



Anuario 2004 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook 2004 on Humanitarian Action and Human Rights

Universidad de Deusto
University of Deusto
2004

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Publicaciones de la Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao
e-mail: publicaciones@deusto.es

ISBN: 84-7485-948-4

Depósito legal: BI - 1.974-04

Impreso en España/Printed in Spain

Fotocomposición: IPAR, S. Coop. - Bilbao

Imprime: RGM, S.A.

Indice

| | |
|---|-----|
| Prólogo | 7 |
| Hitzaurrea | 9 |
| Foreword | 11 |
| Estudios / Articles | |
| ¿Convencionalismo(s) o Derechos Humanos críticos? Hacia una interpretación resistente de los procesos jurídicos <i>Martínez de Bringas, Asier</i> | 15 |
| Triply Exploited: Female Victims of Smuggling and Trafficking Networks Strategies for Pursuing Protection and Legal Status in Countries of Destination <i>Gallagher, Anna Marie</i> | 29 |
| The inclusion of Human Rights in humanitarian assistance: the difficult but necessary way between theory and practice <i>Santos Nascimento, Daniela</i> | 41 |
| Guatemala ante la encrucijada <i>Fernández Ruperez, Emma</i> | 85 |
| Identidades cuestionadas: El pueblo maya de Guatemala ante el ALCA <i>Alonso Fradejas, Alberto</i> | 97 |
| The right to play, the right to forget for a moment, the right to be child again... the right to smile! <i>Broekhof, Lenneke</i> | 133 |
| Debates / Debates | |
| Entrevista con Jorge Serrano, exdirector del Servicio Jesuita de ayuda al Refugiado (JRS) en Colombia | 155 |
| Actividades académicas / University activities | |
| Presentación actividades IDHPA 2003 | 163 |
| Jarduerak 2003an | 167 |
| Activities in the year 2003 | 171 |

Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su primera edición del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos. Esta publicación tiene como finalidad el facilitar un espacio donde la reflexión y el intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos sea posible para académicos, profesionales y personas vinculadas a este campo. El Anuario pretende ser un nuevo espacio para la creación de pensamiento crítico en dicho campo, accesible no solo al mundo académico, sino también a los agentes sociales involucrados, tanto en el espacio estatal como internacional.

En el ámbito formativo, uno de los principales referentes del Instituto es el Máster en Acción Internacional Humanitaria, que desde hace 10 años viene impartándose en Bilbao, en coordinación con otras seis universidades europeas que forman parte de la Red NOHA (Network On Humanitarian Assistance). Durante estos 10 años, más de 200 estudiantes han seguido el curso en la Universidad de Deusto, de los que una buena parte están actualmente vinculados al ámbito de la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos o la cooperación al desarrollo. A lo largo de este tiempo se han ido adaptando sus contenidos y estructura a las necesidades provenientes de la realidad humanitaria. Estos cambios han sido posible gracias a las redes disponibles que permiten un contacto estrecho con la realidad, a través de instituciones directamente implicadas en la acción humanitaria, fundamentalmente las principales Organizaciones No Gubernamentales, así como a través de diversos foros académicos.

El contenido de este primer Anuario se nutre de tres tipos de aportaciones: algunos de los estudios proceden del propio equipo del Instituto; otros han sido consecuencia de investigaciones realizadas por personas ajenas a la estructura del Instituto, que cuentan con experiencia directa en el campo de la acción humanitaria; por último, otros estudios incorporan y actualizan trabajos de investigación realizados por graduados de los másteres europeos que ofrece el propio Instituto. La mayor parte de estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos, si bien se ha incorporado también una contribución en forma de entrevista.

El Anuario, que se complementa con una presentación de las actividades más relevantes desarrolladas por este Instituto a lo largo del pasado curso, es una publicación realizada con la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos (Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social) del Gobierno Vasco.

Hitzaurrea

Deustuko Unibertsitateko (Bilbao) Giza Eskubideen Institutuak Ekintza Humanitario eta Giza Eskubideen Urtekariaren lehen argitalpeneko bolumen hau aurkezten du. Argitalpen honen Ekintza Humanitarioen eta Giza Eskubideen inguruan diharduten akademiko, profesional eta bestelako pertsonen praktiken, esperientzien eta ikerketen hausnarketa eta trukerako esparru bat eskaintzeko helburua du. Urtekariak arlo honetako pentsamendu kritikoa sortzeko leku izan nahi du, esparru akademikokoentzat ez ezik, lan horretan estatu zein nazioarte mailan diharduten gizarte eragileentzat ere.

Prestakuntza arloan, Institutuaren erreferenterik nagusia, duela 10 urtetik hona Bilbon eskaintzen den eta Europako NOHA Sareko (Network On Humanitarian Assistance) beste sei unibertsitateekin koordinatuta dagoen Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterra dugu. 10 urte hauetan, 200 ikaslek baino gehiagok egin dute ikastaroa Deustuko Unibertsitatean. Gehienak laguntza humanitarioan, giza eskubideen defentsan edo garapenerako lankidetzan ari dira lanean. Urte hauetan zehar, Masterraren edukiak eta egitura moldatuz joan dira, esparru humanitarioan sortzen ziren beharrezan erantzuteko. Aldaketa hauek eguneroko beharrezanekin lotura estua duten sareei esker egin ahal izan dira, hain zuzen ere, ekintza humanitarioan zuzenean diharduten erakundeei eta batez ere Gobernu Kanpoko Erakundeei esker, baita zenbait irakaskuntza fororen bitartez ere.

Urtekari honen edukia hiru ekarpen motarekin hornitu da: ikerketariko batzuk Institutuko taldeak berak eginak dira; beste batzuk Institututik kanpoko pertsonen baina ekintza humanitarioan esperientzia zuzena dutenek egindakoak dira; azkenik,

Institutuak berak eskaintzen dituen Europako masterretako graduatuek egindako ikerlanak bildu eta gaurkotzen dituzte beste batzuek. Lanik gehienek ikerketa edo artikulu monografiko itxura badute ere, bada bat elkarrizketa erara moldatu dena.

Institutuak joan den ikasturtean burutu dituen jarduerarik nabarmenenen aurkezpenarekin osatzen den Urtekari hau Eusko Jaurlaritzako Giza Eskubideen Zuzendaritzaren laguntzarekin (Justizia, Enplegu eta Gizarte Segurantzza Saila) argitaratu ahal izan da.

Foreword

With this volume, the Institute of Human Rights at the University of Deusto (Bilbao) presents the first edition of its Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights. The aim of this publication is to provide space where the reflection on and exchange of the work, experiences and research in the sphere of Humanitarian Action and Human Rights is made possible for academics, professionals and other people connected to this field. The Yearbook is intended to be a new space for the creation of critical thought on this field, made accessible not only to the academic world, but also to the social agents involved, in both the national and international scene.

In the educational milieu, one of the main referents of the Institute is the Master's Degree in International Humanitarian Action, which has been running for 10 years in Bilbao, in coordination with another six European universities that are members of NOHA (Network on Humanitarian Assistance). During these 10 years, over 200 students, a considerable proportion of whom are linked to the world of humanitarian aid, the protection of human rights or cooperation with development, have taken the course at the University of Deusto. Throughout this period of time, the contents and structure of the course have been adapted to the needs being produced by humanitarian realities. These changes have been possible thanks to the networks available which allow close contact with reality through institutions directly involved in humanitarian activities, basically the most important Non-Governmental Organisations, as well as through various academic forums.

The contents of this first Yearbook are fostered by three types of contribution: some of the studies were carried out by

members of the Institute's team, whereas others are taken from research by people from outside the Institute who have direct experience in the field of humanitarian action; and finally, other studies incorporate and bring up to date research work done by graduates from the master's degree at the Institute. Most of the content is in the form of monographic studies or articles, although contributions in the form of interviews have also been included.

The Yearbook, which has been complemented with a description of the Institute's most relevant activities carried out over the previous academic year, has been published in collaboration with the Human Rights Office (Department of Justice, Employment and Social Security) of the Basque Government.



Estudios

Articles

¿Convencionalismo(s) o Derechos Humanos críticos? Hacia una interpretación resistente de los procesos jurídicos

Asier Martínez de Bringas*

«Hay crímenes de pasión y crímenes de lógica. El Código Penal los distingue, asaz, cómodamente, por la premeditación. Vivimos en la época de la premeditación y del crimen perfecto. Nuestros criminales ya no son aquellos jovencitos desarmados que invocaban la excusa del amor. Por el contrario, son adultos, y su coartada es irrefutable: es la filosofía que puede servir para todo, hasta para transformar a los criminales en jueces.»

Albert Camus

1. Los derechos humanos entre el concepto y el fundamento: ¿es posible todavía un estatuto crítico para los derechos?

La excusa que interroga este escrito es la de aventurar —dadas las condiciones que impone la globalización— si es posible una hermenéutica crítica del Derecho; aquella que sitúe a los derechos humanos como regla primaria de todo el discurso jurídico, desubicándolos, de esta manera, de su condición adyacente e instrumental. Estamos ante la proposición de comprender los derechos humanos como momento basal de toda epistemología jurídica y como condición constituyente de toda disposición, norma o criterio constituido. La Grundnorm ha adquirido su estatuto de fundamentalidad y su condición de promontorio hermenéutico más excelso, habilitada e insuflada por un conjunto de normas marco, criterios primarios y fundamentales del Derecho, que se identificarían con lo que llamaremos derechos humanos. Para ello será necesario auscultar, en concreto, qué entendemos por derechos y a que nos lleva este intento de identificación pre-normativa, para poder activar, de esta manera, un dinamismo jurigenético al servicio de las dignidades más fracturadas e inconsistentes, que permita posicionarse con solidez. Ello propiciará elementos para contener, desviar y encauzar la violencia estatal, dado el gusto exacerbado de esta agencia para su uso y gestión en condiciones monopólicas sin opciones de recusación, queja o reclamo.

Este ejercicio de ubicación, de explanación narrativa de argumentos, pretende exiliarse de los decimonónicos marcos y nomenclaturas juristicistas con las que el Derecho se entiende y se expresa. No es posible una definición normativa clausurada y apodíctica como si de un código de conceptos y categorías se tratara, que discierna y argumente entre lo que es legítimamente posible y lo que no, desde convenciones concertadas y asentadas en torno a la juridicidad en una temporalidad y espacialidad concreta. Por ello, entenderemos siempre los derechos humanos como un producto cultural, inherentemente agonial, que se expresará siempre como reclamación frente al desamparo ético, jurídico y político. Los derechos humanos serán una convención adoptada y fraguada en los desencuentros, quejas y luchas de la sociedad civil, con señas cronotópicas concretas: los sesgos del *semblante occidental*. Ello no plantea en sí mismo un problema a la universalidad de los derechos; únicamente da razón de ser de su raigambre contextual y de sus orígenes culturales. La convencionalidad histórica-cultural no es una fuente de problemas, sino la hermenéutica que de esa concreción que se viene haciendo como dogma ahistórico coercitivamente globalizado. Lo que era un presupuesto y un ensayo cultural tempoespacialmente situado, muta en un depósito esencial míticamente sancionado¹.

* Asier Martínez de Bringas es Doctor en Derecho e investigador del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe.

¹ Por ello, como ha dicho Paul Ricoeur: «La paradoja es enorme: historiadores patriotas proclaman la historia mundial. Es, pues, un pun-

to de discusión saber si la historia puede escribirse desde un punto de vista cosmopolita», *La memoria, la historia, el olvido*, Trotta, Madrid, 2003, p. 402.

Esta desviación fundante en la consideración de los derechos nos aboca a una condición estática, conservadora y conformista de las conquistas jurídicas, ya que si los derechos humanos están metafísica, natural, contractual y trascendentalmente garantizados —según opciones o estilos—, ¿será necesario luchar por ellos más allá de su consagración sustancial y del consenso básico en torno a estas numinosas nomenclaturas? ¿No se tratará, más bien, de problematizar la dinámica de gestación de fundamentaciones tan fetichizadoras como las que acaban apartándose del campo de las luchas históricas, con sus riesgos, farallones, fisuras y gargantas, frente a las que se acaba proponiendo el páramo homogéneo y regular de los consensos seráficos, aporéticos, sin historia ni política, en donde toda resolución es programáticamente posible *a priori*?

Si fuese posible responder a estos cuestionamientos en el sentido que sugerimos, arribaríamos a una comprensión de los derechos humanos como expectativas que tienen que ver con luchas de movimientos sociales, lo que necesariamente implica transferencias de poder a quien es sujeto constituyente, y transformaciones en el uso y carácter de ese poder. Por tanto, los derechos deberán entenderse como autónomas producciones de contextos humanos de opción² y capacitación. Los derechos humanos no son caracteres de los individuos; hipóstasis naturales que residen y se forjan *ex nihilo* en una textura trascendental, para posteriormente historizarse en los contextos humanos de vida y convivencia. Los derechos humanos son más bien dinámicas socio-históricas cuya gestación sociopolítica los torna siempre reversibles. En esto reside su grandeza y su debilidad, ya que si los derechos humanos se recrean y reconstituyen primordialmente por transferencias y transformaciones históricas de poder, todo material socio-histórico en su momento de resolución ética y solidificación jurídica, sufrirá el riesgo de encarnarse de manera difractada, como lo contrario de lo que su identidad prescribe y habilita, dada, precisamente, la inherente ductilidad y versatilidad de los derechos. Es esta condición, que puede arrojar resultados dignos o brutales, la que podrá y deberá corregirse y revertirse siempre socio-históricamente, impulsando

la potente dinámica de los derechos según los ritmos y exigencias de cada momento temporal y espacio cultural.

Ello fractura, precisamente, una consideración de los derechos humanos como material infrangible, estático y esencial, sin admitir giros ni recombinaciones en su composición molecular, como el de todos aquellos discursos fraguados en la totalización tiránica del Derecho. Todo ello imposibilita conservadoramente aumentar la nómina de los derechos, dilatar y descomprimir los rígidos contornos que los contienen con pretextos retorizantes e ideológicos, creyendo que de esta manera se perfora la plúmbea y fortificada coercitividad de unos derechos civiles y políticos densamente arraigados. Ello supone moverse en un paradigma de las libertades en donde las posibilidades de elección vienen posibilitadas exclusivamente por el nivel de recursos de los que se disponga³. Pero los derechos nacen también para dar solución a otras lógicas y cosmovisiones que son precisamente las que nos interesan, sin querer con ello plantear un conflicto *de* y *entre* derechos⁴.

Es esta composición la que muta y se hibridiza en cada época histórica, dando lugar a nuevas concreciones y formas socio-históricas. Habrá que bregar para que el vector que vehicula la dinámica de los derechos lo pauten los movimientos sociales —en sentido lato—, en cuanto producto cultural que deberá ser manufacturado en cada topografía cultural distinta, como relato y narración histórica y contingente que embate contra las soluciones metafísicas que pendulan entre la veracidad y la validez. Los derechos humanos en cuanto productos culturales y expectativas críticas, responden a síntesis de relaciones, a fusiones mito-simbólicas que aspiran a las condiciones más dignas posibles para las diferentes comunidades de vida y memoria, en donde se combina de forma creativa y eficaz tradiciones pasadas, pesadumbres presentes y proyectos futuros con sus generaciones expectantes.

Por tanto, lo que será necesario universalizar son criterios para que las diferentes expectativas de vida se cumplan y respeten; nunca prescripciones normativas concretas, en la manera

² Helio GALLARDO, «Derechos discriminados y olvidados», manuscrito.

³ «La movilidad y la flexibilidad de identificación que caracterizan a la vida del tipo «salir de compras» no son vehículos de *emancipación* sino más bien instrumentos de *redistribución de libertades*» (...) «La libertad de considerar la vida como una salida de compras prolongada significa

considerar el mundo como un depósito desbordante de productos de consumo», Z. BAUMAN, *La modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, pp. 97 y 96.

⁴ ASIER MARTÍNEZ, *Los Pueblos Indígenas y el discurso de los derechos*, Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, n.º 24, 2003.

irreverente con que lo hace la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, desposeídas de valor transcultural. Esos criterios que aspiran a generar expectativas culturales —nos referimos a aquellos marcos generales transculturales y transhistóricos que se destilan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y sus grandes Convenciones como son, la prohibición de esclavitud; de genocidio; de discriminación; de apartheid; de tortura; de cualquier tipo de desaparición forzosa; de ejecuciones arbitrarias; de respeto a la dignidad e integridad de sujetos y pueblos—. Todos estos criterios éticos, normativos y políticos deberán ser, necesariamente, descifrados y recolocados dentro de cada marco cultural concreto, con prioridad existencial y urgencia normativa en aquellos espacios en donde las posibilidades de vida se niegan categóricamente y la muerte campea y se institucionaliza como hábito, lo que constituye, sin ninguna duda, la experiencia más universal para arraigar los derechos humanos.

Estos delineamientos reveladores para la *praxis* de los derechos deberán también ensamblarse y ubicarse como productos indomesticables —libres del cautivo juego de la oferta y la demanda— en aquellos espacios retóricos acostumbrados a narrativas y discursos sobre derechos y humanos que coquetean con la *virtú* de las sociedades demo-liberales y libre pensantes.

En todo *topoi* deben desmadejarse las enérgicas exigencias de estos códigos de referencias: tanto en aquellos que culturalmente se definen como agnósticos ante las gramáticas y relatos de los derechos humanos (Oriente); como en aquellos en donde la inflación discursiva de éstos está suponiendo la aniquilación y desvitalización de sus expectativas críticas, en donde los derechos tornan en escolios estéticos e instrumentos que justifican y legitiman categorialmente intereses y expectativas de burocracias privadas (Occidente). Los derechos serán, por tanto, aquellas expectativas y exigencias de vida digna propias de cada *topoi* cultural que al mediatizarse como diálogo intercultural siempre tienen algo que espetar, sugerir y criticar a cualquiera de los bandos culturales confrontados y enfrentados.

Ni el concepto ni el fundamento de los derechos constituyen las bandas epistemológicas en que situar las posibilidades reales de los derechos humanos, como ha pretendido Occidente. Pueden sugerir pistas, apostillar referencias, pero en todo caso, nos

movemos siempre dentro de la anécdota histórica y circunstancia cultural, importante según el espacio vital, pero siempre sujeta a la contingencia y transitoriedad. El problema irrumpe cuando se quiere construir y prolongar la universalidad de los derechos desde apreciaciones domésticas y estrictamente situadas de fundamentación y conceptualización, incluso de manera negativa y desdenosa, con un talante presuntamente deconstructivo, como intentará hacer Bobbio⁵, para quien la *razón* de los derechos no reside en quimeras fundamentadoras, sino en sus traslaciones aplicativas, máxima con la que coincidiríamos si no nos topáramos con espasmo con los resuellos ideológicos que tal aserto oculta en su enunciador. Más que un ímpetu crítico por la encarnación de la justicia y la realización *in praxi* de los derechos, Bobbio incurre en aporía al pretender invisibilizar y trascender, por arriba y por abajo, sus propios presupuestos epistemológicos y cosmovisionales —lo que no es posible ni recomendable—, para asumirlos como condiciones naturales, neutrales, universales.

La aporía del liberalismo en las provincias del universalismo —cuyo dechado y paroxismo es el discurso de los derechos humanos— se vuelve más tenaz precisamente ante la tónica contemporánea con la que se comportan y expresan los derechos: la dinámica de la reversibilidad. Por ello, los derechos pueden servir para proteger la vida de sujetos o pueblos, o para condenarla por medio de una sanción última, insondable, apodíctica: el promontorio moral a la que son elevadas ciertas interpretaciones de derechos y los panópticos que se diseñan para hacer valer y salvaguardar las exigencias de sus gramáticas. A ello habría que añadir las trasposiciones, apropiaciones e inversiones que se hacen de las categorías de víctimas y victimarios por parte de grupos, movimientos, naciones y estados. Todo ello es fruto, consecuencia lógica, de la propia naturaleza de la reversibilidad como nueva característica definitoria de los derechos humanos, condición que se hace más patente desde las nuevas manufacturas de control y dominación que irrumpen, como son: la hermenéutica legal y jurisdiccional de los derechos.

Cuando el propio discurso liberal de los derechos sirve para armar un contra-discurso tendencioso que permita y promocio-
ne la vulneración práctica, política y filosófica de los derechos

⁵ *El tiempo de los derechos*, Sistema, Madrid, 1991, p. 61. Bobbio finge como contrapunto desconcertante y heterodoxo, aunque densa-

mente inscrito en el paradigma liberal de comprensión y consideración de los derechos humanos.

humanos de los enemigos «reales o ficticios»; cuando los derechos humanos mutan y se transforman en meras lanzaderas del bienestarismo propietario regulado por criterios de mercado; cuando la dialéctica *seguridad del Estado-libertad del sujeto* se resuelve a favor de la primera parte del hemistiquio, con la carga ideológica de ser condición necesaria para proteger la *totalidad*, esto es, para salvar la frágil libertad y autonomía del individuo desde la legitimación última y fundante de esa membresía institucionalizada y su concomitante violencia que es el Estado, se torna más que nunca necesario —frente a Bobbio y su cohorte— repensar los derechos humanos desde el interior de los patios del liberalismo, para poder, desde ahí, dar el salto a un diálogo intercultural de derechos que pretenda enunciarse como universal. Es necesaria una materialidad de los derechos que combine explicaciones filosóficas, jurídicas, culturales, políticas y sociales para establecer un arraigo garantista (Ferrajoli) para los derechos.

Creemos que el fundamento de los derechos humanos reside en la propia formación social postmoderna en la que se crean, desarrollan y se desvuelven; es decir, en los procesos, dinámicas y turbulencias de los grupos, sociedades y movimientos sociales emergentes⁶. Quizá ello no diga nada sobre el fundamento, pero sirve para deconstruir el discurso metafísico de los derechos que pretende derivar consecuencias jurídicas y políticas de hipótesis imaginarias como: hombre, ser humano, naturaleza, sexo, universalidad, dignidad, derechos, propiedad, libertad, igualdad, Estado y un largo etc⁷.

⁶ Helio GALLARDO, *Política y transformación social. Discusión sobre derechos humanos*, Serpaj, Quito, 2000; «Derechos humanos discriminados y olvidados», *manuscrito*; «Formación social moderna y derechos humanos», *manuscrito*; Joaquín HERRERA FLORES, «Hacia una visión compleja de los derechos humanos», en Joaquín HERRERA FLORES (ed.), *El vuelo de Anteo. Derechos Humanos y crítica de la razón liberal*, Descleé de Brouwer, Bilbao, 2000, pp. 19-78; J. HERRERA FLORES y Alejandro M. MEDICI, «Los derechos humanos y el orden global. Tres desafíos teórico-políticos», *manuscrito*.

⁷ El iusnaturalismo en sus diferentes versiones —añejo, moderno y postmoderno— no ha hecho sino extrapolar como naturaleza humana —ámbito de lo numinoso y trascendental— una peculiaridad dominante de la realidad socio-histórica, como es el mercado; incurriendo, así, en una macabra aporía que se institucionaliza como tradición histórica y que va a ser muy difícil de desenredar y clarificar en el decurso de los acontecimientos de la realidad, como es la combinación mezclada y acompasada de ser y deber ser en el plano de la realidad histórica. De un modo parecido discernía analítica y programáticamente entre una es-

Con ello no avanzamos más que la mera pretensión de asentar la imposibilidad de hablar, en materia de derechos, de una exterioridad metafísica a las dinámicas socio-históricas⁸; los escapes abreviados de la escatología y la soteriología jurídica incurren en lo contrario de lo que Bobbio predicaba y pretendía por incapacidad para abandonar y superar la propia metafísica liberal: garantizar y hacer real en el suelo físico de la historia las luchas por los derechos humanos frente a la universalidad apodictica de la muerte y el genocidio.

2. La sustancia de los derechos: victimación, exclusión y pobreza

El primer momento de esta exposición tenía una pretensión deconstructiva —la crítica de imaginarios concretos de derechos en sus formas de fundamentación y conceptualización—, y un estertor propositivo al sugerir por donde encontrar espacios de fertilidad para que las expectativas de vida global —principio y fundamento de todos los derechos— se consoliden. En este segundo estadio pretendemos dar algún motivo para entender la materialidad en que sembrar los derechos, después de despejar equívocos y erradicar las radiaciones víricas con las que se tienden a fertilizar esos espacios.

Partimos de una constatación que no admite regateos ni recortes: los derechos humanos son expectativas jurídicas dirigidos primaria y específicamente a los procesos de victimación y a sus

fera trascendental del deber ser y otra histórica-real del ser. Esta tradición lastra inevitablemente toda comprensión de los derechos al proponer un estadio de acontecimientos —el trascendental— que se maneja con categorías eminentemente históricas y que pretenden historizarse en la realidad de los sujetos y los pueblos. Se pretende de esta manera depositar esos sedimentos trascendentales, o peculiaridades socio-históricas con ropaje trascendental, en el propio momento histórico de la globalización como vínculo moral natural con pretensión de universalidad. La universalidad, por tanto, se predica como especificidad histórica dominante, selectiva, geográficamente dispuesta y arraigada. Ante una universalidad enunciada de esta manera, es entendible y hasta lógico una actitud agnóstica ante los derechos y un rechazo violento de los mismos como si de una prolongación de las viejas estrategias imperialistas se tratara.

⁸ Un ejemplo abusivo de esta tendencia es el tono general con el que uno brega sistemáticamente en las descripciones del iusfilósofo argentino C.I. MASSINI, *El Derecho, los Derechos Humanos y el valor del Derecho*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1987.

consecuencias humanas, las víctimas. Los derechos humanos como derechos de las víctimas, para poder dar satisfacción a ese componente esencial de los mismos que es la universalidad constitutiva, demanda que nos hagamos cargo de las pre-condiciones de esa universalidad que no es otra que la universalidad real de las víctimas. El relato de la universalidad nos exige, sin embargo, hacernos cargo de que nos movemos en un tiempo de contingencialismos debido a la sucesión y subrogación continuada en los proteicos rostros que adquiere la victimación, quienes mutan constantemente con horror postmoderno. Hoy más que nunca ese juego de espejos exige hablar de la población migrante (que transita de ser minoría a mayoría) y de los trabajadores rutinarios atados a las cadenas de montaje, a redes de computadoras y a dispositivos electrónicos automatizados como controladores de terminales. Todos ello son fácilmente reemplazables al carecer de las cualidades exigidas y apreciadas, ya que ninguna ocupa ese rango precisamente porque estamos siendo educados en una cultura de la total flexibilidad en donde nadie pueda llegar a ser tan fundamental para la estructura empresarial que condicione absolutamente su reemplazo; donde todo sujeto puede ser innatamente prescindible; en donde toda potencia humana es vaciada de cualquier poder de regateo y negociación⁹. Estamos ante el reinado de la flexibilidad que «augura empleos sin seguridades inherentes, sin compromisos firmes y sin derechos futuros, ofreciendo tan solo contratos de plazo fijo o renovables, despidos sin preaviso ni derecho a indemnización. Por ello, nadie puede sentirse verdaderamente irremplazable; ni aquellos que ya han sido excluidos, ni aquellos que se deleitan en su función de excluir a los demás»¹⁰.

También nos ubicamos en la época de lo perenne, ya que la universalidad de las víctimas funge como propedéutica para entender la universalidad constitutiva de esa concreción histórica-social que son los derechos humanos: todos los derechos para todos. Sin embargo, a la hora de hablar de víctimas o de procesos de victimación como el hontanar del que beben y se nutren de manera primordial y principalmente los derechos humanos,

es necesario despejar y aclarar equívocos, efracciones, distorsiones y manipulaciones, máxime en un periodo en que las víctimas son el material del que se nutre y seguirá nutriéndose el discurso ideológico de los derechos.

