Framework*. En <http://legalempowerment.undp.org/pdf/Agreed_principles_conceptual_framework.pdf>.
- Crook, Richard C. (2001). "Editorial Introduction", en Richard C. Crook y Peter Houtzager (eds.), *Making Law Matter, Rules, Rights and Security in the Lives of the Poor*. IDS Bulletin, Vol. 32, Nº 1, Norwich (pp. 1-8).
- Davis, Kevin E. y Michael J. Trebilcock (2001). "Legal Reforms and Development", en *Third World Quarterly* 22, No. 1 (pp. 21-36).
- De Soto, Hernando (2000). *The Mystery of Capital, Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere else*. Londres, Black Swan.
- Dezelay, Y. y B. Garth (2001). "The Import and Export of Law and Legal Institutions: International Strategies in National Palace Wars", en D. Nelken y J. Feest (eds.), *Adapting Legal Cultures*. Oxford, Hart Publishing (pp. 242-255).
- Dick, H. (2007). "Why Law Reform Fails, Indonesia's Anti-Corruption Efforts", en T. Lindsey (ed.). *Law Reform in Developing and Transitional States. Op.cit* (pp. 42-64).

- Exner, M. (1995). "Convergence of ideology and the law: the functions of the legal education campaign in building a Chinese legal system", en *Issues and Studies*, August (pp. 68-102).
- Faundez, Julio (2001). "Legal Reform in Developing and Transitional Countries", en Rudolph V. van Puymbroeck (ed.), *Comprehensive Legal and Judicial Development. Op.cit* (pp. 369-397).
- Felstiner, W., R. Abel y A. Sarat (1980-1981). "The Emergence and Transformation of Disputes: naming, blaming, claiming", en *Law and Society Review*, 15 (p. 631).
- Friedman, Lawrence M. (1978). "Access to Justice: Social and Historical Context", en M. Cappelletti y J. Weisner (eds.), *Access to Justice. Vol II: Promising Institutions*. Alphen a/d Rijn, Sijthoff and Noordhoff (pp. 5-36).
- Galanter, M. (1974). "Why the "Haves" come out ahead: Speculations on the limits of Legal Change", en *Law and Society*, 9, No. 1 (pp.95-160).
- Garth, B.G. (2001). "Rethinking the Processes and Criteria for Success", en Rudolph V. van Puymbroeck (ed.), *Comprehensive Legal and Judicial Development. Op.cit*. (pp. 11-31).
- Gesper, Des (2007). "Human Rights, Human Needs, Human Development, Human Security, Relationships between four international 'human' discourses", en *ISS Working Paper 445*.
- Golub, Stephen (2005). "Less Law and Reform, More Politics and Enforcement: A Civil Society Approach to Integrating Rights and Development", en Philip Alston y Mary Robinson (eds.), *Human Rights and Development, Towards Mutual Reinforcement*. Oxford, Oxford University Press (pp.297-327).
- (2006a). "A House Without Foundation", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge. Op. cit.* (pp.105-136).
- (2006b). "The Legal Empowerment Alternative", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad. In search of knowledge. Op. cit.* (pp. 161-191).
- (2006c). "Legal Empowerment: Impact and Implications for the Development Community and the World Bank", en Caroline Sage y Michael Woolcock (eds.), *The World Bank Legal Review, Law, Equity, and Development. Volumen 2*. Washington, Martinus Nijhoff (pp.167-184).
- Golub, Stephen y Kim McQuay (2001). "Legal Empowerment: Advancing Good Governance and Poverty Reduction", en Asian Development Bank. *Law and Policy Reform at the Asian Development Bank, 2001 Edition. Op.cit*.
- Goodpaster, Gary (2007). "Law Reform in Developing Countries", en T. Lindsey (ed.), *Law Reform in Developing and Transitional States. Op.cit.* (pp.106-139).
- Gready, Paul y Jonathan Ensor (2005). "Introduction", en P. Gready y J. Ensor (eds.), *Reinventing Development, Translating Rights-Based Approaches from Theory into Practice*. Londres, Zed Books (pp.1-47).