Los imaginarios de pobreza, marginación y victimación que se han manejado tanto desde políticas y proyectos de derecha como de izquierda, unas veces de manera aislada y autónoma, y otras recombinadamente, acaban confluyendo en los análisis y diagnósticos sin pretenderlo ni buscarlo. Ello ha llevado no sólo a degradar la manera en la que entender ese vasto espacio de subalternidad y despojo, sino fundamentalmente, al hacerlo, se ha arreadado el carácter primordial y la altura epistemológica de lo que entendemos como reglas primarias del constructo jurídico: los derechos humanos.

Estos imaginarios de pobreza y marginación se han ido construyendo de manera diacrónica, lo que implica un cierto carácter progresivo y retroalimentado en sus formas de constitución, dado que en cada momento temporal cada proposición alternativa pretendía superar las fallas y falencias del anterior imaginario, a la vez que incurría en los propios de la coyuntura con la que y desde la que se enunciaba. El archivo histórico de todas estas proposiciones y tentativas nos da pistas y nos ayuda a no incurrir en errores que reposan ya yacientes en la Historia. El contraste y el cotejo arqueológico *no* nos permite aventurarnos a definir y conceptualizar qué son y qué debieran ser las víctimas y los procesos de victimación concomitantemente asociados a ellas; pero sí a auscultar dónde se pueden producir éstos y, sobre todo, a reconocer esos *topoi* como el fundamento más específico y directo de los derechos humanos.

El imaginario *pobre-marginado-victima* al que queremos aludir se va construyendo epistemológicamente desde distintas disciplinas, pero fundamentalmente desde regiones económicas, en los estratos previos de lo que posteriormente se materializaría como la Teoría de la Dependencia y que acuñaría prematura y originariamente la denominación de Teorías del Desarrollismo o de la Modernización¹¹. En los estertores de su forja, el equívoco

⁹ Robert REICH, *The Work of Nations*, Vintage Books, New York, 1991, pp. 67 y ss; Richard Sennet, *La corrosión del carácter*, Anagrama, Barcelona, 2000.

¹⁰ Zigmunt BAUMAN, *op. cit.*, p. 172.

¹¹ Vamos a incluir, por exigencias sintéticas, en esta apreciación una gama variada de autores, que coinciden en la matriz fundamental de su propuesta a la hora de entender el imaginario de la pobreza y la margi-

nación, y que difieren en cuestiones de estricta especificidad económica, que no resultan relevantes para nuestras consideraciones, aunque sí lo serían para otras. En este sentido englobamos propuestas como las de A.O. Hirschman, W.W. Rostow, B. Ohlin o E. Heckscher, centradas fundamentalmente en consideraciones como el libre cambio o libre competencia; o consideraciones estructurales del Desarrollo, centradas en consideraciones estrictamente economicistas, en las que éste es interpretado

visita sistemáticamente a sus orfebres en un momento en que Desarrollo humano e incremento económico resultaban auténticas sinonimias, lo que obligaba a entender el subdesarrollo como ausencia o escasez de capital, espacio huero de la *oikos*. Las consecuencias para las encarnaciones evidentes de esta dinámica eran claras: el subdesarrollo de sujetos y pueblos se debía a una disfunción en las estructuras productivas de las sociedades del «Tercer Mundo», lo que las abocaba a una condición premoderna y subdesarrollada. El imaginario desarrollista hacia pivotar las condiciones del Desarrollo sobre el arco evolutivo de la historia que se abría entre los dos polos del disyunto desarrollo-subdesarrollo. La solución a este dilema era una suerte de teleología economicista que proponía como terapia la sana emulación de aquellas economías desarrolladas, situadas en un pomposo estadio de modernidad y civilización¹².

Para la lógica desarrollista la pobreza estructural no es debida a la falta de justicia social sino a la falta de producción; por ello, para poder repartir hay primero que producir. Lo que coloca a la democracia política en situación subsidiaria con relación al crecimiento económico¹³. El desarrollismo se muestra hastiado de reformas sociales y políticas como terapias estructurales frente a la pobreza; lo que se necesita realmente es una solución técnica de los problemas. Lo importante es la difusión de innovaciones, siendo la transferencia de tecnología avanzada la solución última a los problemas del subdesarrollo. El pobre era por tanto una disfunción en el sistema, una variable achatada y deformada, de sesgos anacrónicos, que exigía ser educada por medio de la mano taumatúrgica del Desarrollo económico.

Posteriormente, dadas la situación de crisis económicas sobreenvenidas, la deflagración producida por los maduros procesos de descolonización, el despertar de los nacionalismos coloniales, junto con la irrupción de un marxismo de raigambre colonial que hacía danzar su estrategia política en torno a la interna-

cionalización de los conflictos o la reubicación geográfica de las luchas en las regiones donde éstas se identificaban (América Latina, Asia, África), permite que asistimos a un cambio en la consideración globalizada de los términos *pobre-marginado-víctima*, que adquieren la enérgica significación de alguien subversivo y peligroso. Ello es parte de la ideología sufragada y mantenida a lo largo de toda la guerra fría que alcanzará su momento crepuscular con el inicio de los procesos de descolonización. El pobre, la víctima, el excluido, serán consideradas como potenciales amenazas y como inminentes peligros, el conspirador efectivo contra el buen orden del Desarrollo.

En el fervor de los procesos de descolonización irrumpirán como reseña crítica los movimientos de liberación que impondrán en escena un imaginario del *pobre-marginado-víctima* como comunidades deshidratadas, desprovistas de valor (humano), huérfanas de sentido y dirección, descabalgadas por el propio sistema de cualquier utilidad y potencialidad; olvidando en su interpretación que los propios movimientos de liberación eran y recreaban sistema a través de las referencias categoriales como las de incluidos y excluidos. El pobre será a partir de ahora el no-sujeto. Por ello, la vanguardia liberadora en sus diferentes versiones (literatos, teólogos, economistas, juristas y demás especialistas de las ciencias sociales), irrumpirá como el cayado del profeta, el *magister* que iluminará las sendas de los descarriados; en definitiva, será la voz de los sin voz. La clave de la acción liberadora residirá en la capacidad de escucha de los oídos que se acercan al gemido susurrante de los imposibilitados (sin valor) para ser escuchados, con lo que el magisterio vicario del maestro liberador se antepone a las víctimas. Quien escucha —como el profeta— se transforma en el significante, el accionador último de las causas de quien no tiene capacidad significativa y que por ello resulta insignificante —la víctima—. Todo ello se articulará y sintetizará como «opción preferencial por los pobres», el

como escasez de medios, como podrían ser las propuestas de W.A. Lewis, C. Geertz o D. Seers.

La crítica a la estratificación de la historia en fases y periodos escalonados y acumulativos de progreso, como lo hacen los teóricos del desarrollismo —entre los que habría que citar E. Hagen, G. Germani, M. Weiner o M. Levy— tendría que completarse, en la secuencia que narremos, con una perspectiva estructural-funcional como la propuesta por Talcott PARSONS. Cf. *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe Illinois, 1960; *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1971.

¹² Un ejemplo hilarante de esta ironía en la forma de proponer una economía política del desarrollo es la proposición de Peter Berger: «El desarrollo capitalista conducente a un rápido crecimiento económico generador de puestos de trabajo tiene más posibilidades de nivelar la distribución de ingresos que las estrategias deliberadas de redistribución inducidas gubernamentalmente», Peter I. Berger, *La revolución capitalista. 50 proposiciones sobre la prosperidad, la igualdad y la libertad*, Peninsula, Barcelona, 1991, p. 170.

¹³ E. FALETTO, «Estilos alternativos de desarrollo y opciones políticas», en *América Latina: desarrollo y perspectivas democráticas*, FLACSO, Costa Rica, 1982, pp. 119 y ss.

leit motiv que las vanguardias liberadoras asumirán como principio y fundamento de sus luchas.

Con la experiencia acumulada, esa suerte de *in-put* y *out-put* tejida bajo la lógica de ensayo y error, la comprensión del imaginario al que aludimos evolucionará hacia otros diagramas y paradigmas. Un nuevo discurso irrumpe en las esferas del tercer sector: aquél que considera y clasifica al pobre y marginado como «informal»¹⁴. Este estadio de victimación surge como consecuencia de los rellanos de exclusión que se generan y existen al margen de las normas formales del Estado. La informalidad refiere y remite a ese ámbito informe de existencia que se da allende de los procesos regulativos y normativos que instituye el Estado; una exclusión que se torsiona y recrea sobre una *exterioridad controlada y prevista* por la normatividad e institucionalidad vigentes. Los nuevos resortes de la exclusión y de la marginalidad en la globalización neoliberal vienen explicitadas por la gramática de la informalidad, la flexibilidad y la liquidez. Sus señas de identidad son la subcontratación, el trabajo precario y la absoluta desconexión entre capital y trabajo. Por efecto taumatúrgico de esta desconexión, el trabajo vivo en sentido marxiano, pierde su potencialidad como dignidad inexpugnable, como capacidad para la activación, transformación o giro de todo dinamismo social. El trabajo vivo queda informalizado y desprotegido respecto a la función reguladora y arbitral que el Estado ha desempeñado entre capital y trabajo.

El excluido y el marginado, —por la fuerza de una tradición que ni se explica, ni se entiende, ni se critica—, ya no puede considerarse ni pobre (de espíritu) ni insignificante (materialmente hablando). En este giro gelstáltico no escapamos del claustro al que nos aherrojan los conceptos binarios tan opacos de la Modernidad. Se constituye así un nuevo disyunto que fragmenta el espectro social entre lo formal y lo informal, pero que pretende disolver la demarcación y distancia entre ambas categorías en una suerte de novedosa continuidad excluyente. Aquí radica la perversión postmoderna de este incipiente imagi-

nario de exclusión por el que las víctimas quedan reducidas a mero semblante informe, de despotenciada musculatura; desnaturalizadas y obligadas a transitar por el sendero de la mimesis: el de un desarrollo que solo será posible mediante la integración en un mercado de doble semblante, una versión formal y otra informal. La exterioridad del mercado, tantas veces predicada, se enuncia como informalidad capitalista que inaugura una relación distinta con el trabajo en el que se desnuda y extrema la lógica de la explotación y la dominación por parte del capital. Por tanto, se trata de una exterioridad ficticia e ideologizada, que opera como una acentuación de los procesos de exclusión, pero que se sacude y se exime de culpas y responsabilidades por fetichización de la propia naturaleza de la informalidad.

El pobre ya no será una víctima en un sentido literal. La mejor manera de capacitarlo es tratar de no tutelararlo en un momento en el que el campo de posibilidades y expectativas es bien claro para todos. Por lo tanto, la falta de análisis estructurales; la pluralidad de aspectos y perspectivas en la consideración de lo que sea el estatuto de la víctima; la versatilidad polisémica en la manera de referirla y convocarla, son todas ellas disposiciones que están presentes en esta nueva recreación del imaginario del *pobre-marginado-víctima* y que coadyuvan a distraer enérgicamente la atención de las verdaderas urgencias que asisten a esta materialidad sufriente.

Sembrado el campo para la descualificación y desdignificación, es normal que el Neoliberalismo se haya acercado con mano maestra a la comprensión y asimilación de este fenómeno con un imaginario muy concreto: el de la consideración de la *víctima-pobre-marginado* como un espacio absolutamente ausente de poder, frágil, despreciable, que ni exige ni puede demandar atención ni incentivos públicos. El pobre ha ido consolidando su propio estatus desde su innata pasividad; el marginado ha perdido sus cuotas de poder por delegación o transferencia irresponsable a otros sectores, agencias o al propio Estado. Su dignidad se ha descompuesto al asumir una condición de radical

¹⁴ La consideración de «sector informal» sería acuñado por primera vez en 1969, en un informe de la misión de la OIT en Kenya, y que quedaría posteriormente sistematizado en el informe que se publicaría en 1972 con el título: *Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*, Geneva, ILO, 1972. Existe también una amplia literatura científica sobre la cuestión del sector informal, donde las cuestiones categoriales y los contenidos sustantivos

sobre lo que es la informalidad resultan más elaborados y trabajados. Para ello puede verse David Turnham (eds.), *The Informal Sector Revisited*, OECD, París, 1990; H. De Soto, *El otro sendero. La revolución informal*, Lima, ILD, 1986; H. Lubeil, *The Informal Sector in the 1980s and 1990s*, OECD, 1991; Anibal Quijano, «Marginalidad e informalidad en debate» en *La economía popular y sus caminos en América Latina*, Mosca Azul, Lima, 1998.

pasividad y ausencia como sujeto en el espacio público, que exige al Estado que le subvencione las fallas y carencias que su propia desidia ha generado. Ello no sólo autoriza a la esfera pública a desactivarse y a adelgazarse en referencia a las menesterosas atenciones que hasta ahora había dedicado a este sector (el de las víctimas-pobres-marginados); sino, también, a imponerle los ritmos, prioridades y exigencias de una sociedad que vive en castas privadas, aisladas y monádicas, donde la condición de los servicios públicos constituyen un ejercicio heroico, un exceso de derroche, que no entra dentro de sus comprensiones y cavilaciones. La realidad dramática de la pobreza es densamente excluida por alevosas políticas de desposesión¹⁵. Aquí no hay nada de pasividad en los despojados; sino más bien una intensa actividad política en los despojantes.

Se refunda el imaginario de la pobreza pero haciendo más agresiva la distancia en la dicotomía víctimas-sociedad; abriendo un abismo infranqueable y sin puentes ni conexiones entre esos estratos sociales. Por ello, será legítimo que la propia sociedad pase por encima de los derechos de las víctimas, debido a la monstruosa transformación que se produce en los nodos del imaginario neoliberal que acaba considerando las causas y razones últimas de la pobreza estructural como el corolario lógico que se desprende de la conducta de los pobres: es su propia pasividad quien los desactiva¹⁶. Existe toda una tradición histórica que ha labrado y sedimentado las condiciones para que esta exclusión irredenta se dé y aparezca, como han sido las prácticas fertilizadas y facilidades otorgadas por el Estado de Bienestar, empeñadas en dinamizar y tutelar la pasividad, inoperancia y estulticia perezosa de los excluidos mediante derechos sociales. El corolario lógico es invertir, por tanto, esta dinámica, haciendo a la —*pobre-marginado-victima* responsable último y principal de su propia situación de victimación, lo que habilita para poner en práctica una férrea política —que no flexible, líquida o desregulada— de restricción y suspensión de derechos para estas colectividades y sectores, sustituyendo la justicia por la piedad y la

compasión, recayendo de esta manera en una turbia ciénaga de desigualdad y promocionando contextos sociales huérfanos de derechos.

En el discurso neoliberal, los derechos de las víctimas como exigencias, son un atentado contra la *esencia* de los derechos humanos que será necesario neutralizar. Para ello ha sido necesario privatizar toda consideración de la pobreza, exiliando toda comprensión socio-estructural de la misma.

Finalmente y frente a todo lo retratado, es posible desarrollar y constituir un nuevo imaginario sobre las víctimas que considere a este sector poblacional tan globalizado dotado de un potencial emergente. No se trata, una vez más, de enfatizar en la línea divisoria que demarca las víctimas del resto de sectores sociales por medio de cesuras insondables, de abismos infinitos que se abren a partir de las configuraciones de un campo político estratificado en amigos y enemigos, como ha sido la estrategia política utilizada por los esquemas cognitivos de los imaginarios previamente relatados. No se trata, por tanto, de establecer la testura de un potencial —la de las víctimas—, señalando la diferencia específica de esta nueva vanguardia respecto al resto de actores y agentes sociales; sino de integrar las víctimas en el todo social (lo que hasta ahora nunca se había logrado), invirtiendo para ello la dinámica y dirección de la discriminación, para lo que será sin duda necesario la capacitación *con* derechos. Si la indivisibilidad es cierta, ese tejido inconsútil que son los derechos humanos exigirá para evitar fracturas en su cuerpo, que se capacite a las víctimas que residen en espacios ajenos y lugares sombríos y concentracionarios, con el mismo jubón que protege de la impunidad y reconforta con el calor doméstico del hogar: los derechos humanos.

Proponemos, por tanto, un imaginario emergente —como el derecho dirigido y enunciado desde las víctimas que resisten y se agitan desde su humana rebeldía¹⁷—, no para refundar una nueva categoría binaria arqueada entre las víctimas resistentes y

¹⁵ N. GARCÍA CANCLINI, «Culturas expulsadas de la economía», en *Lati-noamericanos buscando lugar en este siglo*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 79-91.

¹⁶ Z. BAUMAN, *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa, Barcelona, 2000, pp. 107-122.

¹⁷ «La rebeldía es, en la historia, el rechazo a ser tratado como cosa y ser reducido a la simple historia. Es la afirmación de una naturaleza común a todos los hombres, que escapa al mundo del poder. La historia,

ciertamente, es uno de los límites del hombre; en este sentido tiene razón el revolucionario. Pero el hombre, en su rebeldía, fija a su vez un límite a la historia» (...) «El revolucionario es al mismo tiempo rebelde, o ya no es revolucionario sino policía y funcionario que se vuelve contra la rebeldía. Pero si es rebelde acaba levantándose contra la revolución. De modo que no hay progreso de una actitud a la otra, sino simultaneidad y contradicción creciente sin cesar», A. CAMUS, *El hombre rebelde*, Alianza, Madrid, 2002, pp. 288-289.

el resto social, sino como estrategia para poder tomarse en serio la indivisibilidad de los derechos como propuso la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos en 1993. El diseño y fortalecimiento del imaginario emergente *por* y *desde* las víctimas de todos los procesos de victimación, se hace necesario en el momento en que esta categoría, a la par que la de derechos humanos, se hace reversible y es objeto de apropiación por parte de los discursos del poder¹⁸ (bien hegemónico, regional o local) para blindar sus discursos a la vez que para perforar las posibilidades, deseos y pasiones de toda Epistemología Crítica.

El mayor problema de este imaginario emergente para pensar los derechos humanos es la irrupción de una ideología de la victimación que se enuncia como un discurso que promociona y propone intervenir a favor de las víctimas, a la vez que toma todas las medidas necesarias para asegurarse que éstas seguirán siendo necesariamente sujetos oprimidos, en un estado de perpetua postración. Estamos ante el asomo de un tutelaje humanitario que encomia la bondad natural de las víctimas, su estatus de seráfica miseria y de absoluta miserabilidad, siempre y en la medida que no asuman la condición de una necesaria rebeldía que podrían cambiar las condiciones de un status quo acostumbrado a vivir de la exclusión. Las víctimas podrán ser expuestas a la violencia sin riesgo de venganza; será posible castigarlas impenitentemente debido al carácter criminal y sanguinario que con colores vívidos y discursos implacables construye el nuevo militarismo multilateral. Las víctimas serán objeto de absoluta disposición y exclusión al estar ateridas por la impotencia. Por ello, la ética indolora hará caer sus propuestas y seducirá con sus señuelos a estos sectores en la medida que su postración esté garantizada. En ese sentido y como lúcidamente ha expresado Zizek, «El problema del humanismo/pacifismo mal entendido no está en lo que tiene de militarista, sino en el humanismo/pacifismo»¹⁹.

La ideología de la victimación como imaginario enfrentado al imaginario emergente de las víctimas, caracterizado por la apropiación dúctil de lo que tiene una potencia y dignidad humana indisponible —las víctimas—, tiene una aplicación en concreto al supuesto que tratamos como sería la reversibilidad de las posibilidades y energías que encierran los derechos humanos. Hacer danzar a éstos según una sincopa diferente de aquella para la que se constituyeron. La imagen más plástica de esta situación nos la vuelve a otorgar Zizek al afirmar que los derechos humanos son, en lo esencial, derecho de transgresión de los diez mandamientos²⁰. Ello se hace precisamente desde un imaginario solipsista, posesivo, propietario; ajeno a consideraciones de derechos que propongan socializar las cargas y los riesgos como forma para encarnar las exigencias de la justicia. Este imaginario de derechos se apoya en una comprensión selectiva y jerarquizante en la manera de apropiarse de los derechos civiles, lo que quiebra la indivisibilidad de todos los derechos. Esta contextura nos arroja a la exhibición de un libérrimo derecho a la libertad, sin ningún tipo de recorte ni limitación en su magna e indisponible soberanía individual.

Aspectos concretos de esa inversión, que matizan la manera concreta en que ésta se manifiesta, serían: la quiebra vertiginosa y espuria que se produce en la indivisibilidad e indisponibilidad de todos los derechos que sólo producen escándalo y fieras reacciones cuando éstas atañen a derechos civiles y políticos; el manejo de una consideración privada de la pobreza y de sus hábitos, que lleva a poner el énfasis exclusivamente en la conducta de sus portadores, obviando cualquier consideración que intente diseñar la multiplicidad de factores y condiciones que pretenderían explicar la *estructura* de la pobreza y que de manera sincopada y sincrónica coadyuvan a su producción; la dialéctica seguridad del Estado-libertad personal, tan protagonista desde el

¹⁸ «Haber sido la víctima te da derecho a quejarte, a protestar y reclamar: salvo si rompen cualquier vínculo contigo, los demás están obligados a responder a tus demandas. Es más ventajoso permanecer en el papel de víctima que recibir una reparación por la ofensa sufrida (suponiendo que esta ofensa sea real): en vez de una satisfacción puntual se conserva un privilegio permanente, la atención y, por lo tanto, el reconocimiento de los demás están garantizados. El poder del relato victimista queda ilustrado, en un nivel muy distinto, por la historia de la pasión de Cristo, piedra angular de la religión cristiana. Lo que es cierto para los individuos lo es más aún para los grupos. Si se consigue establecer, de modo convincente, que determinado grupo fue víctima de injusticia en el pasado, eso le abre en el presente una línea inagotable de crédito».

to», T. TODOROV, *Memoria del mal tentación, del bien. Indagación sobre el siglo xx*, Península, Barcelona, 2002, p. 170. Cf. También A. FINKIEL-KRAUT, *El juicio imaginario*, Anagrama, Barcelona, 1981.

¹⁹ S. ZIZEK, *El frágil absoluto o ¿Por qué merece la pena luchar por el legado cristiano?*, Pre-textos, Valencia, 2002, pp. 76-77.

²⁰ Así, el derecho a la intimidad muta y revierte en el derecho al adulterio en secreto; el derecho a la búsqueda de felicidad y a la propiedad privada, se transforma en el derecho a robar, a explotar a otros, tan propio de los dictados de la Lex Mercatoria; la libertad de prensa y el derecho a la libre expresión de la opinión, en derecho a mentir; el derecho de los ciudadanos libres a poseer armas, en derecho a matar; el derecho a la libertad religiosa, en derecho a adorar falsos dioses. Cf. *Ibid.*

11 de septiembre, que vuelve a desestabilizar el equilibrio en el discurso de los derechos otorgando una prioridad desdeñosa a una consideración de éstos como espacios herméticos que declaran ser custodiados, lo que, a su vez, constituye la única garantía para hacer sostenible la narrativa de los derechos humanos mediante mecánicas legales que procedan a la instauración de estados de excepción y a la suspensión y neutralización de los derechos de determinadas categorías de individuos (terroristas); la posibilidad de exhibir la vía penal como la expresión más generalizada para garantizar la seguridad, lo que destruye las prescripciones garantistas contenidos en los principios del derecho constitucional contemporáneo, sancionando, de esta manera, la vía penal como *ultima ratio*; la utilización estratégica del concepto de escasez como presupuesto para anular cualquier discurso en torno a derechos sociales, fundamentando, así, una quiebra permanente en la indivisibilidad de los derechos humanos al proponer, tácitamente, que los escasos recursos existentes se destinen a la promoción y garantía de los derechos civiles y políticos, vaciando la construcción de una Teoría de los derechos fuera de cualquier consideración axiológica que empatice con la comunitariedad de los procesos sociales o incluso con una identificación solidaria en el reparto de riesgos y cargas; los discursos triunfalistas respecto a las consecuencias políticas del cosmopolitismo como la garantía más efectiva para una intensa y sólida protección de los derechos humanos, y como la vía más eficaz para la sostenibilidad presente y futura de los mismos, lo que nos sitúa ante el riesgo evidente de sustituir una política densa y sedimentada de derechos nacionales, por un discurso lábil y fragmentario de derechos supranacionales, es decir, ante la imposibilidad de ofertar una política suficientemente garantista de derechos supranacionales, lo que nos podría abocar a la desvitalización de los sólidos mecanismos de protección de derechos en el ámbito nacional sin reforzar ni constituir un tejido global de protección para los mismos.

3. **Violencia y Hermenéutica legal: hacia un nuevo despropósito en la consideración de los derechos humanos**

Si en la primera parte de nuestra exposición nos centrábamos en la posibilidad (o imposibilidad) de debatir en torno a una estructura crítica para el Derecho (y en especial de los derechos

humanos), frente a los recursos y a las tretas ideologicistas de las actuales tentativas jurídicas demo-liberales de proponer tentativamente opciones fundamentalistas para tratar con el Derecho y con los derechos, que no son más que explicaciones de sus propios postulados y posicionamientos culturales que aspiran a una universalidad coercitiva: en el segundo momento de esta exposición nos centrábamos en cómo entender la materialidad que dé fisonomía a una epistemología crítica del (los) Derecho(s), punto de arranque para un estatuto crítico de las ciencias sociales, describiendo, para ello, las deformaciones, como teratologías, que se han producido en los imaginarios de víctimas y de excluidos para evitar pensar con seriedad y obstruir denodadamente la posibilidad de un estatuto emergente y resistente para los derechos humanos.

En este tercer momento de nuestra exposición describiremos sumariamente cómo todo ejercicio de interpretación legal va ligado intrínseca e inmanentemente a la violencia, siendo imposible entender y discernir cualquiera de estas dos actividades —interpretación y violencia— de manera autónoma y desvinculada. Las consecuencias de ello están siendo atroces para los derechos humanos.

Interrogarse en torno a qué debe entenderse por interpretación legal o cuál debería ser la función de los hermeneutas jurídicos, supone, necesariamente, situarse ante la dimensión y el carácter agonístico del Derecho. Hoy más que nunca el intérprete legal nos expone ante un conjunto de posibilidades y expectativas impredecibles e insondables. El Estado de Derecho se desenvuelve en el *agon* de la incertidumbre en donde la violencia constituye el mejor recurso para garantizar una interpretación uniforme y homogénea que impida cualquier desacato desobediente al imperio del Derecho. Ello nos sitúa ante la espinosa cuestión de la objetividad y neutralidad jurídica.

El hermeneuta legal está hoy densamente ligado a reglas secundarias y normas preexistentes, en el sentido descrito por Hart²¹, por las que se establecen los términos de cooperación entre especialistas en la interpretación del derecho y otros actores de la organización social adscritos a los clubes de violencia de nuestra sociedad civil, lo que se concreta en el tutelaje penal ejercitado por vías policiales y militares, pareciendo, por tanto,

²¹ *El concepto del Derecho*, Abelardo PERROT, Buenos Aires, 1961, pp. 101 y ss.

que las reglas secundarias del derecho se anteponen a las primarias, otorgándolas su contenido, disponiendo la manera en que deben desplegarse y el modo concreto en que deben ser interpretadas. Pero también se encuentra —el hermeneuta legal— estrechamente vinculado a las exigencias de formalizaciones institucionales en las que están insertas, que niegan *ab initio* todo principio de garantía jurídica que les es, sin embargo, primordialmente concedida a ellos.

Las propias reglas de elección de los máximos órganos jurisdiccionales de un Estado responden a criterios políticos que acaban asociándose e implicándose íntimamente con contextos, exigencias temporales, pasiones desatadas, intereses en curso, deseos sectarios; lo que ahuyenta definitivamente la neutralidad como principio rector de la eximia función interpretativa.

El componente pasional del hermeneuta jurídico cobra hoy una importancia y protagonismo inusitado en el ejercicio de la función interpretativa, siendo el frenesi contingencialista de cada secuencia política, junto con el lineamiento pasional de los jueces, lo que los habilita para su elección. Nos movemos en tiempos de romanticismos jurídicos; estetas jurídicos que se complacen con su autoridad moral y política, y se solazan con el presunto rigor jurídico que de ellos se predica, haciendo flaco favor a la pericia técnica y a la quirúrgica neutralidad en el desempeño que sus funciones exige y requiere. El reverso de este síntoma está siendo el abandono irredento del carácter formal y objetivo que define al derecho, el desamparo del exigido rigor que le debe ser propio al técnico del Derecho, que periclitara a favor de una pasión bien situada y definida.

La metafísica de la jurisdiccionalidad hace reposar todos sus fundamentos y expectativas en el discurso constitucional, ese argumento de autoridad inexcusable, ese Hecatónquiro normativo que puede acabar haciendo pasar la (in)justicia de su juridicidad por encima de la dignidad de los sujetos y pueblos que gobierna. La deconstrucción de esta metafísica de la neutralidad pasa por el necesario discernimiento analítico, técnico y funcional entre el Derecho y la Política, evitando que la síntesis y confusión de ambas disciplinas nos aboquen a un embrujo autoritario sancionado por un discurso de legitimidad absolutamente irrevocable:

ble: el recurso a la *Grundnorm*. Por ello, las vías de la *Grundnorm* son infinitas y sus exigencias inexpugnables. Ello abre el camino a formas excepcionales de juridicidad; todo está permitido y todo es plausible sin con ello se garantiza el juego espectacular de amigos y disidentes (enemigos) del Estado de Derecho, legalidad e ilegalidad de la Cosmópolis jurídica, anverso y reverso en que desplegar toda discusión política.

Para lograr tales objetivos, la violencia será el presupuesto de la *Grundnorm*; el principio necesario para mantener su fisonomía y autoridad moral. Con tal propósito, la *Grundnorm* tiene que enredar en sus artimañas dialécticas y trucos argumentales al resto de normas que no son si no sus adláteres normativos, sus prolongaciones postradas. De nuevo irrumpe el carácter reversible de los derechos humanos que son el paroxismo, la intensificación más espuria de este embrujo autoritario.

La fusión entre Política y Derecho lleva a consagrar al hermeneuta legal como el auténtico decisor de los diagnósticos con los que se debe comportar y expresar el Estado de Derecho. Estamos ante la reducción de la función y disquisición jurídica a mero decisionismo²², por el que la decisión (autoritaria y no colegiada) se convierte en el principal acontecimiento político, haciendo descansar la soberanía en el poder de la decisión (jurídica), su más excelsa forma de revelación. La decisión jurídica, instilada naturalmente de la voluntad política del decisor político, condiciona toda opción normativa, toda responsabilidad y toda forma de control en el marco del Estado de Derecho. La decisión jurídico-política es el último fundamento de la soberanía (post)moderna; condición de posibilidad de todo ejercicio de legalidad con indiferencia arrogante ante su adecuación o idoneidad legítima.

La estructura de la interpretación legal por parte del hermeneuta jurídico se apoya en una arquitectónica impostada, sedimentada por medio de normas secundarias (en el sentido hartiano), por las que la función interpretativa y la totalidad del aparato jurídico-legal funcionan de manera sincrónica. Por ello, habría que hablar de la necesaria cooperación social que se produce en todo acto de interpretación jurídica, por la que se involucran a *una* diferentes cuerpos y agentes sociales, hilvanados

²² En el sentido sustantivo en que ha sido utilizado por Carl SCHMITT, «Una definición de soberanía» y «El problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión», en *Carl Schmitt Teólogo de*

la política, Fondo de Cultura Económica, México, 2001; Agnes HELLER, «La decisión, cuestión de voluntad o elección», en *Zona Abierta*, n.º 53, Madrid (octubre-diciembre), 1989, pp. 149-161.

por medio de la sutura que ofrecen las normas secundarias de ejecución que vinculan al intérprete judicial con la efectiva consumación de la sentencia. Por ello, ninguna sentencia es obra de la acción soberanista y libérrima de un juez hercúleo, aunque ciertos jueces se expresen amparados por esta ficción, invisibilizando la trama de lazos jurídicos coordinados que existen y se dan entre una interpretación judicial, la sentencia y las necesarias garantías para la ejecución de la misma. La necesidad de abrir una cesura; institucionalizar una evidente distancia física entre el intérprete del Derecho y la consiguiente ejecución de esa decisión hermenéutica, es uno de los sortilegios que dimanan de este ejercicio de cooperación²³.

Un sentido parecido y una intuición análoga reposa en el hecho de que los órganos judiciales que fungen como última instancia en el escenario de las democracias formales del Estado de Derecho sean siempre colegiados. La necesaria cooperación social que todo intérprete debe buscar y concitar con otros colegas de profesión e incluso con otros agentes sociales, mediante la pasarela que brindan las normas secundarias, tiene otra finalidad como trasfondo: sancionar la inmaculada neutralidad del poder judicial, su numinosa objetividad, al socializar y comunitarizar responsabilidades y culpabilidades con otros jueces —en el supuesto de órganos colegiados—; o con otros agentes, —funcionarios de prisión, judiciales, administrativos, fuerzas de seguridad del Estado, etc—, en el supuesto de todos aquellos nodos que cooperan en la aplicación de la ejecución de la sentencia, arbitrando, así, una separación radical entre el momento judicial-interpretativo y su disposición ejecutiva²⁴.

La interpretación judicial pone en escena toda una *ideología de la interpretación* para solidificar, precisamente, la distancia y separación física —exigiendo así neutralidad y exonerando de responsabilidad— entre la existencia nefanda y conflictiva de las víctimas, y la disposición seráfica y beatífica del juez que juzga los actos susceptibles de punición. Se declama para una correcta interpretación judicial, abolir el principio de presunción de inocencia de cualquier sujeto, obligando a enconar los actos de defensa y los medios probatorios de éstos, a partir del certero

aserto de la culpabilidad con que son envueltos, mancillando de esta manera la condición de una dignidad intangible. En este ejercicio de disposición hasta los derechos fundamentales pueden ser usufructuados. La técnica judicial se invierte: será el presunto culpable quien tendrá que demostrar científicamente que es inocente²⁵.

Piénsese, si no, en los supuestos de detención arbitraria; en las reclusiones incomunicadas; en el estatus que conservan quienes son presuntamente acusados por la ordalía de la legislación antiterrorista; o en los sentenciados a muerte, donde la crueldad de los mecanismos se exhibe con todo su esplendor: culpabilizar para poder garantizar la legitimidad, honradez y carácter translúcido del sistema. Ello lleva, inevitablemente, a la imposibilidad de alcanzar significados comunes en materia de derechos humanos; aboca al reinado de Babel entre quienes resisten y usan la violencia para garantizar que las interpretaciones legales se encarnen. De esta manera se instaura una lógica de la incertidumbre en torno a qué son y cómo pueden defenderse los derechos humanos. Este mapa plano para la impunidad exige una nueva jurigénesis, una hermenéutica de resistencia que incluya siempre, como su presupuesto, el carácter indisponible de la dignidad de la víctima en el sistema punitivo, sea culpable o no.

De este frágil esqueje pende la salud de la neutralidad de toda interpretación legal; no en el maquillaje de una objetividad que nunca es tal y que trata de desvincular al juez de las consecuencias últimas de sus decisiones. No se trata de enfrentar el derecho a la libertad ideológica que corresponde a los jueces, con el principio de imparcialidad que exige toda actividad interpretativa; sino de que ambas cuestiones se den a la vez, contrapesándose, e impulsando de esta manera una actividad judicial que aspira a la consecución de presupuestos de objetividad y veracidad.

Rover Cover pone de manifiesto que los jueces de un Estado son siempre jueces jurispáticos²⁶, encargados de aniquilar toda tradición legal que compita y resista a la tradición e interpretación de la misma por parte del Estado y sus aparatos. Los jueces

²³ R. COVER, *Derecho, narración y violencia. Poder constructivo y poder destructivo en la interpretación judicial*, Gedisa, Barcelona, 2002, pp. 150-154.

²⁴ Como bien ha expresado Cover, «las palabras de los jueces sirven como gatillos virtuales para la acción», *op. cit.*, p. 132.

²⁵ El cierre en el País Vasco del diario Euskaldunon Egunkaria en febrero de 2003 es más que un ejemplo evidente de lo que venimos diciendo.

²⁶ *Op. cit.*, p. 126.

pueden ser, en última instancia, repartidores de dolor y muerte. Ello tiene enormes consecuencias para los derechos humanos cuando éstos se convierten en quejosa traba para la libre interpretación judicial y la libre emanación de las leyes por parte del Estado que hace pivotar su soberanía en actos de decisión. Todo ello demuestra una pulsión amnésica con las exigencias que todo sistema democrático y representativo demanda de sus jueces, como el hecho de ubicar a los Derechos Humanos como control último de la legitimidad de las actuaciones judiciales y dechado para la adecuación de éstas a las exigencias de aquellos.

Los derechos humanos exigidos en su total rigor constituyen el más enhiesto reclamo y grito de legitimidad frente a la legalidad del Estado. Los derechos humanos son disfunciones y trabas insalvables para la política autoritaria de los Estados, tanto en el ámbito interno como en un nivel externo, el ámbito supranacional arbitrado por organizaciones supranacionales de fuerte coerción disciplinaria, pero de gran flexibilidad para la aplicación de sus normas, como es la Organización Mundial del Comercio.

En este sentido, los derechos humanos constituyen el exigido fulcro que desequilibra el orden asimétrico garantizado y sancionado por la Decisión estatal y paraestatal. Los derechos deben funcionar como un nuevo control de constitucionalidad sobre la Grundnorm; el vector corrector de los excesos constitucionales de un Estado, desde los marcos interpretativos últimos que impone al báculo estatal la dignidad de sujetos y pueblos que se destila del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Finalmente, habría que referir a aquellos supuestos en donde el ejercicio de interpretación judicial se empeña fundamentalmente en buscar seguidores y adscripciones volitivas de otros congéneres de profesión; lograr un consenso suficiente aunque ilegítimo, que evite la revocación judicial por vía de legítimo recurso mediante la confrontación ratificante de una mayoría apabullante de colegas que se pronuncian y discuten respecto a los fundamentos de las razones de derecho aducidas y justificadas²⁷, sellando así una interpretación estática, alérgica a la reversibilidad y enemiga de la elasticidad jurídica en los modos de interpretación.

Lejos de la ansiada legitimidad o de la pasión por la búsqueda de espacios de justicia que rediman a los sujetos de la violencia inherente al derecho, la interpretación judicial está degenerando en un juego de reglas de compensación, de cálculos de utilidad social que la mayoría de las veces se evaden de la casuística concreta, dolorosa e intransferible sobre la que juzgan y disponen. Ello pone en escena un espíritu y una dinámica contraria al *sensus* que anima intimamente a los derechos humanos. Lejos de compensaciones, consensos mayoritarios, búsquedas de aprobación expresa o benevolencias sociales, los derechos humanos deben hacerse cargo de aquellas dignidades ateridas por la radical soledad, arrojadas a una situación de extrema vulnerabilidad como consecuencia de los más refinados atributos que el Derecho exhibe: la violencia de los aparatos de gobierno.

4. Conclusiones

Los derechos humanos entendidos como luchas socio-históricas nos sacuden frente a la tentación de encerrarse en el clausuro de una totalización jurisprudencial, en el embrujo de una dictadura de la juridicidad. El Derecho no es sólo reflejo de relaciones sociales y culturales dominantes; sino que también puede servir para transformar y revertir tradiciones. Las hagiografías sobre derechos humanos tienden a olvidar, con una amnesia inexcusable, la potencia que éstos encierran para escribir y posibilitar una jurigénesis nueva, emergente; aquella que asuma las causas de las víctimas sin admitir que éstas deban ingerir, indefectiblemente, la inmanente violencia que corresponde al acto interpretativo. Es posible escribir y desarrollar una hermenéutica de textos de resistencia, asumiendo la agónica dialéctica que existe entre resistencia y jurisdicción; pero asumiendo que de esta confrontación surgirán como hálitos de esperanza rebelde los derechos humanos.

Cabe la posibilidad de que el rastro de una tradición jurídica opte por la habilitación exclusiva de jueces jurispáticos, empeñados en la destrucción del derecho y en la aniquilación de su más intensa y crítica pasión: la justicia y los derechos humanos; pero

²⁷ «Es casi un lugar común que muchas opiniones adoptadas por mayoría muestren las cicatrices o marcas de haber sido escritas para formar mayoría. Muchas sentencias de primera instancia cargan las cicatri-

ces de haber sido escritas fundamentalmente para evitar ser revocadas», *op. cit.*, p. 153.

también es posible capacitar tradiciones jurídicas que creen espacios jurídicos diferentes, empeñados en equilibrar y controlar la violencia que nimba el Reino de lo jurídico. Es posible una gramática para los derechos humanos si nos separamos de la totalización juricista que se predica como apodíctica, inexpugnable e insalvable. Capacitemos entonces una nueva juridicidad con jueces, cooperadores y agentes sociales íntegros.

Triply Exploited: Female Victims of Smuggling and Trafficking Networks Strategies for Pursuing Protection and Legal Status in Countries of Destination

Anna Marie Gallagher¹

Teresa, a 25 year old Colombian woman, lived with her child, parents and extended family in a small town near Cali, Colombia. Her family was poor and Teresa had no work. Many young women from the town were moving to Spain to work, and were sending money home to help support their families. Teresa wasn't exactly sure what they were doing but suspected that they were working as prostitutes. After seeing an ad in the local newspaper from an agency offering work in Spain to young women, Teresa decided to take a chance. She went to the «travel agency» which offered to arrange travel to Spain and a job as a dancer in Barcelona. Although Teresa was nervous, she decided to take the offer. She felt she had to do something to support her family. After arriving in Spain, she began to work as a dancer in a club in Barcelona. Conditions were horrible. She worked 12 hours a day, having sex with many different men daily. She lived in a house with other dancers—all immigrant women from different countries—and received little money. The majority of her «salary» was retained to pay for her trip to Spain. Teresa nor the other women were allowed to leave the home without the «controller.» Once, one young woman did slip out, to meet a friend. When she returned, the controller beat and raped her, leaving scars on her body. During the time that she worked in the club, Teresa was not able to send any money home. Depressed and afraid for her life, she decided to escape. Others had escaped before her, including some young women from her own hometown. After

escaping, she managed to contact a group which helped women who had been smuggled or trafficked to Spain. They told her if she wanted to cooperate with the police, she might be able to stay legally in Spain. But they could offer no guarantees. Teresa decided against cooperating with the police and decided to return home to be with her family instead. When she arrived home, she did speak with the local police and told them what had happened to her. They wrote up a report but told her that they could not investigate the matter because the «travel agency» had influential and powerful backers. Six months after arriving home, Teresa found out that a young woman who had worked in the same club and escaped and returned to their hometown, had been assassinated and Teresa and others believed that the smugglers had killed her - because she did not pay for her passage. A short time later, another young woman was shot in her home and the smugglers were again suspected. Teresa was afraid that she would be next. So, she borrowed money from family and friends and returned to Spain.

Introduction

The trafficking of women and children has long been of concern to the international community. Beginning in 1904, a series of treaties and agreements were approved requiring

¹ Anna Marie Gallagher is the Pedro Arrupe Chair of Migration and Refugee Law within the Pedro Arrupe Institute of Human Rights in Deusto University.

states to criminalize trafficking and sexual exploitation and to cooperate with each other in prosecuting smugglers and traffickers and rescuing and protecting the victims.² Despite recognition that slavery and involuntary servitude violate fundamental human rights, rights-based arguments to support protection of smuggled and/or trafficked women and children are only beginning to be addressed and considered in devising protection strategies in destination countries.³ Governments have focused primarily on strengthening law enforcement initiatives and migration controls to combat trafficking and smuggling. Recently, there has been more discussion about how to better protect the human rights of trafficking and smuggling victims and how to develop better advocacy efforts on their behalf. Unfortunately, governmental benefits and services provided to victims often depend on their «innocence» in the smuggling or trafficking which resulted in passage to the destination country. Hopefully, with the development of a human rights based approach supporting protection of the victims—both in destination countries and upon repatriation to their home countries—the question of «innocence» will become less and less important in determining ways to remedy the violations that they have suffered.

«Teresa» is a real person who lives in Spain. Some of the facts in her case have been changed and, of course, her real name is not used in this fact pattern. Teresa, like many other immigrant women forced to work in degrading conditions, is triply exploited: first in her home country, as a poor, single mother; second, in her destination country, as an indentured prostitute; and, third, as an undocumented person in the

destination country who will be targeted by her smugglers for persecution upon her return home. Throughout this article, I will refer to the fact pattern to support arguments for greater immigration relief in countries of destination for persons who want to remain and for those who cannot return home because of fear of persecution by their smugglers or traffickers.

The purpose of this article is to offer suggestions for obtaining permanent legal status in destination countries for women who fear returning to their home country or who cannot return because of great economic need. Specifically, the article will discuss relief under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol, provide suggestions for improved trafficking visas and, finally, suggest that labour based immigration include work visas for prostitutes.

Asylum Relief for Trafficking and Smuggling Victims

Definition of Refugee

Persons fleeing persecution in their home country may be entitled to refugee protection under the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees (1951 Convention)⁴ and the 1967 United Nations Protocol relating to the Status of Refugees (1967 Protocol).⁵ The great majority of countries who have ratified the 1951 Convention and 1967 Protocol have also established national laws and norms governing adjudication of requests for refugee or asylum status.⁶ In addition to providing protection from return or non-refoulement, both the 1951

² See, The International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic (1904); International Convention for the Suppression of White Slave Traffic (1910); Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children (1921); Slavery Convention (1926); International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age (1933); Protocol to Amend the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, May 4, 1949, 92 U.N.T.S. 21; Protocol to Amend the International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, May 4, 1949, 98 U.N.T.S. 103; Protocol to Amend the International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, Nov. 12, 1947, 53 U.N.T.S. 40; Protocol to Amend the International Convention for the Suppression of the Traffic of Women of Full Age, Nov. 17, 1947, 53 U.N.T.S. 50; International Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, Mar. 21, 1950, 96 U.N.T.S. 273.

³ See, «Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons» by the Global Alliance Against Traffic in Women, the

Foundation Against Trafficking in Women and the International Human Rights Law Group (January 1999). The standards—drawn from international human rights instruments and international legal norms—aim to protect and promote respect for the human rights of victims of trafficking, including those subjected to involuntary servitude, forced labour and/or slavery-like practices. These standards are available on the website of the IHRIG at <http://www.hrlawgroup.org>.

⁴ 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, opened for signature, July 28, 1951, 19 U.S.T. 6577, 189 U.N.T.S. 150. (hereinafter 1951 Convention)

⁵ 1967 United Nations Protocol relating to the Status of Refugees, opened for signature, Jan. 31, 1967, 19 U.S.T. 6223, T.I.A.S. No. 6577, 606 U.N.T.S. 267 (1967). (hereinafter 1967 Protocol)

⁶ A refugee is someone who satisfies the definition of refugee under the 1951 Convention and who is accepted for admission and residence in a third country. Asylum is a process through which persons fleeing

Convention and the Protocol provide for a series of rights which countries should provide to refugees, including education (Article 22), travel (Article 28), employment (Articles 17 and 18), housing (Article 21), and social security rights (Article 24).

Under the 1967 Protocol, a refugee is a person who:⁷

... owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion, is outside the country of his [or her] nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself [or herself] of the protection of that country; or who not having a nationality and being outside the country of his [or her] former habitual residence..., is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.⁸

Therefore, the elements which an applicant for refugee or asylum status must prove are:

- A well-founded fear of persecution;
- Because of one of the five grounds: race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion;
- That she is outside her country of origin, and;
- That she is unable to or unwilling to avail herself of protection of that country.

Based on the circumstances of her case, Teresa may qualify for asylum under the 1951 Convention and the 1967 Protocol. Teresa can argue that she has a well-founded fear of persecution by the smugglers in Colombia — who arranged for her passage, who subsequently held her in slave like conditions in their club in Barcelona and who were responsible for shooting one escapee and killing another in her hometown in Colombia. She faces persecution as a member of a particular social group —a young woman smuggled and forced to work in slave like

conditions who escaped. She is outside her country of origin living in Spain, and is unable to obtain protection from her own country because the police have advised her that they cannot do anything.

Gender Based Claims

Historically, the definition of refugee and asylum protection has been interpreted primarily through the experiences of men fleeing persecution. Therefore, many gender related claims have gone unrecognized. During the past decade, however, the analysis and consideration of gender in the context of refugee protection has advanced in the case law of many countries, in state practice and procedures towards female asylum seekers and in academic scholarship. Although gender is not specifically included in the refugee definition of the 1951 Convention, it is widely accepted that it can be considered in adjudicating asylum claims. The European Union has proposed to its Member States that they recognize gender as a basis for asylum.⁹

What do we mean by gender based claims? The term gender related persecution is used to address the variety of different asylum claims in which gender is a relevant factor in the determination of refugee status. Gender refers to the relationship between men and women based on socially or culturally constructed and defined identities, roles, status and responsibilities assigned to one sex or another. Gender related claims may be brought by men or women.¹⁰ However, due to the particular types of persecution, they are generally brought by women. Gender related claims include acts of sexual violence, family or domestic violence, coerced family planning, female genital mutilation, forced marriages, punishment for

persecution seek protection *after* arriving in the third country. In order to obtain such protection, both the refugee and the asylum seeker must satisfy the elements of the refugee definition in the 1951 Convention.

⁷ Refugees include those persons who are resettled as refugees to third countries and persons who apply for and are granted asylum status in third countries.

⁸ 1967 United Nations Protocol relating to the Status of Refugees, opened for signature, Jan. 31, 1967, 19 U.S.T. 6223, T.I.A.S. No. 6577, 606 U.N.T.S. 267 (1967), Article I(2), incorporating by reference Article 1(a)(2) of the 1951 Convention.

⁹ Proposed Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third party nationals and stateless persons as

refugees or as persons who otherwise need international protection, art. 7(d), art. 12(d), COM (2001) 510 final (12/09/2001).

¹⁰ For example, many male homosexuals fleeing persecution in their countries of origin due to their sexual identity have applied for and been granted asylum protection in several countries, including the United States, Germany, Canada, Australia and the UK. For more on US asylum law and homosexuality, see, Jenni Millbank, *Gender, Visibility and Public Space in Refugee Claims on the Basis of Sexual Orientation*, 1 *Seattle J. for Soc. Just.* 725 (Spring/Summer 2003); Fatima Mohyuddin, *United States Asylum Law in the Context of Sexual Orientation and Gender Identity: Justice for the Transgendered*, 12 *Hastings Women's L. J.* 387 (Summer 2001).

failure to obey social norms, honour killings, discrimination against homosexuals and forced prostitution. Trafficking for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation constitutes persecution for asylum related purposes. The United Nations High Commissioner for Refugees in its gender guidelines specifically includes forced prostitution and sexual exploitation as forms of persecution and states the following:

Some trafficked women and minors may have valid claims to refugee status under the 1951 Convention. The forcible or deceptive recruitment of women or minors for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation is a form of gender-related violence or abuse that can even lead to death. It can be considered a form of torture and cruel, inhuman or degrading treatment. It can also impose serious restrictions on a woman's freedom of movement, caused by abduction, incarceration, and/or confiscation of passports or other identity documents. In addition, trafficked women and minors may face serious repercussions after their escape and/or upon return, such as reprisals or retaliation from trafficking rings or individuals, real possibilities of being re-trafficked, severe community or family ostracism, or severe discrimination. In individual cases, being trafficked for the purposes of forced prostitution or sexual exploitation could therefore be the basis for a refugee claim where the State has been unable or unwilling to provide protection against such harm or threats of harm.¹¹

The European Council in conclusions regarding the prevention and combating of trafficking discusses asylum claims of trafficking victims. It notes that where a trafficked victim is entitled to seek asylum, the fact that the applicant is a trafficking victim should not interfere with his or her rights to seek asylum or other available forms of residence.¹² The European Parliament issued a resolution stating that it takes the view that persecution on grounds of sex and, specifically, in trafficking in human beings should justify the grant of refugee status.¹³ The European Council conclusions and the European Parliament resolution are especially relevant given many EU Member States' reluctance to entertaining non-traditional asylum applications —such as gender based claims involving

non-state actors. Recognition of gender based asylum claims is a relatively new development in Europe. Officials responsible for asylum adjudications in many EU Member States are reluctant to recognize such claims— arguing that the definition of refugee in the 1951 Convention and the 1967 Protocol does not provide protection for such applicants. Additionally, as mentioned below, many adjudicators are reluctant to grant protection in cases involving non-State actors —such as violent spouses, family members or traffickers. Many consider that trafficking cases should be dealt with as a law enforcement problem rather than a protection issue.

Persons raising gender related claims, including survivors of torture and trauma, need a supportive and safe environment in which to tell their story. Many women survivors of such trauma are often reluctant to provide details regarding their claims, fearful of reliving the events and, more often, of being denied relief. Often they continue to fear persons in authority, or fear reprisals from their families and communities. In light of the special and sensitive issues surrounding adjudication of gender based claims, several countries have issued guidelines for its government adjudicators to use in preparing and deciding upon such applications.¹⁴

Well-Founded Fear of Persecution

In order to satisfy the first requirement, Teresa will have to prove that her fear of persecution is well-founded. The persecution feared can be either past persecution —something which directly happened to her— or a fear of future persecution. Teresa can establish a well-founded fear of persecution based on what she saw and experienced working as a prostitute in the club and subsequent events in Colombia. Specifically, Teresa has a well-founded fear that if she is forced to return to Colombia, the smugglers who arranged her passage, who subsequently held her in slave like conditions in their facility in

¹¹ UNHCR Guidelines on International Protection: Gender Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para. 18 (HCR/GIP/02/01) 7 May 2002.

¹² Council Conclusions of 8 May 2003 - Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, para. 13, Official Journal of the European Union (C 137/1) 12/6/2003.

¹³ Parliament resolution on the communication from the Commission to the Council and Parliament, entitled «For further actions in the fight against trafficking in women» (09/08/2000) Bulletin EU 5-2000.

¹⁴ Those countries include: Canada; Australia; the Netherlands; Norway; Sweden; United Kingdom, and; United States. For copies of these guidelines, visit the website of the Center for Gender and Refugee Studies at <http://www.uchastings.edu/cgrs>.

Spain and who shot one escapee and killed another in Colombia, will target her.

Teresa has a well-founded fear of persecution based on the murder of the one escapee and the shooting of the other escapee in her hometown. Arguments can be developed and evidence produced —through police reports and affidavits— of these events, which prove that the smugglers —who the local government cannot control— would find and harm her, perhaps even kill her, in Colombia. Her well-founded fear of persecution made her flee her country to seek protection in Spain. In order to satisfy this first prong of the refugee definition, Teresa must also prove that what the others suffered —i.e., the shooting and murder in Colombia— constitute persecution which Teresa could also suffer if forced to return to Colombia. Clearly, murder, life-threatening violence, physical abuse and torture —recognized as fundamental violations of human rights— constitute persecution.¹⁵

Membership in a Particular Social Group

Teresa must also establish that her well-founded fear of persecution —fear of physical violence or death if returned to Colombia— is based on one of the five recognized grounds. In this case, we would argue that Teresa is a member of a particular social group targeted for persecution. Specifically, as part of a group of young women, between the ages of 18 and 30, who as a result of suffering indentured servitude as a prostitute, escape and face physical violence or death at the hands of the smugglers or traffickers. Facts in her case prove that at least one other escapee was shot in Colombia, and the other murdered by the smugglers because they escaped and failed to pay their passage. Courts in several countries have granted asylum protection to women who have suffered human rights violations as a result of attempted smuggling or trafficking or who have actually been smuggled or trafficked.