- Hammergren, Linn A. (1998). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder, Co., Westview Press.
- Hammergren, Linn A. (2003). "International Assistance to Latin American Justice Programs: Towards an Agenda for Reforming the Reformers", en E. G. Jensen y Eric Helland (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*. Stanford, Ca., Stanford University Press (pp. 290-336).
- Houtzager, Peter (2001). "We Make the Law and the Law Makes Us: Some Ideas on a Law and Development Research Agenda", en Richard C. Crook y Peter Houtzager (eds.). *Making Law Matter, Rules, Rights and Security in the Lives of the Poor. Op.cit.* (pp. 8-19).
- Jayasuriya, K. (1999). "The Rule of Law and Governance in the Asian State", en *Australian Journal of Asian Law*, 1, N° 2 (pp.107-123).
- Jensen, E.G. (2003). "The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses", en E. G. Jensen y T. C. Heller (eds.). *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law. Op.cit.* (pp.336-381).
- Johnson, Earl (1979). "Thinking About Access: A Preliminary Typology of Possible Strategies", en M. Cappelletti y B. Garth (eds.). *Access to Justice*. Vol. III. *Op.cit* (pp. 1-168).
- Kennedy, David (2003). "Laws and Developments", en John Hatchard y Amanda Perry-Kessaris (eds.). *Law and Development. Facing Complexity in the 21st Century*. Londres, Cavendish Publishing Limited (pp.17-27).
- Kennedy, David (2006). "The 'Rule of Law', Political Choices and Development Common Sense", en David M. Trubek y Álvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal*. Cambridge, Cambridge University Press (pp.95-174).
- Kleinfeld, Rachel (2006). "Competing Definitions of the Rule of Law", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad. In Search of Knowledge. Op. cit* (pp.31-75).
- Koch, Klaus F. (1979). "Access to Justice: An Anthropological Perspective", en Klaus F. Koch (ed.). *Access to Justice. Vol IV: The Anthropological Perspective, Patterns of Conflict Management: Essays in the Ethnography of Law*. Alphen a/d Rijn, Sijthoff & Noordhoff (pp. 2-16).
- Lindsey, T. (2007). "Legal Infrastructure and Governance Reform in Post-Crisis Asia, The Case of Indonesia", en T. Lindsey (ed.), *Law Reform in Developing and Transitional States. Op.cit.* (pp. 3-41).
- Lindsey, Tim. (2007) "Preface", en T. Lindsey (ed.), *Law Reform in Developing and Transitional States. op.cit.* (xix-xxii).

- Macaulay, S. (1963). "Non-contractual Relations in Business: A Preliminary Study", en *American Sociological Review*, 28 (pp.55-67).
- Malik, Shahdeen (2001). "Access to Justice, A Truncated View from Bangladesh", en Rudolph V. van Puymbroeck, (ed.), *Comprehensive Legal and Judicial Development. Op.cit.* (pp.93-97).
- Manning, Daniel (1999). *The Role of Legal Services Organizations in Attacking Poverty*. Washington D. C., World Bank.
- Mayo-Anda, Grizelda (2001). "Engaging and Empowering Communities", en Rudolph V. van Puymbroeck (ed.), *Comprehensive Legal and Judicial Development. Op.cit.* (pp. 71-91).
- McClymont, Mary y Stephen Golub (2000). *Many Roads to Justice, The Law Related Work of the Ford Foundation Grantees Around the World*. Washington D.C., Ford Foundation.
- Messick, Richard E. (1999). "Judicial Reform and Economic Development: A Survey of the Issues", en *The World Bank Research Observer*, 14, núm. 1 (pp. 117-136).
- Moore, S. F. (1973). "Law and Social Change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study", en *Law and Society Review*, 7 (pp. 719-746).
- Nader, L. (2001). "The Underside of Conflict Management - in Africa and Elsewhere", en Richard C. Crook y Peter Houtzager (eds.). *Making Law Matter, Rules, Rights and Security in the Lives of the Poor. Op.cit.* (pp. 19-28).
- Newton, Scott (2006). "The Dialectics of Law and Development", en David Trubek y Álvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development, A Critical Appraisal. Op.cit.* (pp. 174-203).
- (2007). "Law and Development, Law and Economic and the Fate of Legal Technical Assistance", en J. M. Otto, Julia Arnscheidty B. Van Rooij (eds.), *Lawmaking for Development*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Paul, James C. N. (2003). "Foreword: Law and Development and Peter Slinn", en John Hatchard y Amanda Perry-Kessaris (eds.), *Law and Development: Facing Complexity in the 21st Century. Op.cit.* (vii-xxiii).
- Peerenboom, R. (2004). "Varieties of Rule of Law: An Introduction and Provisional Conclusions", en R. Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.* Londres y Nueva York, Routledge.
- Pistor, Katharina y Philip A. Wellons (1998). "The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-95", en Paper Presented for the Asian Development Bank, Manila.
- Prahalad, C. K y S. L. Hart (2004). *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*. Upper Saddle River, N. J., Wharton Publisher.
- Rittich, Kerry (2006). "The Future of Law and Development: Second-Generation Reforms and the Incorporation of the Social", en David M. Trubek y Álvaro Santos