In Spain, a court remanded the case of a Nigerian woman which had been initially denied as inadmissible for further consideration on the merits of the claim by the Office of Asylum and Refugees. The case involved a Nigerian woman, abandoned by her mother as a child, and sexually abused by her aunt and her aunt's friend. This woman was subsequently trafficked to Spain, where she was forced into prostitution, imprisoned and threatened by her traffickers. She was finally able to escape and filed for asylum. The lower authority —the Office of Asylum and Refugees— ruled the case inadmissible, finding that it did not satisfy the elements of the refugee definition as contained in the 1967 Protocol. However, the National Court reversed the administrative decision, finding that the woman in fact could be a member of a particular social group, Nigerian women forcibly trafficked into prostitution, and remanded the matter for adjudication on the merits of the asylum claim.¹⁶

There have been many cases of asylum filed in the UK by women who were either smuggled —and suffered indentured servitude— or who were trafficked into forced prostitution. Although in some of the cases, the women were «willing victims», meaning that they paid or intended to pay the smuggler for their illegal passage and work in the UK, they were not prepared for the slave-like conditions in which they lived and were forced to work. Many were kept from escaping these conditions by threats against them or their family - similar to what Teresa suffered. In 2001, the UK government granted Extended Leave to Remain (ELR) status to two women who were victims of trafficking. The first case involved that of a Serbian woman abducted in Kosovo where she was forced into prostitution. The second case involved a young woman claiming asylum based on persecution because of her membership in a particular social group, as a young Romanian woman at risk of being trafficked. In both cases, the asylum officers failed to find that the applicants proved eligibility for refugee status which would have granted them permanent legal status but did grant them ELR status, a temporary form of relief.¹⁷

¹⁵ See, James Hathaway, *The Law of Refugee Status* 102-103 (1991). Hathaway, in discussing the development of persecution as an element of the refugee definition, notes: «From the beginning, there was no monolithic or absolute conceptual standard of wrongfulness, the implication being that a variety of measures in disregard of human dignity might constitute persecution.» Under Hathaway's paradigm, physical assault is a first category rights violation. Execution also is a first category rights violation, the risk of which constitutes persecution.

¹⁶ For a PDF copy of the decision and English translation, see, *International Gender Asylum Decisions and Law* on the website of The Center for Gender and Refugee Studies, at <http://www.uchastings.edu/cgrs>.

¹⁷ See, *Women's Asylum News*, Issue 13 (August 2001) available at <http://www.asylumaid.org.uk>. Several Chinese women who testified against their traffickers were granted ELR status or asylum as reported by Anti-Slavery International. *Human Traffic: Human Rights: Redefining Victim Protection* (Anti-Slavery International 2002).

At least six Chinese women held by organized criminal groups who testified against their traffickers have been granted asylum or ELR status. However, in several other cases the UK Immigration Tribunal has found that trafficked women are eligible for asylum. In one case, the Immigration Tribunal granted the asylum appeal of an Albanian woman who had been sold to a man for marriage who intended to trafficking her into forced prostitution in Italy. In granting asylum, the Tribunal recognized that the Albanian government could not protect her.¹⁸ In *SSHD v. Dzhgun* (00TH00728), the Immigration Tribunal granted asylum to a Ukrainian woman finding she faced persecution based on her membership in a particular social group, that of Ukraine woman forced into prostitution against their will.¹⁹

There have been several cases based on similar theories—persecution on account of membership in a particular social group—granted asylum protection by immigration courts in the United States. An immigration court granted asylum to 21 year old Russian woman, who had been abducted by a local crime figure, gang raped by he and his friends and then forced to have sexual relations with he and other men in his home on a nightly basis. The local police refused to intercede and the woman was held as a sexual prisoner for a period of time. At one point, she tried to escape but was caught and beaten. Her captor gave her away to another crime figure, in Moscow, who was planning to traffic her to Israel or Turkey for forced prostitution. She was finally able to escape and fled to the United States. The immigration court granted her asylum based on her well-founded fear of persecution as a member of a particular social group, including young women forced into prostitution and threatened with trafficking.²⁰

In another case, a U.S. immigration court granted asylum to an Albanian woman who suffered similar abuses. In this case, after the woman's husband had emigrated to the United States, the local chief of police began harassing her. He propositioned her on the street and threatened to send her to Italy for prostitution. She was afraid and stayed in her home all the time.

One night, the police chief and three of his friends abducted her from her home and took her to a building where they gang raped her. After being held for several hours, she returned home. Soon after, she began to receive threatening calls. She hired a lawyer, but the police chief went to the lawyer's home and threatened and tortured her. The lawyer fled the country and warned her client to do so. Shortly thereafter, the woman fled to the United States and applied for asylum. The immigration court, in granting asylum, found that she had a well-founded fear of persecution on account of her membership in the particular social group of women in Albania threatened with being trafficked to Italy to engage in forced prostitution.²¹

In a third case, a U.S. immigration judge granted asylum to a young Thai woman who had been given away by her parents to a man named «Pa.» The young woman was an indentured domestic servant during the ten years that she lived with «Pa» who during this period of time regularly beat and raped her. She was subsequently sent by him to Bangkok, where she worked in a beauty salon and was raped and sexually abused by the male customers, including members of the police. Finally, a woman—part of a Thai smuggling operation—approached her and arranged for her travel to the United States. Upon arrival, smugglers were to meet the young woman and force her to work to pay off her passage. The young Thai woman accepted the offer and traveled to the United States. Luckily, at the time the young woman was leaving Thailand, the woman in charge of her travel and subsequent «work» in the United States was arrested by the police and put in jail. After arrival in the United States, the young Thai woman discovered that the smugglers were looking for her in Bangkok, demanding payment of her passage. In fear for her life, she applied for asylum. In granting asylum, the immigration judge found that the applicant was a member of a social group, forced into indentured servitude and trafficked to the United States.²²

It should be noted that the UNHCR recognizes that sex or gender may be included in considering whether a persons is a

¹⁸ See, Women's Asylum News, Issue 34 (July 2003) available at <http://www.asylumaid.org.uk>

¹⁹ See, Women's Asylum News, Issue 34 (July 2003) available at <http://www.asylumaid.org.uk>

²⁰ See, Case Summary 275, on the website of The Center for Gender and Refugee Studies at <http://www.uchastings.edu/cgrs>

²¹ See, Case Summary 330, on the website of The Center for Gender and Refugee Studies at <http://www.uchastings.edu/cgrs>

²² See, Case Summary 560, on the website of The Center for Gender and Refugee Studies at <http://www.uchastings.edu/cgrs>

member of a particular social group - one of the five grounds enumerated in Article 1A(2) of the 1951 Convention.²³ As previously mentioned, the European Union has proposed to its Member States that they recognize that particular social group include gender as a basis for asylum.²⁴

Non-State Actor and Government Failure to Protect

The 1951 Convention and the 1967 Protocol do not define who the persecutor must be in order for a person to qualify for protection from that persecutor. For many years, the traditional persecutor in the majority of asylum and refugee cases has been the government or governmental agents of the country from which the asylum seeker is fleeing. However, as the worldwide geopolitical situation has changed over the years, today many persecutors are non-governmental agents, guerrilla groups, mafia and individuals against whom governments either are unwilling or unable to protect their citizenry from. Therefore, thousands and thousands of asylum seekers around the world have fled persecution from these non-state actors because their government has failed to protect them. In gender based claims, these non-state actors include abusive partners, oppressive family members and trafficking and smuggling organizations.

Most refugee receiving countries agree that in addition to governmental agents, persecutors may also include non-state entities or persons that the government is unwilling or unable to control. The non-state actor doctrine is well established in jurisprudence from many state parties to the 1951 Convention, including the United States,²⁵ Canada,²⁶ Australia,²⁷ and New Zealand.²⁸ Many European countries also recognize that asylum seekers who suffer persecution by non-state actors may qualify for refugee protection. However, some countries require that states must be complicit in the persecution either through encouraging it or tolerating it.²⁹ Others hold the position that if a government is willing —but unable— to protect, that such inability cannot support a claim for asylum.³⁰ The European Union has proposed that its Member States recognize that non-State actors may be persecutors for refugee status determination purposes.³¹ The UNHCR, in noting that claims asserting refugee status based on membership of a particular social group often involve claimants who face risk of harm by non-State actors, emphasizes that there is no requirement that the persecutor be a State actor.³²

Under refugee laws and norms, a state fails in its obligation towards its people when it does not provide meaningful protection from harm by non-state actors, even absent active culpability of the state or its agents.³³ Persecution may be found

²³ UNHCR Guidelines on International Protection: «Membership of a particular social group» within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para. 12 (HCR/GIP/02/02) 7 May 2002.

²⁴ Proposed Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third party nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, art. 7(d), art. 12(d), COM (2001) 510 final (12/09/2001).

²⁵ In Re O-Z- & I-Z- , 22 I&N Dec. 23 (BIA 1998) (anti-Semitic nationalist groups persecuted applicants); In re Villalta, 20 I&N Dec. 142 (BIA 1990) (death squad in El Salvador agent of persecution); In Re McMullen, 17 I&N Dec. 542 (BIA 1980) (Provisional Irish Republican Army agent of prosecution); Rosa v. INS, 449 F.2d 199 *1st Cir. 1971) (persecutor does not apply only to state actors).

²⁶ See, Canada (Attorney General) v. Ward [1993] 2 S.C.R. 689 (refugee law requires protection of those whose home state cannot or do not afford protection to them from persecution).

²⁷ See, Mary E. Crock, Immigration and Refugee Law in Australia 148-49 (1998) (discusses recognition of non-state actor doctrine in context of asylum claims based on domestic violence).

²⁸ See, Refugee Appeal No. 2039/93 Re MN, at 17 (Refugee Status Appeals Authority, Feb. 12, 1996) (New Zealand) (accepting that

1951 Convention requires protection from persecution by non-state actors).

²⁹ For an overview of the position of several European countries regarding persecution by third parties, see, Ben Vermeulen et al., University of Nijmegen, Centre for Migration Law, Persecution by Third Parties (1998).

³⁰ ARK 6 June 1996, no. 28. (Switzerland) (Algeria's inability to protect against fundamental Islamists does not support claim for asylum).

³¹ Proposed Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third party nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection, art. 9.1 COM (2001) 510 final (12/09/2001).

³² UNHCR Guidelines on International Protection: «Membership of a particular social group» within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para. 20 (HCR/GIP/02/02) 7 May 2002; UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, para. 65 (Geneva 1992).

³³ See, James Hathaway, The Law of Refugee Status 104 (1991) (commenting on the Convention drafter's concern to identify forms of harm reflective of a breach by a state of its obligations of protection).

in «behaviour tolerated by the government in such a way as to leave the victims virtually unprotected by the agencies of the State.»³⁴ The language of the 1951 Convention refugee definition itself emphasizes state responsibility for actions not directly attributable to them by including protection for persons who flee because the state is not only *unwilling* but also *unable* to provide protection.³⁵ The UNHCR's Handbook notes that private acts of violence «can be considered persecution if they are knowingly tolerated by the authorities, or the authorities refuse, or prove unable, to offer effective protection.»³⁶ Principles and basic instruments of human rights law also recognize state responsibility for human rights violations committed by non-state actors.³⁷ Virtually all human rights conventions and treaties contain language requiring states to control the activities of non-state actors so as to protect against human rights violations.³⁸

In Teresa's case, we would argue that the Colombian government was unwilling to provide protection to her from the smugglers. Although the police were willing to take information from Teresa regarding the circumstances of her smuggling and the things she suffered, they were not willing to pursue any further investigation. Proof of a government's unwillingness or inability to protect can include information relating failure to prosecute non-state actors who violate human rights, the lack of laws designed to protect persons such as Teresa from the wrath of smugglers and traffickers and the ongoing impunity enjoyed by smugglers and traffickers evidenced by their continued business.

Conclusion

Spain should grant asylum to Teresa based on the arguments made above. Teresa has a well-founded fear of persecution of the smugglers in Colombia should she be forced to return.

Although she traveled to Spain with the knowledge that she would be working as a prostitute, she did not anticipate that she would be working in slave like conditions from which she had to escape. Although she hoped to return to Colombia and live in peace, she discovered that others in her situation—who had escaped the clubs—were targeted. One woman was shot and wounded and another was murdered by the smugglers. The police have not investigated the cases and no one has been prosecuted. Her persecutors—the smugglers—would target her because of her membership in a particular social group, a young woman who escaped the smugglers. Fearing that she would be harmed, maybe even killed, Teresa fled Colombia and seeks asylum protection from the Spanish government.

The fact that Teresa initially moved to Spain «willingly», and entered the country illegally, should not affect her application for asylum. Under Article 31 of the 1951 Convention, states are prohibited from imposing penalties on refugees for their illegal entry or presence.

Special Trafficking Visas

Many countries of destination for victims of traffickers have established special trafficking visas, often providing only temporary legal status, based on the cooperation of the victim in the investigation and prosecution of traffickers.³⁹ Most countries also provide a range of social, medical and housing services in conjunction with NGOs working with victims of smugglers and traffickers during the investigation and prosecution of traffickers. Austria provides temporary residence to victims of trafficking, with the possibility of obtaining long term residence. Under Canadian gender asylum guidelines, victims of trafficking are eligible to apply for asylum protection. However, many trafficking victims are also

³⁴ See, 1 Atle Grahl-Madsen, *The State of Refugees in International Law* 189 (1966).

³⁵ 1951 Convention, art. I(A)(2).

³⁶ United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, para. 65 (Geneva 1992)

³⁷ See, generally, Stephanie Farior, *State Responsibility for Human Rights Abuses by Non-State Actors*, 92 *Am. Society of Int'l L. Proc.* 209 (1998); Deborah Anker et al., *Women Whose Governments Are Unable*

or Unwilling to Provide Reasonable Protection from Domestic Violence May Qualify as Refugees under United States Asylum Law, 11 *Geo. Immigr. L. J.* 709 (1997).

³⁸ Stephanie Farior, *State Responsibility for Human Rights Abuses by Non-State Actors*, 92 *Am. Society of Int'l L. Proc.* 299, 301 (1998).

³⁹ For a review of procedures in Belgium, Germany, Italy, the Netherlands, Spain and the United Kingdom, see, Aika van der Kleij, *Provisions for Victims of Trafficking in Bonded Sexual Labour, i.e. Prostitution - in 6 European Countries (2002)* available at http://www.humanitas.nl/project/Blinn_Final_Report.pdf.

deported.⁴⁰ In Denmark, short term permits of fifteen days are granted to victims of trafficking to permit them to prepare for repatriation. Many victims are also deported from Denmark because they have no legal status. In France, the government grants temporary visas to women who apply for asylum or who pursue lawsuits against their employers. Also, temporary visas are granted for cooperation with the police in investigation of trafficking networks. If a trafficker is convicted as a result of such cooperation, a permanent visa is granted. In the UK, the government grants temporary visas for victims of trafficking under certain circumstances.⁴¹ In the United States, temporary visas are available to victims of severe trafficking. In order to prove eligibility for this temporary visa, applicants must establish that they are victims of a severe form of trafficking in persons, that they have complied with reasonable requests for assistance in the investigation or prosecution of acts of such trafficking and that they would suffer extreme hardship involving unusual and severe harm upon removal.⁴²

Many of the temporary visa schemes of several countries require a high level of participation in the investigation and prosecution of traffickers. Also, they are generally available only to victims of trafficking, and not to victims of smugglers who often suffer similar human rights violations. For example, in order to be eligible to receive the temporary visa for trafficking victims in Spain, victims must cooperate with police investigations and provide testimony before they can receive legal status. Also, the visas are available only to victims of trafficking. Therefore, Teresa—even if she agrees to cooperate with the police and provide information regarding labour and human rights violations committed by the club owners—is not eligible for this visa because she paid a smuggler. According to the police, such visas are only eligible for «innocent» victims.

The temporary visa regime in many states falls short of its intended dual goals of assisting law enforcement efforts and providing protection for the victims. First, because of the level of

cooperation required under many schemes, most victims may be afraid to cooperate. Given the precariousness of their legal situation in the destination country, the fact that family members at home often depend on their income and the possibility of serious reprisals should they cooperate, many women forgo such collaboration with the police. This is especially so since granting of the visa is often dependent upon variables beyond the victim's control—the determination regarding the «essential» nature of the information provided by the victim and the conviction of the trafficker. In many cases, the trafficking victim may not have the «essential» information necessary for the conviction of the trafficker. She may be privy only to general information which the police already have in its possession.

States should revisit the temporary visa schemes in effect in their countries to determine if they are in fact accomplishing the goals of improved law enforcement efforts and real protection for the victims of trafficking and smuggling. In reviewing their visa schemes, states should refer to the Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons⁴³ and the Model Law to Combat Trafficking in Persons developed by the United States Department of State.⁴⁴ Victims of trafficking who are witnesses or potential witnesses should be eligible for witness protection and relocation programs. Such programs should include: relocation; new identity documents establishing the identity; new resident, employment and work permits, and; protection of confidentiality of identity and location. Additionally, governments should provide victims of trafficking and their accompanying children with appropriate visas to permit them to remain in the destination country during the pendency of the investigation against the traffickers as long as the victim complies with reasonable requests for assistance in the investigation and prosecution of the trafficker(s). Victims of trafficking and their accompanying children should also be given the opportunity to receive permanent residence in the

⁴⁰ Immigration and Refugee Board, Guidelines for Women Refugee Claimants Fearing Gender Related Persecution (Nov. 1996) available on the website for The Center for Gender and Refugee Studies at <http://www.uchastings.edu/cgrs>

⁴¹ For a description of protection offered to victims of smuggling and trafficking in countries around the world, see, Trafficking in Persons Report, U.S. Department of States (June 2003) available on the Department of State website at <http://www.state.gov>

⁴² 8 C.F.R. § § 214.11(b)(1), 214.11(b)(3)(i), 214.11(b)(4).

⁴³ «Human Rights Standards for the Treatment of Trafficked Persons,» by the Global Alliance Against Traffic in Women, the Foundation Against Trafficking in Women and the International Human Rights Law Group (January 1999). These standards are available on the website of the IHRG at <http://www.hrlawgroup.org>

⁴⁴ Model Law to Combat Trafficking in Persons, U.S. State Department (March 12, 2003) available on the DOS website at <http://www.state.gov>

country under certain circumstances, especially where they would face extreme hardship or harm if returned to their home country.

The European Union Council of Justice and Home Affairs ministers reached an agreement on November 6, 2003 on a directive which would grant residence permits for a minimum of six months to third-country nationals victims of trafficking in human beings who find themselves in any of the EU member states. Before the directive can be formally adopted, two national parliaments still have to withdraw reservations. Under the directive, victims of trafficking who cooperate with authorities will receive assistance and be issued permits allowing them to reside and work legally in the EU member state during the proceedings.⁴⁵ In May 2003, the Council also issued conclusions regarding trafficking which included recommendations for assistance to victim witnesses. The suggested recommendations are similar to those included in the U.S. Department of State Model Law.⁴⁶

Employment Based Visas

A discussion addressing whether sex work is a legitimate occupation choice for some women or whether prostitution should be banned is beyond the scope of this paper. Further, this author is unclear on where she stands on the issue as there are clearly legitimate arguments on both sides. However, if we assume that sex work is a legitimate occupational choice and the country in which it is practiced does not consider it illegal, then the question becomes why countries with a shortage of workers in the sex industry do not issue employment based visas to fill those jobs.

In Spain, for example, although prostitution is not legal, it is not penalized by the authorities. It is, therefore, alegal. There is a

high demand for prostitutes, especially in the hundreds of Clubs in cities and rural areas throughout Spain. Some statistics suggest that over 70% of the prostitutes in Spain are foreign born. Most of those are undocumented and have been either trafficked to the country for forced prostitution or smuggled voluntarily with prior knowledge. Given that Spanish nationals are unwilling or unable to perform services in the sex industry—evidenced by the high number of foreign nationals working as prostitutes—it seems only logical that Spain and countries in similar positions consider making employment visas available to women interested in working in the sex industry.⁴⁷ Although this alternative would not necessarily solve the issue of trafficking into forced prostitution, it would certainly affect the smuggling business. If women could legally apply for employment visas to enter and work in Spain, using the services of the smuggler would be unnecessary. Women then would not be burdened with huge debt and could, after arrival, exercise their rights to demand fair labour conditions in their jobs.

Conclusions

This paper does not pretend to address in detail all potential avenues of immigration related relief for victims of trafficking and smuggling. Instead, it is intended to promote a discussion on what cracks still exist in systems of protection and to stimulate brainstorming on more effective ways to provide support, assistance and long term status to trafficking and smuggling victims. The emphasis on victim assistance and protection in the US Model Law, the European Council directive and the several national laws mentioned is encouraging. However, such assistance and protection often depends on the nature or value of the information or testimony to be provided by the victims—many of whom may not necessarily have vital details about the smuggling and trafficking rings—and the

⁴⁵ See, 2538th Council meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 6 November 2003 (13747/03 (Presse 308). Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with competent authorities, Brussels, Feb. 11, 2002, COM(200) 71 final, 2002/0043 (CNS) available at http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2002/en_502PC0071.pdf.

⁴⁶ Council Conclusions of 8 May 2003 - Brussels Declaration on Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, paras. 13, 14, 15, Official Journal of the European Union (C 137/1) 12/6/2003.

⁴⁷ The European Court of Justice has issued a decision holding that prostitution is an «economic activity» and, therefore, Polish and Czech nationals can work as self-employed sex workers in EU on the same basis as nationals. *Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie*, Case C-269/99 (Nov. 20, 2001).

interpretation of «cooperation» by the investigating authorities. These variables will likely result in a failure to protect many needy and deserving victims of human rights violations.

In cases where women can prove eligibility, asylum can and should be pursued as an avenue of relief for those who cannot comply with requirements for special trafficking visas. Asylum may be the only relief available to victims of smuggling, many of whom suffer serious violations of human rights subsequent to being smuggled.

Finally, in countries where prostitution is legal, governmental authorities should discuss the possibility of providing labor visas for foreign born women who wish to work as prostitutes. Such visas would greatly reduce the need for smugglers in this area. However, given the dangers that women are exposed to in the sex industry, creation of a labor visa scheme is not enough. Governments should also regularly monitor the labor and related conditions of foreign born women working in the prostitution trade to guarantee that all of their rights are respected.

The inclusion of Human Rights in humanitarian assistance

The difficult but necessary way between theory and practice

Daniela Santos Nascimento*

Acknowledgments

This thesis has been the result of an extremely challenging and enriching process of learning and research on a subject I consider particularly important. For this, I would especially like to thank:

my supervisor, Karlos Pérez de Armiño, for his extremely important support, guidance and patience in helping me understand what writing a thesis was all about;

all my family and friends, who, with their never ending support, were always there giving me strength to keep going;

José Manuel Pureza, who has very much contributed to my increasing interest in human rights, and whose true support and friendship have also always been especially important;

Felipe Gomez, Anna Gallagher and all at the Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, for their help, and great contribution in making my semester in Bilbao such a great experience; and

all of those I did not name, but who know have been important.

Executive summary

With the end of the Cold War, one of the most important developments has clearly been the recognition of the universal

value of human rights and of the need to effectively respect and promote them at all levels of international relations. Among the priority areas, humanitarian action in conflict situations was then to be considered particularly important, with a clear objective of contributing for peace.

However, observing the scenario of humanitarian assistance especially in the second half of the 90s, these aspirations seem to have been contradicted by some concerning and challenging realities, such as the trends suggesting a proliferation of man made disasters in many parts of the world and consequently an also continuing need for humanitarian assistance in the future and the fact that the main obstacles in providing it tend to arise from an increasing and general disregard for the applicable international humanitarian and human rights law.

Showing concern for these facts, this thesis analyses the negative consequences of the attempts to bring human rights concerns to the centre of humanitarian assistance through the practice of conditionality and defends the need for the inclusion of a more transversal human rights dimension in humanitarian assistance and in particular, of specific human rights oriented projects. Recognising the intrinsic link between both dimensions and their increasing importance, and touching the difficulties implied by such approach, it is suggested that this would be a more appropriate way to effectively promote human rights within humanitarian work, simultaneously contributing for enhanced and less controversial humanitarian assistance.

* Daniela Santos Nascimento is master in Human Rights and democratisation.

«Humanitarian assistance is much more than relief and logistics. It is essentially and above all about protection-protection of victims of human rights and humanitarian violations.»

Sadako Ogata
Former UN High Commissioner for Refugees

1. Introduction

The end of the Cold War provoked significant shifts and changes in all areas of the international arena, bringing with it new challenges which we all had to face. The tensions between the process of globalisation and the assertion of national identities, interests and sovereignty have been constantly present during this period, which has not yet been labelled. The fields of humanitarian assistance and human rights were no exception to this shifting background and they too have undergone considerable change.

The classic principles of international relations, such as state sovereignty, intangibility of frontiers, non-interference in internal affairs of other states, were significantly challenged by values and principles that are perceived as increasingly important by the international community. It became increasingly difficult for states to undertake massive human rights violations within its own territory, without being held accountable and/or condemned by the international community. In the context of these developments, humanitarian assistance, proclaiming human uniqueness and defending that every human being has the right to be saved and defended from suffering, has also been affected. Different factors, such as the growing role of the media in the public opinions and governments, the interest of states in reaching a «minimum common denominator» to their answers (mostly through humanitarian aid) and the bigger visibility of humanitarian assistance in relation to other actions such as development assistance and co-operation, led to a significant consolidation of the role of humanitarian assistance in the international scene.¹ At the same time, new and different entities have emerged, particularly interest groups and NGOs within civil society,

economic actors, paramilitary groups, private armies and groups of organised crime, directly or indirectly affecting its dynamics and processes.

Furthermore, the increase of conflicts, mainly of an internal character, all over the world led to an also increasing need and number of humanitarian assistance missions undertaken by NGOs, states and international organisations, and called for a more active and rapid answer by the international community. At the same time, and with a renewed commitment and interest of donor states for humanitarian assistance, the classic concept of humanitarianism led mainly by humanitarian agencies and NGOs, such as the International Committee of the Red Cross (ICRC), Médecins Sans Frontiers (MSF), etc, and based on the traditional basic humanitarian principles of neutrality, impartiality and independence, with the sole aim of saving lives and alleviating human suffering of the victims of the conflicts, started being even more challenged and criticised than they already had been in the previous decade and particularly in the mid 80s. In fact, in face of the somehow negative and unsatisfactory results and consequences of such humanitarian assistance missions, donors, academics and even some NGOs realised that by being applied and based in such principles, humanitarian assistance was in fact and in practice often contributing to the extension of conflicts, being blind to human rights violations by the warring parties and thus having very adverse and contrary effects.

Through the recognition of the political causes of humanitarian crises and the political and economic functions they usually served, and through an increasing awareness of both political and economic impact of relief aid in war, the 90's marked the emergence of a new conception of humanitarianism— the so-called «new humanitarianism». Unlike before, relief aid and humanitarian assistance start being seen as a highly political resource and the manner in which it is distributed and given becomes a concern of donors. Neutrality and impartiality principles become under intense criticism and humanitarian assistance becomes just another instrument of foreign policy of donors.

In this context, and in a time of relatively strong commitment by the international community to condemn gross

¹ F. Rey, V. CURREA-LUGO, *El debate humanitario*, Barcelona, Icaria, 2002, p. 24.

human rights violations and calls for promotion of human rights, a question emerged concerning what room, if any, was reserved in humanitarian assistance missions and projects for the respect of these same human rights? The «new humanitarianism» somehow tried to answer this question and show the existing link between these two dimensions, by adding a new characteristic to the already mentioned politicisation of assistance: conditionality. From then on, human rights became a condition to the provision of assistance in complex political emergencies and therefore necessarily linked to each other. The problem, however, is that as a consequence, current international responses to such humanitarian emergencies (mainly man made ones) have become marked mainly by two paradoxes: first, the link between humanitarian assistance and human rights has been dominantly punitive, in the sense that people whose governments are violating their rights are likely to get even more victimised by the withdrawal of the assistance aid; secondly, when assistance is aimed at promoting human rights, priority is given to the protection of conventional notions of democratisation and civil and political rights, rather than to the protection of social, economic and cultural rights.

This becomes a particularly concerning situation, since it not only challenges and questions the importance that should be given to the whole range of human rights in the current international action and thinking, but also undermines the undeniable and necessary relation between human rights and humanitarian assistance. This is an interesting question that deserves special attention. Sharing these concerns, and aware of the negative implications they may have, I believe this is a question that deserves especial attention, especially in a time when human rights and humanitarian action are increasingly at the centre of international agendas. For these reasons, rethinking and reconsidering the relation between these two dimensions in order to find ways to better conciliate them and contribute to their enhancement, gains increased importance in this context.

In this sense, and keeping in mind that one of the aims of humanitarian assistance is ultimately the promotion and protection of human rights, the *main hypothesis of this thesis will be that, instead of using such conditionality, human rights would be better affirmed and more effective through the inclusion of a more transversal human rights dimension and awareness in humanitarian assistance and through the*

elaboration and implementation of specific projects and programs oriented at promoting the protection and respect for human rights.

Therefore, and having as a point of departure an analysis of the evolution of the notion of humanitarianism, the first chapter of this thesis will compare both its classic and new conceptions, mainly presenting their characteristics and implications. In the second chapter I will, from a human rights perspective, present a critical view of the main characteristics of the new humanitarianism, namely the political use of humanitarian assistance, the challenge of humanitarian principles, the increasing militarization of assistance and above all, the use of negative conditionality as a way to include human rights in its assistance programs and projects. Using the concrete cases of Afghanistan and Bosnia as examples, I will attempt to demonstrate that using and envisaging the respect for human rights as a condition to provide assistance, often in situations characterised by weak governments unable or unwilling to respond to such conditions, has had very negative effects and has undermined the need to effectively use humanitarian assistance to promote and protect human rights through its projects and programs; at the same time, reference will also be made to the implications and consequences that the events of the 11th of September and the consequent «war against terrorism», had for this conception of humanitarian assistance.

Lastly, in the third chapter, it will be suggested that human rights are an intrinsic part of humanitarian assistance, reason for which that should be the basis to the necessary inclusion of a transversal human rights dimension to humanitarian assistance, and to envisage their promotion and protection as an objective towards which humanitarian projects should be oriented. Aware, however, that this is not an easy or linear process and that possible problems and obstacles may arise, the most controversial issues and implications will also be analysed and considered, such as the debate between meeting needs and defending rights, the tensions between human rights advocacy and the neutrality principle, the degree of co-operation and coordination between humanitarian and human rights organisations (both explicit and implicit), or the role of NGOs.

Nevertheless, and in the attempt to suggest that the future of humanitarian assistance could be given more effectiveness and contribute to longer term sustainability and peaceful

development of conflict and post-conflict populations through the promotion of human rights oriented projects, I will also try to demonstrate and illustrate the above hypothesis by making reference to concrete and specific cases in which human rights were envisaged both as a condition for the provision of humanitarian assistance or as a goal of assistance itself, and comparing them in their effects and consequences. Also referring to how the theoretical framework of main humanitarian agencies considers the relations between humanitarian and human rights, some conclusions will be drawn as to what regards the best practices in this context, i.e., which efforts have been undertaken to integrate a human rights dimension in humanitarian work and which kind of projects had better results and which failed. The last part of the chapter will focus on some important ideas and recommendations that should be taken into account in this process, namely the need for: a) re-conceptualised humanitarian principles and its adaptation to the context in which they are applied (suggesting that neutrality must not imply «blindness» in face of gross human rights violations which may be in the origin of victims' suffering); b) a more active role of the so-called «progressive» organisations (which, while exposing the limitations of the current international humanitarian system, attempt to maintain a certain degree of independence in relation to the politics of donors and are concerned for human rights issues); c) increased co-operation and co-ordination between all agencies involved; d) respect for the notion of indivisibility of human rights, among other implications.

Finally, and although adopting a critical view of the «new humanitarianism» and the way in which it placed human rights, the more positive aspects of such approach to humanitarian action will also be acknowledged.

These are, then, the main issues and questions that will be raised and debated in order to conclude that there is actually a pressing need to effectively include human rights concerns in humanitarian work. It becomes even more important given the great challenges that the current war against terrorism is posing for the future of humanitarian assistance.

The idea that humanitarian is at odds with human rights respect is a wrong one; both actions were never divided in the first place and they have simply been distorted with the introduction of conditionality. Maybe humanitarian action is not

enough to guarantee and promote human rights respect and maybe these are not the sole way to improve humanitarian assistance. Nevertheless, mutually reinforced and linked in the correct way, both may be enhanced. The underlying idea is that one of the aims of humanitarian assistance is exactly the promotion and respect of human rights and therefore it should never be used as a bargaining chip to secure such respect.

There is then a pressing need to put an end to this false contest between human rights and humanitarianism and to improve the quality and standards of humanitarian assistance while, at the same time, making human rights an integral part of such action.

2. Humanitarianism: the «old» and the «new»

During the last decade, and especially after the end of the Cold War, the world assisted to a significant increase of humanitarian assistance missions, due, not only to the increase of «natural» disasters, but specially of the so-called complex emergencies, in which armed conflicts are linked together with massive human rights violations, famine, etc. This change, together with a certain «abuse» of the word «humanitarian», has created a certain confusion regarding the true character and purpose of humanitarian action. Some factors can be identified as having contributed to this somehow distorted image of what is «humanitarian», such as the blurring between operations based on international security interests and action of a humanitarian nature, the contrast between the tendency to massive public opinion response in the face of natural disasters and the lack of immediate and urgent commitment towards forgotten conflicts constituting clear humanitarian disasters, among others.

Somehow accompanying the world's evolution, the concept of «humanitarian» itself experienced significant changes and interpretations and its use as been often abused. At the same, it became also more complex and fragmented, referring to a much varied range of situations and serving many different purposes.

In this context, and as suggested by Hugo Slim, it is also important to clarify that humanitarian activities became no longer limited to humanitarian agencies. In fact, besides the

traditional humanitarian agencies (such as the ICRC or UNHCR) which are by principle concerned with humanitarian work, an increasing number of other organisations, agencies and NGOs have also included humanitarian concerns in their mandates, although not being solely devoted to it.²

Involving, then, an increasing number of players, the words *Humanitarian/humanitarianism* have become all-purpose terms that can be magical and deceptive by turns: magical when every possible virtue is attributed to it in cases of success, particularly in the eyes of diplomatic circles and the media, and deceptive when it is seen as being in collision with the particular political and strategic interests or as a smokescreen for a *laissez-faire* attitude.³ Also comprising a range of activities and legal principles seeking to restrain and limit violence, humanitarianism is characterised by a specific legal basis that comprises norms of international humanitarian law, human rights law and refugee law to be applied in the context of armed conflicts. This legal basis gives humanitarianism a special concern for protecting the lives and dignity of all those not taking part in the conflict—civilians, refugees, etc, and ensuring its respect by all the combatants.⁴

In a more classic approach there are, however, some conditions upon such humanitarian activities, such as the provision of relief and protection without putting one of the parties to the conflict in a disadvantage situation. In this sense, the need that such action is guided by an impartiality principle becomes clear, in order to ensure that everyone is assisted in equal footage and in the basis of their needs only. As defended by Jorge Castilla, «the goal of humanitarian assistance is to preserve human life and dignity. Its area of operation is specifically in war settings but do also operate in other situations where human life and dignity are at risk. Aid is provided taking into account only the needs and disregarding political, ethnic, religious or any other type of interests and considerations»⁵

In theoretical terms, the ideology that motivates the assistance/emergency actors can be resumed in the need to bring an answer here and now to protect the vital needs of the individuals without having consequences in the future situations. The main idea is that everyone deserves to be protected and saved, since it means saving a part of humanity.⁶

This is, in fact, the basis of the ICRC thinking, according to which, humanitarian action is limited by the objectives to which it must respond, but also by its own nature and intentions. It's a modern way of charity, seeking to alleviate the suffering of persons and, through preventing the emergence of behaviours contrary to certain principles of law and humanity, to prevent future suffering.

Moreover, in the classic paradigm, humanitarianism does not refer only to what is done but also to how it is done. In fact, humanitarian assistance is not only about providing care and relief but above all do it in impartial, independent and non-discriminatory way. In short, provide relief and prevent human suffering without distinctions of any kind. This humanitarian system was traditionally based upon three key assumptions: separation between relief and development, recognition and acceptance of the limitations of operations imposed by sovereignty and conception of humanitarian aid as neutral, impartial and independent from political and military objectives.

Although generating agreements and disagreements, humanitarian action has, ever since its origin, been justified and legitimised by some distinctive features, such as the defence of a number of ethical values and principles and of a vision of the human being separated from political ideologies.⁷

Based on these assumptions and shared principles, actions by civil society in the 80's in matters of humanitarian assistance, although often shaming donor governments, gave relevance to the view that it should be regarded as a universal and unconditional right.

² H. SLIM, *Military intervention to protect Human Rights: the humanitarian agency perspective*, International Council for Human Rights Policy, MARCH 2001, p. 5.

³ J. Moore, *Hard Choices: Moral dilemmas in humanitarian intervention*, Oxford-New York, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1998, xii.

⁴ H. SLIM, *op. cit.*, p. 4.

⁵ J. Castilla, «Ayuda Humanitaria suministrada por los ejércitos: el ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias en Afganistán», in *Cuadernos para el debate 14*, Barcelona, MSF, Ed. Dirección General MSF-E, 2002, p. 16.

⁶ C. Pirotte *et al*, *Entre emergencia y desarrollo: cuestionamiento de las prácticas humanitarias*, Barcelona, Icaria, 2002, p. 65.

⁷ F. REY; V. De CURREA-LUGO, *op. cit.*, p. 27.

Placing humanitarian issues above political considerations or any other bureaucratic constraints (thus, a right in itself), a movement emerged, constituting, in Mark Duffield's words, «a compelling critique of the inhumanity of the rigidities of the Cold War».⁸ There was the emergence then of a neutral, impartial and progressive humanitarianism with widespread public support, as exemplified by the Operation Lifeline Sudan in 1989. Marking a new phase of this neutral, negotiated access relief programmes and working across the lines in ongoing conflicts, it opened the way to new ways of working between UN agencies and NGOs, based on security arrangements agreed by many parties to allow impartial aid agencies to provide humanitarian assistance to populations.⁹

With the end of the Cold War, however, and as a «new world order» started emerging in the beginning and mid 90's (characterised by significant geopolitical changes, increasing number of conflicts and humanitarian crises of a different nature and the blurring of the traditional distinction between combatants and non-combatants, civilians and military), significant change occurred also regarding this traditional view of humanitarianism and humanitarian assistance.

In fact, by 1993 there were about 50 «new» wars, mostly internal and defined by the United Nations as «complex (political) emergencies», i.e., major humanitarian crisis of a multi-causal nature, all-encompassing and involving every dimension of a society and the lives of the whole population.¹⁰ Among UN agencies, a complex emergency is understood as denoting a conflict-related humanitarian disaster involving a higher degree of political, economic and cultural breakdown and social dislocation and, reflecting this condition, requiring a system-wide aid response from the international community.¹¹

However, the responses to these conflicts tended to be often confused and ill-conceived, reflecting an international community concerned with alleviating human suffering, but at the same time unprepared, not used to face such situations and

sharing different priorities and interests. All these factors contributed to complex situations of a mix of «paralysis» and wrong responses by the international community in the face of catastrophic humanitarian crises.

As a consequence, during the course of the 90's, intense criticism of humanitarian assistance in conflict situations arose. This accusations (which had already been experienced regarding the crisis of Sudan and Ethiopia in the end of the 80's), were related especially to the failed humanitarian actions in Somalia, Bosnia, Sierra Leone or Rwanda in the 90's and, more specifically, to its palliative and unsustainable impact, lack of effectiveness and professionalism and the fact that it often ended fuelling conflicts through misappropriation and allocation of aid resources.¹² (In Bosnia, for example, aid agencies were often accused of facilitating the very ethnic cleansing they condemned by providing transport and shelter.)

At the end of the 90's, claiming to correct the wrongs of the past and constituting a radical rupture with the classic conception of humanitarian assistance, a new and more political conception of humanitarianism emerged, gaining increased importance and being adopted by most donor governments, multilateral agencies and many NGOs.

This so-called «new humanitarianism» clearly challenged the classic paradigm, considering that, giving this changed conflict and post-conflict circumstances, the traditional objectives of saving lives and relieving human suffering were insufficient and merely temporary. The basic idea was that humanitarian assistance should have longer term objectives such as peace building, human rights protection and promotion and, in a last stage, development. This tendency was related to the idea of the need for a linkage between emergency and development assistance which, although already debated since the mid 80's as a response to natural disasters, gained an increase support and strength within the framework of this new humanitarianism and has been applied in the context of armed conflicts during

⁸ M. DUFFIELD, *Global Governance and the New Wars: The Merging between Development and Security*, London and New York, Zed Books, 2001, p. 77.

⁹ *Ibidem*, p. 78.

¹⁰ According to the UNDP 1994 *Human Development Report*, in 1993 42 countries experienced 52 major conflicts and 37 countries experienced political violence. Only 3 of 82 conflicts between 1989 and

1992 were of intrastate nature. In 1993-94 alone there were 4 million deaths, mostly civilians, as a result of ethno-political wars.

¹¹ T.G. WEISS, *Military-civilian interactions: intervening in Humanitarian crisis*, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1999, p. 20.

¹² K. PEREZ, *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*, Vitoria-Gasteiz, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, n.º 33, 2002, p. 6.

the mid 90's. The main argument, as put by Anderson and Woodrow, was that too often, far from contributing to longer term development objectives, emergency aid was merely serving efforts to bring things back to normal and not having a positive contribute to the future. It was, therefore, necessary and possible to conceive and undertake emergency assistance interventions which could contribute, in the longer term, to development and peace.¹³

This debate about a necessary linkage between humanitarian and development assistance was itself focused on two main strategies: a first one consisting of a number of continuous phases in time starting from an emergency situation, through rehabilitation and ending in the development stage, the so-called *continuum*; and a second one, the *contiguum*, which emerged in part through a critics to the previous one, defending a combination, at every moment, of the different forms of intervention, suggesting an integral and coherent strategy aimed at reducing the vulnerabilities of the affected population and enhancing their own capacities.¹⁴ Both focus on linking relief with development have some similar implications: clear analysis of the contexts in which are being applied, avoid negative impacts, combination of immediate needs with future development, reinforcement of local services and structures, empowerment, participation and enhancement of the populations' capacities, human rights promotion and protection (including gender issues) and contribution to peace building.

Within this context, and far from neutral, the new humanitarianism emerged, as Adam Roberts defends, «as an answer, or even as a substitute or a supplement to the liberal, democratic ideology».¹⁵

In part as a consequence of its limited and apparent success, the new humanitarian policy started shifting towards conflict resolution and post-conflict reconstruction, developing tools and institutions able to undertake transformations that would lead to violence reduction and conflict prevention, instead of

focusing on humanitarian assistance *per se*. This association of conflict with underdevelopment and instability that could undermine and risk the world's peace and stability helped blurring security and development concerns. In other words, and as argued by Duffield, the promotion of development has become synonymous with the pursuit of security, while at the same time, security has become a prerequisite for sustainable development.¹⁶

In this sense, the use of «humanitarian» rhetoric becomes another instrument of foreign policy at the service of states and reflecting the growing politicisation of humanitarian assistance, contributing, at the same time, to a weakening of its specific mandate and objectives. Clearly contrasting with the classic humanitarianism, which tended to ignore political contexts and its possible effects on it, this new conception emerged in fact characterised by a much more political dimension of humanitarian assistance, no longer aimed at responding above all to the victim's needs and suffering, but instead to stimulate more political and social processes. «Aid must be "political intelligent and conscientious" of the context in which it is used, in order to contribute to such objectives».¹⁷

In this debate, Thomas Weiss has distinguished four main agency positions in relation to politics and humanitarian action¹⁸: the classicists, associated with the ICRC's principled approach; the maximalists, defending humanitarian action as defensible when associated with efforts to address the root causes of conflicts through a comprehensive political strategy, going beyond compassion and charity aimed at promoting wider objectives, such as development and peace; the minimalists, for whom humanitarian assistance is worthwhile if efforts to relieve suffering do not make matters worse and can be sustained locally, opinion also shared by Mary Anderson; and the solidarists, defending a political and partisan humanitarian aid aimed at supporting liberation fights of the oppressed parties.

¹³ M. ANDERSON, p. Woodrow, *Rising from the Ashes: development strategies in times of disaster*, USA, Westview Press and UNESCO, Boulder, 1989, p. 2. (reedited in 1998 by Intermediate Technology Publications, London).

¹⁴ K. PEREZ, *op. cit.*, p. 13.

¹⁵ A. ROBERTS, *Humanitarian action in war*, in «Adelphy Paper», n.º 305, London, Oxford University Press, 1996, p. 13.

¹⁶ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 37.

¹⁷ K. PEREZ, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸ T. WEISS, *Principle, Politics and Humanitarian Action*, in «Ethics and International Affairs», vol.XIII, 1999, available at http://www.hwproject.tufts.edu/publications/electronic/e_ppaha.html.

In general, the new humanitarianism tends to be associated more to both minimalist and maximalist positions. The idea is that, since in today's conflicts humanitarian aid is increasingly tied to political interests, properly conceived politically motivated assistance objectives must be broader, but pursued only according to its consequences and the degree of co-operation and obedience by the recipient government.

Moreover, the traditional principle of «humanitarian imperative» as the basis to respond to human suffering, was progressively substituted by a so-called «consequentialist ethics», according to which humanitarian assistance was not a universal right and good in itself and, therefore defending that action should be undertaken, or not, merely according to its effects and its contribution to established objectives.¹⁹

Humanitarian assistance becomes, then conditional on assumptions regarding future outcomes: should do no harm, nor entrench violence (as often argued by Mary.B.Anderson) while attempting to ameliorate its effects, mainly through a reinforcement and re-emergence of earlier policies of linking relief to development and conflict resolution and social reconstruction. Associated with this logic, the failure of preventive humanitarianism in cases like Bosnia or Rwanda marked the beginning of a period of conditionality and regional selectivity of interventions in which the provision of humanitarian assistance was subjected to compliance, by recipient governments, with different conditions such as respect for human rights or specific political changes. From then on, donor governments gained the initiative and control of the humanitarian agenda, leaving behind the mobilisation of public concern to humanitarian issues by independent aid agencies.

It becomes also clear that, within this new humanitarianism, the traditional principles of neutrality, impartiality, independence and universality of humanitarian assistance become under intense criticism, thus questioning and eroding the notion of an autonomous «humanitarian space» due to a crescent politicisation and militarization of humanitarian action.²⁰ This concept relates to the need of a space in which the work of

humanitarian action, protection and access to victims is possible without being subordinated to military, political or other sort of constraints, based in neutrality and impartiality principles.

Following these shifts that occurred in the latter half of the 90's, not only have new forms of international governance come to the fore, but NGOs and humanitarian agencies have also been forced beyond operational neutrality in their encounter with complexities.²¹

This new circumstances obliged most agencies to address more directly the contested neutrality and political nature of their actions; at the same time, despite the growing fashion for rights-based approaches on policy, in many operating environments agencies had to adjust to what is a legal vacuum.²²

The new humanitarianism, by breaking with the classic conception and embodying a merging of development with security concerns, has given global liberal governance an expensive and inclusive political logic. Leaving often aside humanitarian concerns and principles (which were, before, at the core of humanitarian assistance missions) and replacing them by longer term, developmental and conflict resolution goals, this new framework marked a rupture with the classic conception. It embodied a merging of development with security concerns, giving global liberal governance an expansive and inclusive political logic, with repercussions at whole levels of humanitarian assistance. As a way to adapt itself to these difficulties and to the complexity of new humanitarian crisis and subsequent ethical and operational dilemmas, the new humanitarianism adopted a more flexible mark of action according to the circumstances and the predicted consequences.²³ In fact, as a consequence, a number of humanitarian agencies and NGOs faced difficult and uncomfortable dilemmas in their work due to the increase difficulty in separating their traditional humanitarian and development activities from such new and wider aims and implications.²⁴

¹⁹ K. Pérez, *op. cit.*, p. 7.

²⁰ *Ibidem*, p. 7.

²¹ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 90.

²² H. SLIM, *Doing the right thing: relief agencies, moral dilemmas and moral responsibility in political emergencies and war*, Studies on Emergence

and Disaster Relief, Report n.º6, Uppsala, Sweden: The Nordic Africa Institute, 1997.

²³ K. PÉREZ, *op. cit.*, p. 26.

²⁴ M. Duffield, *op. cit.*, p. 259.

Although progressively defended in theory and applied in practice especially by donor states, this new framework began to raise some problematic ethical questions and concerns, related for example to how do aid agencies and concerned individual manage to undertake independent forms of humanitarian assistance activities or to what extent this new conception doesn't undermine the essence of humanitarianism and humanitarian assistance? Therefore, and after a period of a certain success and optimism (which was never exempt from disagreements), began itself to be challenged on its often distorted effects and subject to acute criticism by some academics, humanitarian organisations and NGOs. A (brief) analysis of the content and arguments of such critics to the new humanitarianism will be the subject of the next chapter.

3. Critics to the «New Humanitarianism»: a Human Rights Perspective

With the objectives of humanitarian assistance shifting from providing a palliative assistance to the most vulnerable to embracing developmental and conflict resolution goals, humanitarian assistance and principles became, again and even more, under question, with humanitarian decisions being, from then on, based less on need and more on political and developmental criteria. It has been in this changing scenario and in the context of complex emergencies and conflicts that the main critics to the new humanitarianism and its apology to the linkage between humanitarian assistance and development have arose, focusing on its main risks and problems: political instrumentalisation of humanitarian assistance, conditionality, challenging and/or oblivion of neutrality and other classic humanitarian principles, «privatisation» of aid through subcontracting of humanitarian organisations by states, among others.

From a human rights perspective, the new humanitarianism also raised important questions involving the adequacy of its strategies and decisions to the promotion of human rights goals and broader developmental objectives. The attachment of

human rights conditions to the provision of humanitarian assistance, to which governments had to respond and obey, in reality has proven not to be very effective, and has even resulted in adverse results, thus justifying the criticisms considering it a wrong strategy of promotion and protection of human rights.

We shall now look at the content of each of these critics separately, attempting to demonstrate and illustrate them, when convenient, using the concrete examples of Afghanistan and Bosnia, two cases that bring into focus many of the challenges and dilemmas faced by the international community in this somehow «new world disorder».²⁵

3.1. Political Instrumentalisation of Humanitarian Assistance

Certainly it can be argued that humanitarian assistance has always been considered a highly political activity. Because of this somehow inherent political character of humanitarian action, humanitarian actors have, since the beginning, sought to define a set of rules to guide their relationship with warring parties, and by implication with donor governments. Embodied in the International Humanitarian Law (IHL), the rules of impartiality and neutrality implied a separation of «humanitarian policies» from the more partisan attitudes and the foreign policy interests of other states. In donor countries, this separation was marked by institutional and funding arrangements that often underscored the independent and unconditional character of humanitarian assistance.²⁶

Nevertheless, also the relationship between aid and politics has experienced important changes, with humanitarian aid increasingly being seen as an integral part of donors' strategy to transform conflicts, decrease violence and promote human rights. This new humanitarianism, with its focus on political analysis and integrated liberal development notions characterised essentially by models of market economy, participative democracy, among others, was put in place as a new way to govern, and somehow control, the «borderlands»,

²⁵ M. ATMAR, J. GOODHAND, *Coherence or Cooption?: Politics, Aid and Peace-building in Afghanistan*, in «Journal of Humanitarian Assistance», July 2001, available at <http://www.jha.ac/articles/a069.htm>.

²⁶ J. MACRAE, *Politics vs Aid: is coherence the answer?*, January 2001, available at <http://www.id21.org/insights/insights39/insights-iss39-coherence.htm>.

given the changes in the global context and the perceived failure of traditional humanitarianism.²⁷

The problem is that this broadening of humanitarian objectives has not been matched by revitalised and effective international engagement in preventing and addressing conflicts in the poorest countries. Instead, humanitarian assistance is now seen as the primary form of political engagement marked by the commitment to conflict resolution and reconstruction of societies as a whole, including their beliefs and attitudes, in way to avoid conflict.

Here again one can identify the tendency for the blurring and convergence between development and security that emerged during the 90's, characterised by the assumption that underdevelopment is one of the main causes of conflict, threatening international security, and therefore, only through such liberal development model, could conflicts be prevented and international peace and stability ensured. The basic idea is that security and development should be thought as interdependent and mutually reinforcing. Simultaneously, and regarding NGOs, this convergence of development and security has meant that it becomes difficult to separate their own developmental and humanitarian assistance activities from the pervasive logic of the North's new security concerns and objectives.²⁸ In this context, attempts by aid agencies to promote development in these new frameworks of assistance characterised by combinations of multiple actors, have only contributed to reinforce their subjugation. The increasingly overt and accepted politicisation of humanitarian aid is therefore but one more or less obvious outcome.

Moreover, within the new humanitarianism and its emphasis on using humanitarian action to help solve conflicts and reconstruct war-torn societies, the politicisation of aid is made complete. It is, as Duffield defends, a tool of international regulation obeying the new strategic interests, and embedded in the emerging complex structures and networks that make up these models of liberal development and peace.²⁹ From this new blurring between politics and humanitarianism and as opposed

to some critics who have objected that humanitarian intervention is a substitute for political action, humanitarian action is now in fact seen as *that very action*.³⁰ This seems to be an actual and problematic trend which may have serious implications at the level of humanitarian assistance, but also at the level of relations between donor and recipient countries and the consequent perceptions, eventually damaging, of humanitarian assistance within the international community.

Duffield expresses this same concern by affirming that political humanitarianism is thus seen more as a restatement of technocratic authority in a mechanical universe rather than as a way of addressing complex and mutating systems³¹. In other words, instead of a coherent use of the potentials of humanitarian assistance as a way to ensure beneficial changes in such complex scenarios, there is in reality a use of humanitarian rhetoric as a new form of control by the developed countries, imposing conditions and behaviours on recipient countries which are unable or unwilling both to react to such authority or to definitively address their own problems independently.

As a consequence, strong criticism to the effectiveness and ethical dimension of this approach has emerged, especially based on the view of humanitarian assistance as a limited instrument that should be used to prevent human suffering, but not designed to prevent wars.³²

The negative effects of such strategy are many, justifying the view of politicisation as a wrong substitute for effective, timely and politically committed action to prevent or address mainly politically caused conflicts, leading instead to unequal distribution of aid and greater loss of lives. As shall be analysed below, in Afghanistan for example, some argue that aid was a «fig leaf» to political inaction, and in the Balkans, selective aid is said to have directly harmed some refugees, as also shall be seen.³³

There are also other opinions shared by some authors, like Duffield, who argue that, to some extent, the critique of

²⁷ D. CURTIS, *The Context of the current form of politicisation of humanitarian action*, in «Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension», Humanitarian Policy Group Report 10, London, ODI, April 2001, p. 7.