- (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal. Op. cit.* (pp. 203-252).
- Santos, Álvaro (2006). "The World Bank's Uses of the "Rule of Law" Promise", en David M. Trubek y Álvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development. A Critical Appraisal. Op. cit.* (pp. 253-300).
- Seidman, A., R. B. Seidman y N. Abeyesekere (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change, a manual for drafters*. La Haya, Kluwer Law International.
- Seidman, R. B. y A. Seidman (1999). "Using Reason and Experience to Draft Country-Specific Laws", en A. Seidman, R. B. Seidman y T. Walde (eds.), *Making Development Work: Legislative Reform for Institutional Transformation and Good Governance*. Londres, Kluwer Law International (pp. 249-83).
- Sen, Amartya. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York, Anchor Books.
- Taylor, Verónica (2007). "The Law Reform Olympics, Measuring the Effects of Law Reform in Transition Economies", en Tim Lindsey (ed.), *Law Reform in Developing and Transitional States. Op.cit.* (pp. 83-105).
- Troyer, Ronald J. (1989). "Publicizing New Laws: The Public Legal Education Campaign", en Ronald J. Troyer, John P. Clark y Dean G. Royek (eds.), *Social Control in The People's Republic of China*. Nueva York, Praeger (pp. 70-83).
- Trubek, David M. (1979). "Public Advocacy: Administrative Government and the Representation of Diffuse Interests", en M. Cappelletti y B. Garth (eds.), *Access to Justice*. Vol. III. *Op.cit.* (pp. 445-494).
- (2006). "The "Rule of Law" in Development Assistance", en David M. Trubek y Álvaro Santos (eds.), *The New Law and Economic Development, A Critical Appraisal. Op.cit.* (pp.74-95).
- United Nations Development Program (UNDP). (2004). *Access to Justice, Practice Note*. En <http://europeandcis.undp.org/files/uploads/HR/mat%20PracticeNote_AccessToJustice.pdf>.
- (2005). *Programming for Justice: Access for All*. Bangkok, UNDP.
- Upham, Frank K. (2006). "Mythmaking in the Rule of Law Orthodoxy", en Thomas Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad, In Search of Knowledge. Op.cit.* (pp.75-104).
- Uvin, Peter (2004). *Human Rights and Development*. Bloomfield, Kumarian Press.
- Von Benda-Beckman, Frans (2001). "Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development", en Richard C. Crook y Peter Houtzager (eds.), *Making Law Matter, rules Rights and Security in the Lives of the Poor. Op.cit.* (pp. 46-57).
- Von Benda-Beckman, Frans (2006). "The Mutiple Edges of Law: Dealing with Legal Pluralism in Development Practice", en Caroline Sage y Michale Woolcock (eds.), *The World Bank Legal Review, Law, Equity, and Development, Volume 2. Op.cit.* (pp. 51-86).
- Willis, Katie (2005). *Theories and Practices of Development*. Nueva York, Routledge.

- Woodman, G.R. (2001). "Customary Law in Common Law Systems", en Richard C. Crook, y Peter Houtzager (eds.). *Making Law Matter, rules Rights and Security in the Lives of the Poor. Op.cit.* (pp. 28-35).
- World Bank (2006). *Justice for the Poor Program*. En <<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/JusticeforthePoorProgramOverview.doc>>.

LA GARANTÍA DE ACCESO A LA JUSTICIA:
APORTES EMPÍRICOS Y CONCEPTUALES

Haydée Birgin
Natalia Gherardi
(coordinadoras)

Colec. "Género, Derecho y Justicia"

No. 6