²⁸ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 16.

²⁹ *Ibidem*, p. 88.

³⁰ M. CUTTS, *Politics and Humanitarianism*, in «Refugees Survey Quarterly», 17(7), 1998, pp. 1-15.

³¹ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 76.

³² Macrae, *op. cit.*

³³ D. CURTIS, *Is Humanitarian aid failing?*, May 2002, available at <http://www.id21.org/zinter/id21zinter.exe?a=9&i=S10bdc1g1&u=3e91763f.html>.

politicisation of aid by the new humanitarianism is essentially related to the argument that policy decisions are regarded as political in the sense that aid is seen as making difference and being able to alter outcomes. The result is the «transformation of politics into a type of donor-approved soul-searching among enmeshed NGOs that either supply or withhold relatively small amounts of aid». According to this view, the main problem of politicisation of aid is related to the fact that humanitarian agencies have been making the wrong decisions all the way and that, in this sense, humanitarian agencies and NGOs correctly run the risk of being perceived as a resource conduct and a mechanism for providing aid dependent on political will of donors.³⁴

Many humanitarian agencies and actors (both NGOs and international organisations), on the other hand, have still tried to sustain that humanitarian action can never be a substitute or an instrument to political action. Although many times repeated, the argument is that there are neither humanitarian solutions for mainly political problems, nor the use of humanitarian assistance for foreign policy purposes should be allowed.³⁵ The argument is that humanitarian assistance may face many limitations and difficulties in practice, but still its supporting values and principles, even though not always seen as absolute, should never be mistaken with political interests.

Even though the intention of this more political humanitarianism is not immobilisation or fatalism in the face of difficult moral dilemmas, but on the contrary, to find new systemic methods of prioritising problems, analyse outcomes in order to make better choices and decisions, the problem is that, as Slim argues, the resulting actions may involve hard choices between greater or smaller evils.³⁶

In some humanitarian situations, moreover, doing nothing may be one of the choices in offer. The ethical core of the new humanitarianism lies, thus, in the ability to demonstrate good

faith in how difficult decisions are reached and requiring transparency in relation to the assumptions and expectations that guide the decision making process.³⁷ Again in this context, it can result that this humanitarian thinking will sometimes mean leaving people in need and without aid, taking the view of the wider good for the long term interests of people. According to the International Development Committee, for example, there are circumstances in which the moral imperative cannot be obeyed and relief must be suspended or delayed until certain conditions are met.³⁸

What makes this conception a «suspicious» and uncomfortable one is mainly its willingness to sacrifice lives today on the promise of development tomorrow, under the argument that if the right conditions are not in place, then no action will be undertaken.

A clear example of the negative effects of such politicisation of humanitarian assistance is the case of Afghanistan, which, until recently at least, was, as Boutros-Ghali once noted, «one of the world's orphaned countries— the ones that the West, selective and promiscuous in its attention happens to ignore in favour of Yugoslavia».³⁹

According to Mohammed Hanneef Atmar, although there has always been a complex historic relation between aid and politics in Afghanistan, this is an obvious case showing how current humanitarian assistance policies and practices are determined by Western policy goals. It is also an example of the negative consequences of such politicisation, in which donor governments, hostile to the fundamentalist Taliban regime and its poor human rights record, contributed to a clear marginalisation and exclusion of the victims in need of help, by using a conditionality policy.⁴⁰

This politicisation can be identified in the different forms the involvement and engagement of western donor countries in the afghan conflict has taken. One example is related to the minimal

³⁴ M. DUFFIELD, *op. cit.*, pp. 96-97.

³⁵ F. Rey, *Visiones de la Acción Humanitaria en 1997*, in *Guerras Periféricas, derechos humanos y prevención de conflictos*, Anuario CIP, Barcelona, Fundación Hogar del Empleado, Icaria, 1998, p. 187.

³⁶ H. SLIM, *op. cit.*

³⁷ M. Duffield, *op. cit.*, p. 91.

³⁸ T. OMP's evidence, *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction (volumell) Minutes of Evidence and Appendices*, report elaborated by IDC, House of Commons, London, 1999.

³⁹ Cited in M. FIELDEN, J. GOODHAND, *Peace making in the New World Disorder: A Study of Afghan Conflict and Attempts to Resolve it*, IDPM-Manchester/INTRACT-Oxford/DFID-funded research project, unpublished, 2000.

⁴⁰ M. Atmar, *The Politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans*, in «Disasters», vol.25, number 4, 2001, p. 321.

responses to the war, based essentially in narrow domestic and foreign policies, and almost ignoring the precarious humanitarian conditions rather than concerned with trying to find comprehensive and coherent political solutions to the conflict. Instead, the focus was on isolating the Taliban at any cost, and leaving to the UN the responsibilities for peacemaking, without any clear commitment by the major powers to this task and with the establishment of one sided arm sanctions. The result, also recognised by Atmar, has been obviously negative with a prolongation of the conflict and undermining UN's role as impartial and effective peacemaking actor.⁴¹

This politicisation and subsequent imposition of conditions varied itself in nature. It ranged from security concerns— due to the increasing difficulties of work for humanitarian agencies which led most donors to cuts on the humanitarian aid in order to guarantee the safety of their expatriates and humanitarian personnel—, to development, capacity-building and life-sustaining issues; here, the main reason for imposing conditions and withhold also necessary development aid was the illegitimacy of the Taliban regime, their discriminatory policies and the ongoing conflict. In practice, the application of this conditionality resulted in a shift on the focus of aid from state to community structures, from long term development to short-term palliative assistance and from engagement for capacity building of the state welfare functions to confrontational disengagement.⁴²

Another cited example of this criticism to the new humanitarianism has been the humanitarian and political strategy used in the Balkans conflict. In this case, political interests and conditions by the Western aid policy led to distinctions between vulnerable groups that did not correspond to their level of need, thus creating patterns of inclusion and exclusion. Some donor governments interpreted humanitarian assistance to Serbia as being opposed to their foreign political interests, fearing that aid would be re-channelled into the hands of the government. As Skuric-Prodanovic notes, Western governments had great difficulties separating the notion of

humanitarian assistance from the political situation. But even when assistance was provided to Serbia, there were examples of inclusion and exclusion, with a clear differentiation being made between people who had been displaced from Kosovo in 1999 and 2000, and people who had been displaced before in 1992 and 1996, even though these were living in the same (or worse) conditions often in the same refugee camps. It was also known that while some urban areas in Serbia were receiving large amounts of humanitarian aid, other more remotes were simply excluded of such assistance because of being under control of the Serbs.⁴³

With this concrete examples, one can better understand the critics made to the new humanitarianism, and conclude that a political use of humanitarian assistance, especially in the context of complex humanitarian emergencies, can run the risk of having very negative effects and somehow endanger impartial and effective humanitarian assistance.

3.2. Conditionality and Human Rights

As analysed before, there are clear problems posed by the increasing and more explicit political nature and use of humanitarian assistance. Nevertheless, this is not the only aspect of the new humanitarianism that puts humanitarian actors in face with these kind of problematic decisions, such as negotiation or withdrawing of aid according to its impact on the longer term objectives or its effects in the continuation of conflicts. The consequent inclusion of conditionality as another feature of the new humanitarianism also implied such dilemmas, thus becoming also subject to several criticism.

It has been an established practice that donors place conditions on development and security assistance. But with development aid declining since the end of the 80's as a result of recessionary pressures, it was up to western humanitarian and emergency assistance to become an increasingly important form of states' support.⁴⁴

⁴¹ Ibidem, p. 322.

⁴² Ibidem, p. 327.

⁴³ S. PRODANOVIC, *Exclusion in Serbia*, in D.CURTIS (ed), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*, HPG Report 10, ODI, April 2001, chapter 3, p. 10.

⁴⁴ J. MACRAE, A. ZWI, M. DUFFIELD (eds), *War and Hunger: rethinking international responses to complex emergencies*, London, Zed Books in association with Save the Children Fund (UK), 1994, p. 60.

As the boundaries between humanitarian assistance and politics blurred, it also became more legitimate for aid policy actors to concern themselves with the internal situation of recipient states. Economic and political conditionality on aid are a sign of it, progressively pursuing conflict management, prevention and peace building goals and assuming that objectives of aid, diplomacy, military and trade policies are necessarily compatible. The basic assumption is that foreign policy is humanitarian at the same time as humanitarian action serves foreign policy functions.⁴⁵

By sustaining this possibility of using conditionality, the new humanitarianism has also been identified as a major source of normalisation of violence and complicity with its perpetrators, either because it tends to make images of people suffering and in need look «banal» and a price to pay to guarantee compliance by the perpetrators or because of meaning remaining passive in the face of the continuation of violence and human rights violations if the conditions are not the ones previously agreed on and viewed as appropriate. This type of attitudes means undermining and often denying and/or rejecting, internationally recognised human rights norms.

In fact, another important critique to the new humanitarianism is related to the way it envisages human rights protection and promotion and to how and where these norms are placed within its new aid framework

Although traditionally exempt from such conditionality (especially in areas not thought to be of vital strategic importance by donor states), humanitarian assistance, as a major outside resource for many war-torn countries and shifting towards wider developmental aims, started itself to be subject to such conditions. By pursuing such longer term political objectives, humanitarian assistance becomes managed on the basis of a strategy of «sticks and carrots», with which donor governments reward or punish recipient countries according to their human rights practices and response to donors' policies.⁴⁶

The human rights records of Third World countries became, thus, under intense scrutiny and serving as an indicator for levels and models of democracy and development. To this extent, the new humanitarianism marks the rejection of the universal right to humanitarian assistance and relief in times of war, since the response to human suffering will be conditional on achieving not only human rights but especially wider political objectives, somehow replacing the notion of «humanitarian imperative» by a need to link conditional assistance with peace building and development.⁴⁷

This conditionality was evident in some public debates about responses to such crisis. For example, during the 1998 famine in Sudan, Britain's voluntary humanitarian agencies were openly criticised and castigated for raising money for provision of humanitarian relief, when what was considered necessary by the donor governments, was political action, in this case a cease fire, to end the crisis.⁴⁸

As a consequence of all these factors, it becomes more or less evident that an inevitable tension emerges between the use of humanitarian assistance aid with a longer term strategic view towards addressing conflict causes and stimulating development, on one side, and the imperative character of humanitarian assistance, as an obligation to provide relief on the basis of the need and protect the victim's human rights, on the other side.⁴⁹

However, the problem with this type of humanitarian response is essentially based on the fact that if a right is alienated from a person and conditional on a certain outcome, it is no longer properly a right, thus challenging the idea of a right to receive humanitarian assistance.

Furthermore, this shift in the main concerns of humanitarian assistance by donors, supported by a consequentialist ethics can often make a bad situation even worse. In fact, not providing aid and abandoning victims in need and suffering not only inevitably create moral problems but above all results in doubtful effectiveness.⁵⁰ Evidence has shown that move

⁴⁵ J. MACRAE, N. LEADER, *Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for «Coherence» between Humanitarian and Political Responses to Chronic Political Emergencies*, in «Disasters», vol.25, number 4, 2001, p. 295.

⁴⁶ K. PÉREZ, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁷ F. FOX, *A New Humanitarianism: A New Morality for the 21st Century?*, in «Disasters», vol. 25, number 4, 2001, p. 280.

⁴⁸ *Ibidem*, 2001, p. 280.

⁴⁹ K. PÉREZ, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 7.

towards humanitarian conditionality has yet to provide the desired outcomes.⁵¹

What happened in Afghanistan with the inclusion of mainly punitive humanitarian and human rights conditionality is again a good example, since they clearly ended up punishing (even more) the people already suffering extreme poverty and famine, rather than the main target of those conditions.

The main reasoning was that without changes in human rights policies (or better, disappearance of the Taliban regime), no peace would be achieved and therefore no aid should be provided to undertake development goals. The problem was that this shift, especially to relief aid, was not based on a clear and effective evaluation of the humanitarian situation and needs.

Finally, and perhaps the most controversial issue of conditionality from a human rights perspective in its relation to humanitarian assistance, donors focused on gender equality claims on the part of the Taliban regime as a condition for the provision of humanitarian assistance. It is true that maybe in no other country have gender and wider women's rights issues raised such a strong debate and international reaction, as a consequence of strict restrictions on women's work, education and other rights.

However, the reaction to such human rights violating practices has definitely not been the most appropriate or effective. Committed to punish the regime and lacking other type of policy instruments, donor governments saw humanitarian assistance as the primary, if not the only, mean to fight gender discrimination. What followed was, in the words of Atmar, massive politicisation in the form of ill-informed conditionality by donors and aid agencies. The World Food Programme, for example, made part of its food provision conditional upon the Taliban's change of policy and practice to respond favourably to UN appeals on basic rights for women. As a consequence, several food programmes were restricted or simply curtailed because of the inability or unwillingness of the regime to fulfil the conditions imposed. A second example is related to UNICEF's commitment to principles; in face of Taliban's

restrictions on girl's access to education, as well as its own inability to continue its work based on the impartiality principle, this agency decided to discontinue its national-level support that it had been undertaking for the education of Afghan boys only. The results have worsened the situation even more, since the Taliban's decided to expand the restrictions nationwide. This has raised difficult ethical dilemmas as to whether it was allowable to protect the rights of girls to education by violating the right of boys, especially given the ineffectiveness of the policy in changing the Taliban's attitudes and policies.⁵² One final example relates to Oxfam's decision not to undertake their clean water programme because it would be impossible to do it according to their human rights principles and policies, and which resulted in the death of about 2000 lives as Afghans were forced to drink polluted water after the suspension of the programme.⁵³

These are only a few examples, but somehow representative of the problems and dilemmas posed by the politicisation and conditionality of humanitarian assistance.

No matter what the form it has taken, the truth is that this type of conditionality has put obvious limits not only to the independent, impartial work of NGOs and humanitarian agencies in the field, but also to the notion of humanitarian assistance as a universal right. At the same time, these measures were in no way helpful for the promotion and advancement of human rights and peace. On the contrary, the reluctance of donor governments to provide timely and effective humanitarian assistance to the people suffering extreme famine and poverty has proved ineffective, unhelpful and has cost many lives, especially children and women.

The strategy of imposing of conditions has thus then taken the form of a one-way dialogue omitting international responsibility for improving the global environment within which national policy must operate. Greater emphasis is usually put on conditions regarding macro-economic reforms than on concerns to protect human rights.⁵⁴

Even when such concerns exist, they have either a punitive character, in the sense that instead of aimed at their effective

⁵¹ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 95.

⁵² *Ibidem*, p. 326.

⁵³ F. FOX, *op. cit.*, p. 283.

⁵⁴ J. MACRAE, A. ZWI, M. DUFFIELD (eds), *op. cit.*, p. 23.

promotion and protection they often result in furthering human suffering, or are too focused in civil and political rights, which are exactly the ones still prevailing in the Western conception and in the international system. Donors practicing conditionality then actively choose not to honour some rights as a means of securing others, clearly undermining the victim's social, economic and cultural rights.⁵⁵

The underlying idea is that conditionality, especially of a negative and punitive character, cannot be considered a correct or effective way to assure positive changes at the human rights levels, not only because it tends to ignore the fact that the expected social, political and economic and cultural change takes time, but also the fact that in the meantime people must be given the conditions to survive, learn and be able to enjoy their human rights. Furthermore, all this happens at the expense of humanitarian assistance, which has exactly the opposite objectives.

3.3. Challenge and Oblivion of Humanitarian Principles

Also by gradually taking hold of humanitarian aid, politicisation and conditionality in the name of peace and human rights tend to violate the only absolute principle of humanitarian action— impartiality, which dictates that humanitarian aid obeys no other imperative than that of human or individual need. In Bosnia for example, and although the somehow legitimate concerns of donor governments of distortion of aid by the Serbs, such conditionality totally questioned the humanitarian principle of impartiality, leaving too many people in need without any sort of assistance or relief. This has led the Serbs to see humanitarian assistance and also aid agencies as a tool of Western governments, rather than as neutral and impartial, complicating even more their already difficult mission and work.⁵⁶ Also in the case of Afghanistan, politicisation of humanitarian assistance led to a clear challenge and erosion of the principle of impartiality, through a determination of the purposes and extension of humanitarian

response based on political goals and needs instead of humanitarian needs alone.

It must be recognised that impartiality is also a universally agreed principle, including the notions of non-discrimination, attention on the basis of the need and priority care to those in most need, without differing between individuals.⁵⁷

In the context of this new humanitarianism, it also results that both the notion of «humanitarian imperative» and theory and practice of all humanitarian principles became seriously questioned especially regarding neutrality and the notion of a universal right to humanitarian assistance. The risks of creating a moral hierarchy of victims deserving or not assistance are one of the consequences of such politicised impulse of aid.⁵⁸

For some time, the two most essential humanitarian principles, neutrality (not taking side with warring parties) and impartiality (non discrimination and proportionality) have been relatively uncontroversial, as has the key operating procedure of seeking consent from belligerents. However, a number of already mentioned events in the 90's have altered this attitude toward humanitarian action, resulting in a collective identity and operational crisis among aid workers in war zones as well as among those who analyse such efforts.

Although the representation and positioning of humanitarian values and principles in conflict has never been easy, the proliferation of relief and development agencies working in today's emergencies and claiming an humanitarian role seems to make things even more difficult. As argued by Slim, this proliferation of NGOs in particular, a clear consequence of the new Western donor policies, has led to wide differences in the ethical maturity and political sophistication of various organisations which are competing to work in the same emergency.⁵⁹

Nicholas Leader has noted that «while upholding and respecting humanitarian principles is the responsibility of states and warring parties, the respect for the principles of humanitarian action is the responsibility of humanitarian

⁵⁵ This debate over the indivisibility of human rights is subject to further analysis in chapter 3.

⁵⁶ S. PRODANOVIC, *op. cit.*, p. 10.

⁵⁷ F. Rey, V. Currea-Lugo, *op. cit.*, p. 30.

⁵⁸ K. PEREZ, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁹ H. SLIM, *Relief agencies and moral standing in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity*, in «Development in Practice», vol. 7, number 4, 1997, p. 344.

agencies.⁶⁰ Even if sometimes donor governments and the UN have emphasised the importance of impartiality and neutrality, many relief agencies have argued that strict adherence is all but impossible due to unpredictable operating conditions.⁶¹ As a consequence, because adherence to such principles is voluntary, non compliance by one agency alone can influence other agencies to reject them as well.

On the contrary, the ICRC has argued that where impartiality and neutrality are not respected, humanitarianism is but a façade. Where such principles are absent, partisan politics will dictate the nature and scale of external assistance and inevitably, a «humanitarian action» effectively becomes a «political action».⁶² In this line of thinking, humanitarian action is of course limited by the objectives to which it must respond, but also by its own nature and intentions, being widely accepted that principles of neutrality, impartiality and independence provide an important ideal, although one which is elusive and faced with many contradictions and dilemmas in modern complex emergencies. As argued by Rey and Currea-Lugo, although this emphasis on ethical values and principles may be sometimes interpreted as «humanitarian fundamentalism», given the radical changes occurred in the humanitarian discourse and practice and the increasing number of actors appropriating themselves of it, its defence must be seen as a risk one should take.⁶³

However, and as shall be analysed in the following chapter, strictly abiding by these principles without considering their adaptation and reconceptualisation taking into account the complex context of emergencies may not always be the most useful or appropriate way to undertake humanitarian work. In such sensitive and problematic circumstances, it may be better to see principles not as absolute morals, but fundamental objectives upon which humanitarian action should be oriented.⁶⁴

⁶⁰ N. LEADER, *Proliferating principles, or How to Sup with the Devil without Getting Eaten?*, in «Disasters», vol.22, number 4, ODI, 1998, pp. 289-290.

⁶¹ In chapter 3 the debate around humanitarian principles is also further developed and applied to the concrete working hypothesis.

⁶² J. MACRAE, N. LEADER, *The Politics of Coherence: Humanitarianism and Policy in the Post-Cold War Era*, in «Humanitarian Policy Group Briefing, number 1, 2000.

⁶³ F. REY, V. CURREA-LUGO, *op. cit.*, p. 27.

3.4. Militarisation of Humanitarian Assistance

Another controversial and problematic feature of the new humanitarianism has been the explicit and direct involvement of military forces in humanitarian assistance. Although this had been already occurred since the early 1990s, it became increasingly common from the mid 90s onwards as a complement of the political use of aid. In the context of the new humanitarianism, and regarding the new wars, the rationale is that the military is expected to create the necessary conditions to allow aid agencies to get on with the task of conflict resolution and social reconstruction.⁶⁵ As a consequence, external military and peacemaking forces have assumed varying degrees of «humanitarian» aid delivery roles in many of the large-scale emergency operations, for instance in Iraq, Somalia, Bosnia, Kosovo, East Timor or more recently, in Afghanistan.

However, this new trend and encroachment in what has traditionally been seen as «humanitarian space» raises significant issues of principle, as well as policy and operational questions for humanitarian agencies, but also for the international community as a whole. In fact, this situation not only clearly undermines the existence of different roles between the military and humanitarian agencies and organisations, but also questions the need for impartial assistance as a response to an urgent and inalienable right, since military actors inevitably have a partial and political mandate.⁶⁶

Another problem is related to the different cultures that military and aid agencies represent and to the fact that while NGOs often regard military too bureaucratic and inappropriate, military regard aid workers as undisciplined, disorganised and resistant to military coordination.⁶⁷ Furthermore, in the context of humanitarian action, blurring of roles and confusion of local perceptions of humanitarian agencies and military forces can endanger and undermine the purpose and aim of the activities

⁶⁴ L. MINEAR, T. WEISS, *Humanitarian action in times of war*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993, available at http://www.hwproject.tufts.edu/publications/electronic/e_habs.html.

⁶⁵ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 58.

⁶⁶ Development Co-operation Directorate, *Aid responses to Afghanistan: lesson from previous evaluations*, DAC Senior Level Meeting, 12-13 December, 2001, p. 5, available at http://www.who.int/disasters/hbp/case_studies/_hbp_DAC_Afgh_final.doc.

⁶⁷ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 60.

of humanitarian personnel. This has been a concrete concern in the context of the intervention in Afghanistan, where population tend to associate humanitarian actors with military forces and vice-versa.

In reality, all these questions make even more sense and have become more usual and uncomfortable after the war in Afghanistan following the attacks of September 11, and the increasingly explicit linkage of military, political and humanitarian roles that it has engendered materialised in the dropping of food by coalition forces while simultaneously bombing military targets, as part of the strategy to win «the hearts and minds» of civilians. Authors like Barry and Jefferys consider this merging of roles and goals inevitable and desirable for the better achievement of conflict resolution and peace-building objectives.⁶⁸ However, with the attempt to bring political, military and humanitarian objectives within the same framework, there is a danger that humanitarian objectives and principles will be totally compromised by a strategy that makes aid delivery a means of achieving politico-military objectives and by a blurring that creates increased security risks for the humanitarian workers in an already highly insecure environment.

In these complex circumstances, it becomes necessary to rethink the role and place of the military in humanitarian assistance, acknowledging that, although in contexts where fighting has just ended and where the capacity of aid channels is not enough, the military may play a useful role in immediate restoration of vital infrastructure, the primary role of the military forces should be limited to the provision of security and protection rather than aid delivery.

3.5. *Conclusive Remarks on the Critics*

As seen before, since in the last decade it has become clear that coordination among humanitarian actors needs to be strengthened both to address the failure of political action and to distinguish it from that action, a concern grew also with the

view of such coordination as an integrated approach, seeking to merge the humanitarian with more political, military and economic agendas.

What can be concluded with this analysis is that, more and more, policy makers, diplomats and aid workers are struggling, with difficulty, to develop appropriate responses in a context characterised by state breakdown, competing military structures, a growing black economy and widespread destruction and humanitarian distress. But what comes out very clearly with the responses in Afghanistan, for example, is that the international community does not know yet how to deal with such dysfunctional states, particularly those which have limited strategic interests.⁶⁹

Without undermining its potential positive contribution to peace and stability in the longer term, one must be aware that the assumption that humanitarian assistance is the answer to underdevelopment and conflict may not be so linear and may entail some dangers. In the absence of effective, coherent and committed political efforts and mechanisms by the international community to solve complex political emergencies, the simple intervention in internal ongoing conflicts using humanitarian assistance may, as proved, be problematic and is definitely not enough.

In fact, although the significant changes in the international context and in the type of crisis requiring large scale intervention by the international community made necessary a renewed and adapted notion and practice of humanitarianism, the results achieved and implications of the new humanitarianism, however, do not appear globally tempting or satisfactory.⁷⁰

What has been experienced with the new humanitarianism, is essentially a misconception of the need for humanitarian assistance by an international system that at the same time denies its own role in sustaining or addressing complex emergencies and threatens further the capacity of victims of conflict-related disasters to have access to humanitarian assistance and to the enjoyment of their human rights.

⁶⁸ J. Barry, A. JEFFERYS, *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Network Paper 37, Humanitarian Practice Network Papers, ODI, February 2002.

⁶⁹ M. ATMAR, J. GOODHAND, *Coherence or Cooption?: Politics, Aid and Peace-building in Afghanistan*, in «Journal of Humanitarian Assistance», July 2001, available at <http://www.jha.ac/articles/a069.htm>.

⁷⁰ K. PÉREZ, *op. cit.*, p. 29.

In Afghanistan, for example, it would have been possible to provide effective humanitarian assistance for those in suffering while pursuing all other political, diplomatic and economic ways to address human rights violations. One cannot forget that people were already suffering from the regimes' brutality. Instead, international efforts to use punitive conditionality not only proved ineffective in influencing the Taliban, but were even pursued despite evidence of the negative impact on the welfare of the whole population.

In that sense, it is necessary to overcome the idea that conflict resolution derives solely from development, as usually assumed. Today's complex emergencies call for more active political will by the international community to face and challenge the power structures benefiting from violence and conflict, using further reaching solutions and avoiding the use and involvement of the military as providers of humanitarian assistance. This becomes even more important in the context of the present «war against terrorism», which, as Nicolas de Torrenté correctly affirms, has presented a number of challenges for independent humanitarian action at several levels: by seeking to subordinate humanitarianism to the conflicts' broader purpose, thus undermining the impartiality of humanitarian assistance, by questioning the applicability of humanitarian law due to fundamental restraints on the conduct of conflicts that clearly weakens the protection and assistance to which civilians are entitled and creates categorisation of victims, and finally by shifting attentions and making it harder to respond to the crises at the margins perceived as not important or non-existing.⁷¹ In short, it tends to reinforce even more the more concerning aspects of the new humanitarianism.

From a human rights perspective, however, and relating this debate to the hypothesis of this thesis, the main critic to the new humanitarianism is not so much related with the possibility or not of humanitarian assistance having more developmental and conflict resolution aspirations, but essentially to the way human rights respect and promotion have been included and envisaged within this aspirations.

As shown above, conditionality policies usually seek to reward «good governments» and those who fail to conform donor criteria are likely to be subject to cuts or suspension of aid until suitable reforms. The policies exercised by most western donor especially after 1997, was clearly one based in this type of conditionality, with its funding for humanitarian relief becoming increasingly tied to the observance of human rights. Despite the good governance and human rights rhetoric, the introduction of human rights conditionality for the provision of humanitarian assistance, marked essentially by a punitive character, has served to increase, rather than decrease, the vulnerabilities of the already dispossessed and their capacity to exercise and enjoy such rights. What seems to compromise humanitarian outcomes is not solely the dilution of humanitarian principles through broadening intervention and developmental objectives, but rather the application by donors of pure conditionality and a failure by agencies to appreciate the specific, dynamic political contexts for intervention and its consequences and to address the broader human rights dimension of humanitarian assistance.

In this sense, and despite the «good faith» aim of promotion of human dignity and rights, conditionality must never be employed at the expense of the humanitarian objectives of meeting basic human needs and saving lives. As defended by Alistair Dutton, an emergency Officer for a leading relief and development agency, the dignity of each person, while undoubtedly of great value, presupposes the life of that person and consequently may never be considered to be prior to it.⁷² Although one must recognise that some of the developed operational and theoretical instruments for the promotion of development, peace and human rights can be useful⁷³, it appears that its positive aspects result undermined by this type of conditionality that transforms humanitarian assistance in an instrument of political pressure instead of a universal right, and in bargaining ship for the respect for human rights instead of a means to promote them and make them enjoyable by the affected populations. As the Afghan example clearly shows,

⁷¹ N. TORRENTÉ, *The war on terror's challenge to humanitarian action*, in «Humanitarian Exchange», ODI HPN, number 22, November 2002, p. 44.

⁷² A. DUTTON, *The Moral Legitimacy of «Conditionality» in Humanitarian Relief*, in «Journal of Humanitarian Assistance», 2001, available at <http://www.jha.ac/articles/a070.htm>.

⁷³ *Ibidem*, p. 29

even though donors may have legitimate foreign policy concerns, the main point, however, is that they should not simply shape humanitarian assistance to achieve their own objectives. Moreover, blaming abusive authorities for the consequences may be justifiable but it is not enough reason for abdicating humanitarian responsibility at a time when most donor states claim to uphold human rights as a key principle of the foreign policy.⁷⁴ In a world in which bilateral aid is increasingly being restricted to countries not obeying western political and economic structures, the maintenance of an aid space free of political conditions becomes even more necessary.⁷⁵ It is a fact that apart from its core purpose of humanitarian action of saving lives and ending suffering, humanitarian assistance also aims at protecting and promoting victims' human rights. It must, therefore, be reaffirmed that when people are actually suffering, the primacy of humanitarian imperative must prevail over political aims, at the same time as there should be an attempt to search for an adequate relation between humanitarian action and political action and for durable and coherent solutions for the conflicts, avoiding, though, the subordination of humanitarianism to politics.⁷⁶

In this context, there is a pressing need to overcome the idea that wider development objectives, human rights respect and promotion are inseparable from conditionality and that those can only be achieved at the expense of a distorted notion and practice of humanitarian assistance.

As shall be proposed in the following chapter, possible ways to overcome this misconception and rethink the human rights dimension and capacities of humanitarian assistance range from the integration of a more transversal human rights dimension in humanitarian assistance and a recognition of the necessary relation between both, to the inclusion of human rights oriented projects in the dynamics of humanitarian assistance. We now turn to the possibilities, implications and possible advantages and criticisms of such proposals, trying, as much as possible, to draw conclusions on the basis of the evaluation of efforts and developments being made in the context of this debate and of best practices and less positive results of some humanitarian projects that have been undertaken in this field.

4. Giving humanitarian assistance a human rights dimension: Obstacles, possibilities and implications

As seen in the previous chapter, the attempts to make human rights progressively part of humanitarian assistance have not always been the most appropriate or effective ones. All the above mentioned critics to the new humanitarianism have been well funded, through the analysis of the impact of these new conceptions of humanitarian assistance in the organisation and basis of the humanitarian system, as well as through case studies assessing its applicability and consequences on the ground.

In this context, and after decades of negative conditionality practices and a too narrow focus on civil and political rights by donor governments, humanitarian agencies and workers have progressively recognised the importance of acknowledging the link between these two dimensions —human rights and humanitarian assistance— and above all the need to reconceptualise and redefine their relation.

Increasing evidence, evaluation and experience have shown, therefore, that including a greater human rights dimension in humanitarian assistance at the same time as developing and ensuring the capacities of the latter to promote and protect human rights is not only desirable in the context of today's complex emergencies, but also possible.

Bearing this mind, the aim of the present chapter is basically to: a) demonstrate the close link between humanitarian assistance and human rights; b) review the debate around this issue, potential obstacles and arguments that may be raised against and in favour of a rights-based approach; c) and analyse the process and efforts to integrate human rights in humanitarian assistance, as well as the different strategies adopted, advantages, best practices, failures and ways to enhance such integration. In this context, and sharing the view that this is a crucial need for present and future humanitarian assistance work, other ways of promoting and contributing to this process will also be suggested, such as the integration of human rights oriented projects within the framework of humanitarian action, paying

⁷⁴ M. ATMAR, *op. cit.*, p. 324.

⁷⁵ F. FOX, *op. cit.*, p. 288.

⁷⁶ F. REY, V. Currea-Lugo, *op. cit.*, p. 25.

greater attention to gender rights and recognition of the vulnerability of particular groups—children, refugees, etc. The main idea is that since human rights violations are increasingly at the heart of most of today's conflicts, it is even more important to recognise that human rights are part of humanitarianism. In this sense, through humanitarian assistance, the enhancement of human rights knowledge and awareness of populations in conflict situations, but at the same time more attention to this human rights issues and advocacy by the international community, would eventually be a possible and positive outcome, ultimately contributing for peace.

4.1. *Human Rights, Humanitarianism and Humanitarian Assistance: What links?*

The creation of the United Nations in 1945 represented a major advance in the effort to enshrine and promote human rights in international relations and law. The UN Charter in its article 1(3) states that one of the UN's primary purposes is «promoting and encouraging respect for human rights». Articles 55 and 56 of the Charter require UN Members States to «take joint and separate action» to promote «universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all». ⁷⁷ In the decades after the creation of the UN, the promotion of human rights has evolved and involved a series of efforts to expand the principle that human rights are a legitimate concern for all, namely with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, or the International Covenant on Civil and Political Rights and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights of 1966. From then on, both sets of rights should become an integral part of all UN's activities and a concern for the whole international community.

The field of humanitarian assistance was no exception and has not been exempted from this progressively increasing

debate around the idea that human rights should underpin the delivery of humanitarian assistance. Increasing is also the number of those who view humanitarian assistance as one of the number of ways in which fundamental human rights can be affirmed and promoted. As Karen Kenny defends, for example, humanitarian action should be pursued as an intrinsic dimension of human rights work. According to this view, human rights, which are indivisible and interdependent, form the framework for assistance activities. ⁷⁸ This is an idea that deserves to be stressed in this debate.

In this current international context and debate, one can say that there is somehow an agreement on the idea that humanitarianism is not only about immediate care or poverty relief, although it obviously includes elements of such actions. For the simple fact of making reference to the respect for all men and women and for all that constitutes a human being, humanitarianism is incontestably related with several other issues and dimensions such as human rights, since both have, as a point of departure, the concept of human being as holders of universal and inalienable rights.

At the same time, evidence departing from humanitarian agencies documents and NGOs reflexions clearly supports the idea that humanitarian assistance does not, by its own, meet all needs originated by complex political emergencies, in which gross and systematic human rights violations are an objective and not only a consequence of the conflict. ⁷⁹

Humanitarian action should then be understood as the group of activities of protection and assistance in favour of the civil and non-belligerent victims of natural disasters or armed conflicts and its direct consequences, aimed at alleviating suffering, guaranteeing subsistence and protecting human rights. In this sense implying also the guarantee of access and enjoyment by the civil population to such goods and dignity, as well as their protection, humanitarian assistance is much more than humanitarian aid, understood as the provision of emergency material goods and services. ⁸⁰

⁷⁷ For complete wording and content of the articles, please see the United Nations Charter.

⁷⁸ K. KENNY, *When needs are rights: An overview of UN efforts to integrate human rights in humanitarian action*, occasional paper 38, Providence (USA), The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 2000, p. vi- viii., available at http://hwproject/tufts.edu/publications/electronic/e_op38.pdf.

⁷⁹ F. REY, «Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo», in *La Acción humanitaria: nuevos enfoques, métodos y desafíos*, Hegoa, 2001, p. 16.

⁸⁰ F. REY, V. CURREA-LUGO, *op. cit.*, p. 53.

It is also true that the term «human rights» evokes a wide variety of reactions. Many of those working in international development and diplomatic institutions regard human rights as highly political and confrontational intrusions on their activities. Many in the international assistance community and the military view human rights as a threat to «neutrality» that may undermine access to populations needing assistance or the success of peacekeeping operations.⁸¹

At the same time, there is also a more positive view and «trust» on human rights, especially held by the international civil society, which increasingly and more openly condemns practices that constitute flagrant human rights violations, such as genocide, ethnic cleansing or use of starvation of civilian population as a weapon of war, at the same time as calls for the respect and dissemination of internationally recognised human rights norms, to be applied also in humanitarian assistance. Furthermore, when the 1993 UN World Conference on Human Rights held in Vienna finally agreed to support the creation of an office of High Commissioner for Human Rights, it opened the way for developing a more balanced partnership between the UN's humanitarian and human rights wings. This clearly shows that human rights are an essential element in peace-making and peace-building efforts and should be addressed in the context of humanitarian assistance and action.⁸² Given all these important developments, there are reasons to believe that there is a pressing need to give a broader and transversal human rights dimension to humanitarian assistance.

However, in reviewing the progress of humanitarian actors and agencies towards an effective integration of a human rights dimension in humanitarian assistance, there are some elements which are essential and should be taken into account, such as the recognition of applicable international law, identification of the common human rights goals, adaptation of action to achieve such goals, and construction of a management systems approach for doing it. In this context, the most relevant norms of international law are mostly drawn from human rights law, treaty law and law of international organisations. The

arguments that are drawn from these norms reflect essentially the inherent nature of human rights, reason for which they should be directly part of the legal framework applicable to the work of humanitarian actors, but also the fact that humanitarian actors are seen as stepping in to assure respect for human rights in situations in which the state is unwilling or unable to do so.⁸³ Finally, the UN Charter itself sees human rights as being an intrinsic purpose with legal obligations resulting for all the components of the system. A sign of this have been UN's efforts in promoting and facilitating the drafting and adoption of treaties designed to protect specific groups. The main ones and of more immediate relevance to humanitarian workers, are the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (1979) and the Convention on the Rights of the Child (1989), since they include the whole range of human rights, underscoring thus their interdependency and mutual reinforcement, and are relevant to relief and development activities for population at risk.⁸⁴ Reinforcing this arguments are the principles of indivisibility and interdependence of human rights, which were ratified and recognised in the already mentioned Vienna Conference of 1993, requiring thus recognition that humanitarian assistance concerns human rights, whether it is the right to food or to physical security.

4.2. *The Existing Debate Between Meeting Needs and Defending Rights*

The increasing recognition of this close relation between humanitarian assistance and human rights has not, however, been easy or exempt of critics, given the many constraints and limitations traditionally associated and imputed to humanitarian action, such as its underlying needs approach which tends to associate humanitarian assistance simply to an immediate relief action, or its guiding principles, especially the one concerning neutrality. As a consequence, a very interesting debate has resulted, characterised by voices stressing the need and

⁸¹ W. G. O'NEILL, *A Humanitarian Practitioner's Guide to International Human Rights Law*, occasional paper 34, Providence (USA), The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1999, p. 1, available at http://hwproject/tufts.edu/publications/electronic/e_op34.pdf.

⁸² J. STREMLAU, «People in Peril: Human Rights, Humanitarian Action, and Preventing Deadly Conflict», in *Journal of Humanitarian Assistance*, May 1998, available at <http://www.jha.ac/articles/a032.htm>.

⁸³ K. KENNY, *op. cit.*, p. 5.

⁸⁴ W.G. O'NEILL, *op. cit.*, p. 16.

importance to maintain this traditional approach, while others proposed the incorporation of a human rights dimension in humanitarian assistance missions and projects, including advocacy and denounce, under the argument that aid agencies and workers who define their activities within the context of this important international human rights framework are more likely to reinforce the legitimacy of their work and also enhance their effectiveness. There are, then, contradictory views and arguments on this matter within the humanitarian community that deserve being discussed in this context.

The importance of maintaining the needs-base dimension prevailing in the classic concept of humanitarian assistance is usually used as a basis for the arguments against the adoption of more transversal human rights dimension in humanitarian assistance, mainly referring to its negative implications for the humanitarian principles and to the different specific mandate of humanitarian organisations. The main critics to the rights-based approach are basically that it is a form whereby humanitarian aid transforms people, institutions and societies at the image of the West, and especially that it means abandoning neutrality. Moreover, and as defended by Fox, human rights concerns and objectives should not be a part of humanitarian work and should be left to specialised organisations such as Amnesty International or Human Rights Watch.⁸⁵

Defenders of a rights —based approach to humanitarian assistance, on the other hand, see it not only as necessary and fundamental to an effective human rights dimension, but also as a way to better rethink and adapt humanitarian principles to the new needs. The distinctive feature of a rights-base approach is exactly its legal foundation. If it is to be effective, a legal apparatus must be created to monitor the respect, promotion, protection and fulfilment of human rights.⁸⁶

In this sense, authors like Slim see human rights as the appropriate basis for the legitimacy of humanitarianism, moving

thus away from the more paternalistic view of humanitarianism as charity. According to him, and in this sense this is an idea that must be recognised as valuable, basing humanitarian action in rights and duties makes the values of humanitarian work more explicit to everyone, and gives humanitarianism a more explicit moral and legal framework to affirm universal rights and values.⁸⁷

It is also true, however, that adopting such an approach is likely to challenge the existing classic conceptions and principles of humanitarian assistance, especially the ones concerning neutrality. From the beginning, neutrality has been at the heart of some organisations' mandates, like the ICRC's, and the main argument for maintaining it in all circumstances is that it is crucial to gain access to all victims, claiming that becoming involved in public discussion undermines the humanitarian space that has been traditionally granted to neutral humanitarians. Moreover, it is affirmed that truly neutral relief workers are not indifferent, unprincipled and vacillating persons, but have rather a determined commitment to a particular ideal. They have already taken a position and for them neutrality is ultimately the operational means to achieve their humanitarian ideals within a context which is hostile to such ideals.⁸⁸

On the basis of these arguments, opponents of a rights —based approach claim that including and addressing such sensitive, and more political, human rights concerns within humanitarian assistance certainly challenges the maintenance of these principles, undermining their value and questioning the whole humanitarian work.

However, and reflecting the growing frustration among many humanitarian agencies, and perhaps donors, with limits they perceived to be placed on their action by the concept of sticking to neutrality, critics have aroused, questioning if complete neutrality could still be possible or even ethically just in the current complex contexts of humanitarian assistance and in the face of gross human rights violations.⁸⁹

⁸⁵ Fox's contribution to a conference on new dimensions in the relationship between humanitarian assistance and politics organised by ODI, POLIS at the University of Leeds and CAFOD, London, 1 February 2001, summed up in D. Curtis (ed.), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*, HPG Report 10, ODI, April 2001, p. 15.

⁸⁶ Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, chapter 3: *The Changing Context*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c3.asp>.

⁸⁷ Slim's contribution to a conference on new dimensions in the relationship between humanitarian assistance and politics organised by ODI, POLIS at the University of Leeds and CAFOD, London, 1 February 2001, summed up in Curtis, D. (ed.), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*, HPG Report 10, ODI, April 2001, p. 15.

⁸⁸ H. Slim, *op. cit.*, p. 347.

⁸⁹ F. BOUCHET-SAULNIER, *The theory and practice of «rebellious» humanitarianism*, in «Humanitarian Exchange», number 19, September 2001, p. 15.

These critics are essentially based on the belief that neutrality in such circumstances is irresponsible and even inhumane and on the argument that also by deciding where and when to intervene, agencies are inevitably taking sides, fact that has serious consequences for those cases not chosen to receive assistance. Another argument used is that neutrality is not an exigency for the work of NGOs in the context of internal conflicts; in fact, IHL refers only to «impartial humanitarian organisation».⁹⁰ As a consequence, some organisations have chosen to adopt a more active role, speaking out in the face of human rights violations and condemning those responsible. MSF is an example.

The will or duty to speak out against gross human rights violations witnessed by humanitarian staff in the course of their duties has always been a very problematic and discussed issue. In this context, there is a dual vision between those who claim that maintaining good relations with authorities to achieve and maintain access is in contradiction with denouncing those authorities, and those who sustain that there can be no international «silent witnesses». This situation poses also difficult dilemmas: on the one hand, once an agency publicly denounces one party over another, it is likely to assume a more partial and political, and therefore, less humanitarian, role. In such circumstances when agencies believe they are compelled to denounce human rights violations, humanitarian assistance becomes a political tool and substitute for political action, especially at the eyes of parties, and it can result in deprivation of assistance to victims, as was the case in Ethiopia in the mid 80's when MSF was expelled for being too vocal against the Government's policies.⁹¹ On the other hand, when relief agencies abide too strictly by the neutrality principle for fears of expulsion or security risks, by deliberately avoiding even institutional proximity to the public protest of human rights agencies, they are not giving the deserved attention and consideration to human rights in their work. In this case, MSF is a good example of a humanitarian agency showing non-acceptance of civilian mistreatment and restriction of

humanitarian access without punitive consequences and evidence of the positive aspects of such position. In Angola, for example, MSF held a series of press conferences and released a report in late 2000 that was very critical of government and rebel abuse of the civilian population; this action drew little official reaction and it even had unforeseen benefits, such as inviting more open expression of public opinion, and the use of the report's findings to advocate for improved conditions.⁹² The basis behind this attitude is that when a humanitarian agency is outraged by human rights violations, a rationalised silence can be a particularly cruel and uncreative way to react. Un-accompanied by action to address such violations, the silence and passive, resigned presence of international agencies in an abusive context may convey the wrong message that violation of human rights of civilians will be tolerated or condoned. The humanitarian imperative based on principles becomes then a non-negotiable moral absolute, and all other inalienable rights are regarded as secondary.⁹³

The existence of such divergent opinions and positions in relation to neutrality and access and denounce of human rights violations in humanitarian assistance makes it a particularly sensitive issue in the needs vs. rights debate.

Another issue in which the needs vs. rights debate have raised divergent opinions regards accountability. While opponents of the rights-based approach sustain that it makes accountability more difficult, its supporters defend that, on the contrary, a basis on human rights and international humanitarian law are useful tools to bring donor governments and agencies accountable. In the case of the UN system, for example, the absence of a common understanding among officials of their human rights roles and responsibilities in humanitarian assistance, the fragmentation of policymaking and the lack of a mechanism providing system-wide accountability and direction has made it difficult to develop comprehensive and coherent policy to guide its component parts with respect to human rights.⁹⁴ Moreover, the «sub-contracting» tendency

⁹⁰ F. REY, V. CURREA-LUGO, *op. cit.*, p. 33.

⁹¹ M. PARRY, «Phyrric Victories and the Collapse of Humanitarian Principles», in *Journal of Humanitarian Assistance*, 2002, available at <http://www.jha.ac/articles/a094.htm>.

⁹² G. MARTONE, *The compartmentalisation of humanitarian action*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2448>.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ K. KENNY, *op. cit.*, p. 21.

introduced by the new humanitarianism, has meant that donor agencies are usually not the implementers of their own programs and projects, leaving that function to other humanitarian organisations and especially to the increasingly involved NGOs, selecting them as their prime partners in humanitarian disasters.

This situation has raised some suspicion and concerns in relation to its impact in humanitarian assistance. The great competition for humanitarian funds (and more generally for access to development funds) and the risk of getting important financial incentives provided by donor governments, which have their own political agenda demand low cost and high quality assistance, may result in the questioning of the quality of NGOs' work.⁹⁵

Reflecting this concerns and the desire to improve the quality and standards of humanitarian assistance, and conscious of its variable impact in the context of conflicts, a number of initiatives have emerged in efforts to establish frameworks to clarify humanitarian agencies and NGOs' professional and moral obligations during a humanitarian assistance, as well as their accountability. Examples of such operating frameworks are the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, the Sphere Humanitarian Standards and Charter, the Humanitarian Accountability Project⁹⁶ and also the UN strategic frameworks, designed to make humanitarian assistance part of a broader project including respect for human rights or the restoration of peace.⁹⁷

In short, and given this debate, it can be said that the value of rights —based approach lies then in the fact that it is a constant reminder that all of us as human beings are entitled to certain basic rights and that much more than ensuring that food and shelter are available, humanitarian assistance is also a way to help people achieve what is rightfully theirs, the right to live with dignity and self worth. It contributes to provide a standard against which aid workers can hold themselves accountable, and reminds us that «falling short» and providing only the minimum is not good enough.

4.3. *A Transversal Human Rights Dimension in Humanitarian Assistance: Possibilities and Implications*

The integration of a more clear and transversal human rights dimension in the humanitarian work is thus an increasingly debated and agreed need in today's world. The main question, then, is not so much if it should be done, but rather how it should be effectively undertaken in the field and what would be the implications.

The possible ways to do it are varied and the ones here suggested range from adopting a more human rights aware and protective strategy by the part of humanitarian agencies and actors in the undertaking of their missions and work, to the elaboration and definition of specific humanitarian projects aimed at promoting human rights and tackling issues such as non-discrimination, gender, children and minorities' rights, etc. Nevertheless, both possibilities should be seen as closely connected and mutually reinforcing.

We shall now look at each of these possible ways, their implications and to what extent and with which results have they been applied in current humanitarian work.

A) ASSISTANCE VS. PROTECTION: THE NEED FOR A CLOSER RELATION

More broadly, inserting a more human rights aware transversal dimension to humanitarian assistance means adopting strategies and programs which tackle the question of protection and imply reconsidering its place in the current prevailing assistance approach in humanitarian work. Indisputably, the changing character of both conflicts and humanitarian assistance has highlighted the tensions and relations between traditional assistance activities and protection needs.

The consensus definition of protection, as given by the ICRC, for example, is basically any activity which prevents or puts a stop to a specific pattern of abuse and/or alleviates its immediate effects. Although many of today's conflicts are

⁹⁵ Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, chapter 3: *The Changing Context*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c3.asp>.

⁹⁶ For more information on this specific Project, please see <http://www.oneworld.org/ombudsman>.

⁹⁷ F. BOUCHET-SAULNIER, *op. cit.*, p. 15.

characterised as «protection crises», protecting human rights is still too often seen as being at odds with humanitarian assistance, since relief assistance tends to focus on the aspect of protection related to the immediate alleviation of suffering, and does not address directly protection or human rights violations at their source. This tendency emerged during the Cold War, when humanitarian and human rights organisations developed and evolved separately, each protective of its own agenda; while relief providing organisations had their own rules and mechanisms for monitoring the effects of their efforts, human rights NGOs based much of their criteria for monitoring on provisions of international law. Moreover, and as already seen, humanitarian agencies tended to see conflicts arising between the responsibility to help and have access to the affected population and to raise concerns about violations of human rights, whereas human rights advocates accused humanitarian agencies of willing or unwilling neglecting the protection dimension of their work. The separation of human rights into two baskets has also been at the heart of these tensions between humanitarian and human rights organisations. Whereas the humanitarian organisations have been traditionally concentrated on economic, social and cultural rights (although not always framing their actions in rights language), human rights organisations have tended to focus more on civil and political rights, to the exclusion of essential human needs.⁹⁸

Despite the current increasing recognition of the importance of protecting and promoting human rights in humanitarian assistance and efforts to undertake it, as well as the countless situations in which both organisations consequently have to operate, the tendency is still for both to interact only accidentally or socially. There is then, in the words of Martone, a compartmentalisation peculiar to humanitarian action that distinguishes as completely different activities that are in fact interdependent and interrelated.⁹⁹ To a certain extent, this compartmentalisation and categorisation between assistance and protection can be considered obsolete and even dangerous, and its relation should be reconsidered.

In fact, although the physical and legal protection of civilians is regarded as subordinate to the humanitarian commitments,

one cannot ignore that suffering frequently comes from the loss or denial of physical and legal protection, for which humanitarian assistance offers no remedy.

Responding to the increased criticism that they are implicated in the «well fed dead» scenario (a common expression used in the context of the conflict in Bosnia, referring to the situation in which the population was being provided with large amounts of food aid, but no protection assistance at all), aid practitioners themselves concede the limited utility of sustaining life, but are not willing to have it jeopardised by repressive authorities or renegade elements. The problem is that the imperative to assist, framed in isolation from the imperative to protect, can limit an effective humanitarian action.¹⁰⁰ Although in some spheres assistance and protection actions are viewed as separate, the approach should be one that recognises both as complementary and interdependent. As recognised by the Danish governmental humanitarian agency, protection is part of the mandate of every agency operating in the field, yet agencies sometimes neglect it in favour of what they see as more urgent matters, like the provision of food and shelter. It must be given a higher priority than it enjoys at present.¹⁰¹

Therefore, to avoid the negative effects of such limited view, humanitarian programmes should not be defined too narrowly, especially where they include rehabilitation, development or peace building objectives, as is increasingly the case. Protecting human rights in today's complex emergencies should also be an essential part of humanitarian assistance, since it occupies a very important place among key international policy issues.

It must also be noticed that there are different dimensions of protection, which can involve ensuring compliance with existing legal safeguards or concern practical measures to enhance the security of individuals and populations in danger, seeking to prevent human rights violations. Protection in its practical aspects, in particular, comprises a multiplicity of activities and dynamics, such as promotion of voluntary return of refugees and displaced persons to their homes, providing protection and assistance in temporary relief centres, assisting besieged populations unable or unwilling to move from their homes, etc.

⁹⁸ W.G. O'NEILL, *op. cit.*, p. 11.

⁹⁹ G. MARTONE, *op. cit.*

¹⁰⁰ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. vii.

¹⁰¹ Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999), Chapter 5: Evaluation Results*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c5.asp>.

Some relief activities may take on a more intentional and active character in the service of protection objectives. For example, aid staff providing relief in cases of physical or psychological trauma may watch for evidence regarding patterns of human rights abuses.¹⁰²

In great part due to the new character and implications of complex emergencies, and to the fact of seeing themselves deeply involved in such context and even though the need for material assistance in the form of emergency food and shelter continues to be crucial, humanitarian organisations have developed an important awareness of the priority of protection. In this context, in great part due to the idea often associating aid to exacerbation of human rights violations, international aid agencies and workers are trying to find ways to reconsider their basic humanitarian reflex and face the challenge of assessing better the threats to human rights, defining more effective protection strategies.¹⁰³

Many NGOs are themselves taking a new look at the interrelationships between the delivery of relief assistance and the protection of fundamental human rights, also reviewing their relations with UN agencies and donors.¹⁰⁴ They are also trying to better define the connections between social and economic rights and civil and political rights, as well as exploring new ways of collaborating across institutional lines to ensure that the humanitarian challenges in both their protection and assistance dimensions are met.

In the context of UN system, the agencies and organs involved in humanitarian activities differ widely in how they identify their human rights roles. Some, such as the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) or the United Nations Development Programme (UNDP) have taken an «add-on» approach, adapting and renewing existing activities with a human rights component, but leaving unaffected the nature and goals of humanitarian action and not reviewing the impacts of their actions in terms of human rights; on the other hand, others like the United Nations Children's Fund (UNICEF) or the United Nations High Commissioner for Refugees

(UNHCR) have adopted a «transformative» route, approaching the integration of human rights as an opportunity to reconceptualise and undertake their activities in order to reflect the human rights goals of the UN as a system.¹⁰⁵

With the creation of the Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA) such concerns were more explicitly included in humanitarian activities, bringing higher visibility to human rights and protection concerns in relation to the assistance mandates of the agencies.¹⁰⁶

Given the political sensitivity of human rights issues and the often intimate involvement of political authorities, implementation of protection strategies must be coherent and concerted, reflecting as much as possible a common purpose and understanding of human rights issues between all the actors involved in humanitarian work. According to some authors, this can be achieved for example through the creation of protection working groups organised in the field and linked to the regional level of the agencies involved, and should include humanitarian and human rights organisations and NGOs.¹⁰⁷

Another element in the implementation of practical protection strategies involves the design, placement and content of humanitarian/relief activities so as to deter human rights abuses. Programs with a home-visit component or a strong community based service delivery system may facilitate daily contact with isolated vulnerable groups, minorities, etc. Since programs of social care to these vulnerable groups are likely to be better accepted by authorities, humanitarian programs can be used as points of entry to areas where populations are more at risk.¹⁰⁸

Protection of human rights, and in particular of International Humanitarian Law, has historically been part of the work of classic humanitarian organisations like ICRC. The defence and protection of human rights is today a decisive tool for the promotion of reconciliation and post-conflict reconstruction processes, but also for the defence of the interests, empowerment and development of the most vulnerable sectors of society.¹⁰⁹

¹⁰² M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 1-3.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 26.

¹⁰⁴ K. KENNY, *op. cit.*, p. vi-vii.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. vi-viii.

¹⁰⁶ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁷ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 44-45.

¹⁰⁹ K. PÉREZ, *op. cit.*, p. 24.

It should therefore be seen as a positive development that its active defence has been increasingly defended and incorporated by NGOs and other organisations as one of the elements of humanitarian action, since the majority of today's humanitarian emergencies are likely to constitute gross human rights violations, including genocide, forced displacement, among others.

B) HUMAN RIGHTS ORIENTED PROJECTS AND A FOCUS ON VULNERABLE GROUPS, GENDER, PARTICIPATION AND EDUCATION

In general, today's conflicts tends to further exacerbate injustice in society and create new «root causes» of future wars, increasing the number of people in poverty, accentuating differences between those who suffer most and those who suffer least. Despite this reality, it is also recognised that, in such contexts, humanitarian actors working to protect vulnerable groups and populations must often do so in situations in which the prevailing humanitarian and human rights legal framework or practice does not function in ways that respect human dignity.

Recognising the need for broadening their work's dimension, field-based humanitarian staff who observe violations of human rights, humanitarian or refugee law should therefore not only be clear about their organisation's expectations and their own obligations for reporting such abuses, but also be familiar with such law as it applies to the situations in question.¹¹⁰

Simultaneously, since many of the moral dilemmas of humanitarian assistance arise from a tendency for aid to result in long term dependency because too focused in materialistic needs, placing the beneficiaries of aid in a passive and merely accepting role and undermining local capacities for change and

address of problems¹¹¹, the first step in effective humanitarian programming should involve then a thorough assessment of the needs, rights and capacities of vulnerable people in need of assistance and protection. In this sense, participation should be central to a human rights approach to humanitarian assistance which must be a process aimed at achieving human rights—civil, political, social, economic—, emphasising the fundamental human right principle that people are subjects who must determine and freely pursue their development and well-being.¹¹² Related to the need for a bigger focus on beneficiaries and include populations in assistance projects, the concept of participation is definitely an important one in this context of humanitarian programming. According to a report specifically dedicated to this issue elaborated by the Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Assistance (ALNAP), the concept of «shared social learning» has been developed and applied to refer to processes of working with people to discover and understand their own social and cultural ideas, realities and actual practices of meeting immediate survival needs in times of severe stress, such as coping mechanisms adopted including through relief provisions.¹¹³ Although the complexity of the various issues pertinent to the doing and application of shared social learning in emergency situations is an intrinsic aspect, it can also provide an important way to include a broader human right dimension in humanitarian assistance.

Moreover, effective human rights protection and promotion, requires more than presence or data collection about needs or human rights abuses. For this reason, it becomes very important to define programs and projects that include and may effectively help to the dissemination of the principles of international law and the promotion of human rights information in its broader dimension, thus creating awareness

as an entitlement guaranteed by international law. In this sense, article 8.2 of the UN Declaration on the Right to Development urges states to promote participation by the population in all spheres as an important factor to development and for full realisation of all human rights. F. Gomez, *Derecho al desarrollo*, in K. Pérez de Armiño (dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona, HEGO and Icaria Editorial, 2001, p. 151.

¹¹³ R. APHORPE, p. Atkinson, *Towards Shared Social Learning for Humanitarian Programmes: A synthesis study*, ALNAP, July 1999, p. 5.

¹¹⁰ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 39.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 40.

¹¹² It is important to note in this context, that active and meaningful participation of the people involved and targeted, should be seen as an important requisite and criterion for effective realisation and enjoyment of human rights. A. FRANKOVITS, E. SIDOTI, p. Earle, *The right way to development*, February 2003, available at <http://www.id21.org/society/S6bes1g1.html>.

In fact, and as stressed by Felipe Gómez, participation is an especially essential element for an effective realisation of the right to development

of the rights to which everyone is entitled and that range from the rights to life or basic freedoms and liberties, to the right to food, education, women's and children's rights, among many others.

The main idea is that each of these rights is of central significance for the effective delivery of humanitarian assistance and since they engage with essential human rights considerations, effective action by the humanitarian community should take appropriate account of their human rights dimensions.

Recognising this need, and since it is not possible to address and develop, in the present thesis, the whole range of rights that must be included, the following analysis will focus on the rights of women, children, refugees and education considering them as some of the most important rights that should be addressed in the context of humanitarian crisis; I am also certainly conscientious of the fact that in immediate and acute crisis situations there are other rights that may seem more important, such as right to food, health or housing. Nevertheless, the choice done has mainly to do with the actual importance of the rights of women, children and refugees as rights specifically referring to the most vulnerable groups in humanitarian crisis situations and in which such rights to food, health or housing are already incorporated and implied; and still they are often not recognised or addressed as they should and in accordance with their importance. As for the right to education, it is also very important as a basis to link relief to longer term development objectives, particularly in cases of prolonged crisis, and somehow constituting more stable situations of humanitarian assistance, and to which little attention is usually given within humanitarian programming. In such context, the aim is then to take them also as examples of how and why these and other internationally recognised human rights must be promoted and respected and seen as an objective towards which humanitarian work and projects should be always be oriented.

i. Gender and Women's Rights

In the context of the evolution and development of internationally recognised human rights, special attention and

importance has increasingly been given to gender and to respect for women's rights. This is well reflected not only in the presence and recognition of such concerns in almost all the developed human rights instruments, of a more general nature, such as the UN Charter, the Universal Declaration on Human Rights or the two International Human Rights Covenants, but especially in all the resolutions, declarations and conventions specifically aimed at promoting and protecting these rights, like for example the 1979 United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW). In all these instruments, there is a call of attention for the principles of equality and non-discrimination as a fundamental basis for the respect of rights of men and women. The idea of equality is fundamental to the very notion of human rights, by implying that all human beings have inherent human rights for the simple fact that they are human. However, and since equality means much more than treating all persons in the same manner, the CEDAW specifically imposes duties and obligations on states to take measures ensuring the «full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on an equal basis with men»¹¹⁴. The underlying idea is that there are aspects of life that are common to women and men, and clearly women should be accorded equal opportunity in those areas, and therefore need to be made visible, stressing thus the importance of women's rights at the international level.

Therefore, also in the complex context of humanitarian assistance, responding in a gender-sensitive manner becomes then not only one of the most important challenges, but a crucial need in planning human rights programs. The dramatic social changes resulting from conflicts in many parts of the world have profound effects on social relations, especially for women and girls, who constitute the majority of the world's groups in need. Women are particularly vulnerable in such contexts, because they have fewer resources in their own right, becoming the most affected by the violence and displacement through rape, torture, fear of destruction of homes and livelihoods.¹¹⁵

¹¹⁴ *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, 1979, available at <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>.

¹¹⁵ IASC, *Mainstreaming gender in the humanitarian response to emergencies*, Background Paper on the Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Assistance, p. 2.

However, although this vulnerable group is often portrayed as helpless victims and emphasis is placed on their need for assistance, also too often in the rush to provide such assistance, relief operations tend to overlook the importance of consulting with women and getting alternative perceptions and information on their needs and strategies. For example, registering only male household heads in refugee or IDP camps for food distribution can directly reduce women's positive influence over the production and provision of food within the family and undermine their position within the household. At the same time, little or no account is taken of existing coping mechanisms and strategies created by women.¹¹⁶

A common excuse by humanitarian agencies for not addressing gender issues in emergencies is that there is no time to carry out the necessary research to identify women's particular needs or endure in projects aimed at promoting their rights and potentials. This is however an untenable argument, since disaster preparedness should always include social research to identify and effectively target population groups at risk. In fact, if humanitarian programme planning is not based on and aimed at an awareness of these gender differences, women's vulnerabilities can be increased and their strengths and capacities undermined. For example, in a refugee camp where women are not present and actively helping, it has been observed that camp managers have difficulty arranging some of the basics of camp life such as food distribution and preparation—an activity traditionally managed by women.¹¹⁷

Moreover, current research and analysis has identified some major areas in which the issue of gender-based rights in emergency situations is particularly important: violence against women, access to health care, evolution of new nationalisms and fundamentalisms and participation of women in planning and programming.¹¹⁸

It is especially in this context that it makes sense to define human rights oriented programs within humanitarian assistance, in order to more effectively address these problems and create awareness for the need to respect women's rights. Apart from ensuring the actual application and promotion of

the various human rights legislation that applies in this specific context, humanitarian agencies and personnel should also undertake all efforts to ensure the implementation of these concrete projects. Possible ways to do it have already been identified. On the one hand, by taking into account the project's impacts on women and their specific rights in setting up refugee, IDP camps and other settlements, and planning camps' layout in order to secure their movement, access to water and food supplies and health services, undertaking separate registration of men and women, ensuring training and sensitisation of local police, legal and other authorities to these rights, among others; on the other hand, and perhaps more important in this context, by actively integrating women as active agents in the assistance projects, undertaking close consultation to assess specific needs and promoting effective participation.

The basis of these humanitarian women's-rights and gender sensitive programs should then always be the recognition and respect for the concepts of equality and non-discrimination and for the broader women's rights. This is crucial, especially in societies in which women tend to be culturally and socially undermined, a situation that is not only reflected in individual relationships but also permeates all institutions. It can help clarify the various ways in which men and women are accorded power and resources through their different identities and entitlements. At the same time, it enables the examination of the differential impact of crisis on men and women and of the impact of interventions on gender relations through, for example, highlighting both men's and women's capacities, indicating where opportunities are missed by humanitarian agencies for targeting effective strategies to support and enhance women's skills and capacities.¹¹⁹

In short, it is important that humanitarian programmes include the requirement and ability to treat their beneficiaries and affected populations more as subjects of rights than as objects and to respect those same rights, with a basic intention to demonstrate that, since human rights are essentially active, they should not only be promoted and protected, but also experienced and practised.

¹¹⁶ Ibidem, p. 3-4.

¹¹⁷ M.B. ANDERSON, p. Woodrow, *op. cit.*, p. 15.

¹¹⁸ IASC, *op. cit.*, p. 3-4.

¹¹⁹ IASC, *op. cit.*, p. 3.

ii. Children's Rights and Education

Another important human rights issue that should be more effectively considered in terms of concrete humanitarian projects concerns children and their rights, since this constitutes one of the most affected and vulnerable groups in conflict situations. Given this vulnerability, and bearing in mind the wide range of specific rights to which children are entitled and the existence of important internationally recognised human rights instruments for their protection, specifically the 1989 Convention on the Rights of the Child, humanitarian projects can play an important role in the promotion and implementation of these rights, and should undertake all efforts to do it.

In this context, UNICEF has been the main agency focusing on the promotion of children's rights and framing its work and policy explicitly in human rights terms. As mentioned in its 1996 mission statement, «UNICEF is guided by the Convention on the Rights of the Child and strives to establish children's rights as enduring ethical principles and international standards of behaviour towards children.»¹²⁰ This agency has, thus, the prime responsibility to ensure that the promotion and respect for these rights are effectively a part of humanitarian projects. And it must be recognised that it is actually playing a very important role at this level, despite the practical limitations and obstacles that often exist. But of course much remains to be done and improved.

One potential area of action in this context is education, which is an also recognised human right. Wars deprive millions of children of an education and yet education in emergencies has not traditionally occupied a prominent role in humanitarian work or thinking. No one dies from not going to school, and other life-threatening needs - for food, water, shelter at first glance seem more pressing. Often in the context of conflicts and crisis, education programming has been viewed as a luxury and a task for the development community only. However, education becomes particularly important especially, in cases of prolonged crisis or of established refugee camps, which

somehow constitute a more stable context, reason for which there should be a reappraisal of the position of education in humanitarian programming. Many authors suggest that, as protection in conflict emerges more clearly as a legitimate humanitarian concern, so the role of education as a tool of protection must be more clearly understood. One of the arguments is that education may enhance psychological protection of children in conflict and post-conflict situations and in emergency situations, ensuring access to educational institutions is likely to be of great importance.¹²¹

Therefore, in developing humanitarian programmes, special consideration should be given to educational needs and facilities as well as to longer term developmental needs of children, but also particular attention should be given to strategies targeting girls and children from minorities and disabled groups.

Education in emergencies is still in early stage and not very much applied, because although its status as a humanitarian concern has gained legitimacy in recent years, it has yet to be fully accepted and incorporated by the humanitarian community. Given the spectrum of rights and law (from human rights to refugee), and the obligations imposed on such a wide range of actors, the Convention on the Rights of the Child offers an important potential resource to the humanitarian workers. Moreover, enjoying near- universal ratification, it should become a powerful tool in advancing the realisation not only of the right to education but of all human rights for a large and very vulnerable portion of the world's population, especially in complex emergency settings.¹²²

More broadly, humanitarian programs may also contribute for the enhancement of the potential of education in the dissemination of human rights. In conflict or post-conflict situations, in which human rights violations are more likely to occur, civic education and information about human rights tends to be rarely adequately disseminated, especially among disadvantaged groups. Education is itself a basic right that is denied to many millions of people by virtue of war, their gender or social status. The result is a complete ignorance of their rights

¹²⁰ K. Kenny, *op. cit.*, p. 14.

¹²¹ S. NICOLAI, C. TRIPLEHORN, *The role of education in protecting children in conflict*, Network Paper 42, Humanitarian Practice Network Papers, ODI, March 2003.

¹²² W.G. O'NEILL, *op. cit.*, p. 21.

in international law which increases people's vulnerability to abuses and impedes their capacity to seek redress. In general education can help and enable people to be more confident about defending and asserting their rights, and recognising those of others, thus constituting also an essential element through which humanitarian assistance can be better linked to longer term development

These are just a few examples of areas in which humanitarian projects can include human rights oriented objectives, thus contributing for the enhancement of both human rights situation and humanitarian results, but also of the relation between both dimensions.

C) UNDERTAKING CONCRETE EFFORTS: THE THEORY AND THE PRACTICE

The need to include a human rights dimension in humanitarian assistance practical work is pressing in the way that in these war-torn countries, this notion tends to be ignored, or refuted by the population itself. One example of this situation was experienced in a session of dissemination of humanitarian principles and human rights held by the ICRC in 1993 in Burundi, targeted to students who had molested and beaten civilians, many of whom had lost family members during the violence in the country. What happened was a complete rejection of the ICRC message about basic human rights and mutual respect, based on the arguments that outside people do not understand because they did not experience such violence.¹²³

Humanitarian assistance agencies must therefore understand and recognise these problems and design their programs in ways that do not worsen these divisions but help people overcome them.

Conscious of these pressing needs, some aid agencies are actually increasingly more active in adopting and planning activities and projects specifically aimed at reaching vulnerable groups like at risk minorities, women, children, among others, promoting the respect and awareness of their own rights.

Analysis of the results of these efforts in recognising the closer relation between human rights and humanitarian

assistance can be made both at the level of the theoretical framework of the main humanitarian agencies and organisations, and of the practical and concrete projects that have been undertaken.

At the theoretical level, and in the case of the UN system, for example, in recent years there has been a great concern to ensure the integration of a gender perspective into all aspects of humanitarian policy and programmes. At the same time, a number of resolutions and reports increasingly contain recommendations to ensure a gender-sensitive orientation in all aspects of protection and humanitarian activities involving children and conflict, recovery and rehabilitation, by all the UN system. This call for gender awareness is also present in programmes for humanitarian assistance and protection of refugees and IDPs, through particular attention to the special needs of the most vulnerable groups among them, including women and children.

The Inter-Agency Standing Committee, created in 1991 by a General Assembly resolution, is also a particularly significant forum for the integration of human rights in humanitarian action, bringing together major humanitarian actors from within and outside the UN system, promoting shared analysis of humanitarian emergencies, facilitating interagency decision making and collaborative donor responses. Specific strategies include involving claims holders in the planning, designing and implementation of all aspects of emergency programs, producing human rights sensitive studies and projects and developing guidelines for human rights impact. Also the Consolidated Appeals Process (CAP), a programming process designed to facilitate coordinating planning by the agencies and coordinated resource mobilisation by the donors, is seen as a significant tool in focusing attention on the human rights dimension of humanitarian concerns and activities.¹²⁴

Moreover, nowadays there is in general considerable experience to draw on, and since a number of agencies such as UNHCR, UNICEF, and organisations like Oxfam, Care and others have already developed special guidelines and policies on protection issues in order to effectively address and take in consideration women's vulnerabilities, capacities and rights.¹²⁵

¹²³ M.B. ANDERSON, *You saved my life today but for what tomorrow? Some moral dilemmas of humanitarian aid*, p. 109.

¹²⁴ K. KENNY, *op. cit.*, p. 44.

¹²⁵ IASC, *op. cit.*, p. 8.

In the case of actors specialised in certain rights holders, such as UNICEF or UNHCR, the trend has been towards an increasing inclusion of concerns for the promotion of human rights of specific groups, namely women, children and refugees, through the incorporation of human rights into various sets of operational guidelines.¹²⁶In relation to refugees rights, UNHCR, ICRC, UN's IASC have all published practical field guides for NGOs, and initiatives such as the Reach Out refugee protection training project provide a useful base of protection parameters particularly relevant to aid workers. The International Rescue Committee and a few other NGOs have established departments with mandates to address advocacy, public policy and protection within humanitarian work.¹²⁷

As for agencies specialising in certain rights, such as WFP, for example, human rights have also been given more attention, through a more gender sensitive approach to its activities in emergency situations. There are also efforts being undertaken in order to have WFP policy reflect the human rights nature of food and give bigger operational content to it, rather than concentrating on programming issues of a more logistical and technical nature.¹²⁸

Furthermore, since 1997, the UN has worked to integrate human rights concerns with assistance and peacemaking efforts in its Strategic Framework policy, in which a key element was the so-called Principled Common Programming including the protection and advancement of human rights with particular emphasis on gender. The first of such Frameworks was implemented in Afghanistan.

According to the UN, it was an umbrella under which a strategy incorporating political, aid and human rights dimensions can be developed. It set out a new role for the UN that involved greater coherence between the political and aid missions in order to maximise the opportunities for peace, which was, as seen previously, one of the characteristics of the new humanitarianism. Human rights were always integral to SFA, but it was not until later that they were distinguished as its third

institutional pillar. The SFA did not require these three pillars to merge or be brought under common management. Rather, it advocated that political, assistance and human rights actors should inform and be informed by each other. In 1999, a Human Rights adviser was appointed with a primary task of helping assistance agencies address human rights concerns. Together with a Thematic Group of donors, NGOs and UN agencies, work to date includes the creation of consultative mechanisms to facilitate a dialogue and joint action on human rights, the development of a training programme tailored to the needs of aid personnel in Afghanistan. In 2001, the programming priorities of this Group included the improvement of human rights knowledge within the aid community and to advance rights-based programming through the development of appropriated training tools, at the same time as enhancing the protection of civilians in armed conflict settings and developing greater coherence and effectiveness between grass roots and other human rights initiatives concerned with Afghanistan.¹²⁹

The UN-led Strategic Framework for Afghanistan did not realise its full potential as an aid coordinating system, failing to overcome institutional obstacles that worked against a viable strategy for promoting human rights. The problem was not so much with individuals or objectives-human rights were accepted by most to be an integral part of the SFA— but with efforts to implement human rights principles in a culture ill-equipped to deal with competing priorities. Efforts to advance human rights protection in the field were also undermined by the fact that the OHCHR was left out of the original SFA and had little involvement in Afghanistan.¹³⁰

At the European Union level, ECHO is also looking at how humanitarian assistance can contribute to the protection of human rights and at how human rights can be integrated into humanitarian assistance in practice. With this analysis, ECHO is taking an important step to better understand the inter-relationship between human rights and humanitarian assistance

¹²⁶ K. KENNY, *op. cit.*, p. 13.

¹²⁷ G. MARTONE, *op. cit.*

¹²⁸ K. KENNY, *op. cit.*, p. 17.

¹²⁹ *Human Rights Programme Afghanistan*, available at http://www.pcpafg.org/organizations/Human_rights/introduction.htm.

¹³⁰ C. JOHNSON, *The Strategic Framework Review: lessons for post-Taliban Afghanistan*, in «Humanitarian Exchange», number 20, ODI, March 2002, p. 20.

and its consequences, aware that this is part of an ongoing process of learning from experience and contributing for more effective humanitarian responses and for addressing its root causes.¹³¹ As a result, ECHO has increasingly made efforts to improve its response to humanitarian emergencies, by promoting quality humanitarian aid through systematically mainstreaming cross-cutting issues into its operations. According to its Aid Strategy for 2003 Report, alongside continuing efforts on horizontal issues like protection, gender and human rights, ECHO felt that donors need to make more progress regarding other important issues, such as the transition gap between relief and development and better targeting of the most vulnerable, in particular children (for example through children-related activities aiming at protecting and promoting their rights).¹³²

In practical terms, there are also examples of positive results deriving from the adoption of a more transversal human rights dimension through the implementation of projects aimed at protecting and promoting specific human rights.

CARE International, for example, is currently carrying out programmes of gender training for humanitarian personnel¹³³ and also funding educational work for the victims and families of human rights abuses, most of whom may have limited levels of education.¹³⁴

Another example of good practice, which was both culturally sensitive and gender aware, has been Oxfam's work in the Turkana District of Kenya. This builds itself on earlier programme experience in Uganda and elsewhere in Kenya during the late 80s and early 90s, in which mechanisms had been developed to inform and involve food aid recipients, and specifically to take account of women's key role in food management within Turkana society. In this case, food distribution systems are designed to recognise women's responsibility at the

individual household level by registering women, and determining the number of rations according to the actual number of dependants for whom they are responsible. The food is distributed through the women, but in the presence of elder's committees, in this way avoiding the danger of setting up parallel or competing systems of authority and reflecting both human rights concerns and respect for culture.¹³⁵

Another case in which efforts to include promotion of human rights in financed projects were undertaken with relatively good results has been a Danida's project in Bosnia, implemented through Save the Children, to establish kindergartens and day-care centres, assisting and providing them with pedagogical methods enabling them to better address and help refugee children and their mothers, to promote reconciliation and especially the Convention on the Rights of the Child.¹³⁶ In Sudan, with the Operation Lifeline Sudan, some progress was also made in strengthening local authority structures as part of the relief operations. Women-led distribution planning structures are now functioning in some localities. This emphasis on female leadership sometimes conflicts with local tradition, but it is consistent with women's predominant roles in household and food economies. Human rights monitoring has also been introduced. Although the success of such measures will have to be evaluated over time, they do represent important progress in the field of humanitarian assistance and human rights.¹³⁷

However, and despite the value and importance of these concrete efforts, evidence and developments have still been little, showing that there is still a lot more to do and improve in this matter. Examples of lack of human rights awareness projects and concerns for this human rights issues or simply inability to undertake them still abound in current humanitarian work.

¹³¹ C. BRUCKNER, *ECHO Tackles Humanitarian Aid and Human Rights*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1075>.

¹³² EC/ECHO, *ECHO Aid Strategy 2003*, Brussels, 2002, p. 2.

¹³³ D. EADE, S. WILLIAMS, *The Oxfam Handbook of development and relief*, UK and Ireland, Oxfam, 1995, vol.1, p. 184-185.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 55.

¹³⁵ D. EADE, S. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 892.

¹³⁶ DANIDA, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, Annex 4- Executive Summary of the Former Yugoslavia Case Study, available at <http://um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-5/summary.asp>.

¹³⁷ D. SMOCK, *Humanitarian Assistance and Conflict in Africa*, in «Journal of Humanitarian Assistance», June 2000, available at <http://www.jha.ac/articles/a014.htm>.

For example, in the Annual Report on Humanitarian Aid elaborated by the European Commission for the evaluation of ECHO's humanitarian assistance projects of 2000, there is only one reference to a case in which humanitarian assistance programming explicitly made efforts to include local women in the implementation of projects. It was in Afghanistan and in the context of a strategy to intensify ECHO's fight against the vulnerability of the urban population.¹³⁸

Another negative aspect of humanitarian programming concerning human rights has been experienced for example within ECHO's Global Plan for Sierra Leone in 2001. This Plan included the financing of a project to support the UNHCHR in order to promote human rights and provide human rights training to the various actors in the humanitarian sector. This project ended up not being implemented by the partner.

The lack of attention given to gender in humanitarian assistance is also explicitly recognised by DANIDA, in its evaluative report of 1999. Although stressing the attention to gender analysis in its development programmes, it is also recognised that at the humanitarian level, such issues have not been subject to serious reflection or even been a main concern in the field. The evaluation teams which covered Sudan and Afghanistan reported that although they had questioned a number of officials, they came across no evidence that these cross-cutting issues are applied to humanitarian assistance.

Gender was not mentioned directly in the country evaluations except in the case of Afghanistan, where the aid agencies have continued, at the time, to work at finding the most appropriate way to engage with the Taliban authorities, while taking a principled stand on women's rights. As seen in previous chapters, within discussions of conditionality, gender has become a major international issue since the Taliban came to power. Probably in no other country has the issue sparked so much debate and international humanitarian and political reaction. DANIDA itself expresses concern of a potential danger that because gender has become an international political issue,

practical work in programmes on the ground to improve women's conditions may have been over-shadowed. It is also recognised, though, that not envisaging gender as an important issue in times when women are such an important «target» of humanitarian assistance is a problematic and worrying issue.¹³⁹

In general, there has also been little strategic analysis of individual protracted emergencies by Danida itself or by its implementing partners, and as a consequence, the Danish agency was not visibly pro-active in promoting the protection agenda or in moving agendas from relief to development.¹⁴⁰

Nevertheless, despite this limitation that deserves some concern, the fact that Danish policy in humanitarian assistance does at least recognise the importance of protection in humanitarian assistance must be acknowledged and seen as important, especially considering the fact that most humanitarian agencies do not even recognise it. These situation and examples are, thus, illustrative of the fact that human rights considerations are still not very entrenched in humanitarian concerns and projects, namely on the part of donor states and agencies.

4.4. *Enhancing Integration: Conclusive Remarks and Recommendations*

As analysed before, due to the realities of current complex emergencies, the separation of human rights and humanitarian assistance has, in a sense, limited a more adequate response to this type of crisis. Therefore, the issue became no longer whether there should be a rights-based approach to humanitarian assistance, but rather how to give effect to it, since without such an approach the response is likely to be apart from the causes of the emergency itself and ill-adapted to its resolution on a durable basis. It has also been shown that current developments in this matter are still not enough.

¹³⁸ EC, *Annual Report on Humanitarian Aid 2000*, COM(2001)307, Brussels, June 2001, p. 11, available at http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2001/com2001_0307en01.pdf.

¹³⁹ Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, chapter 5: *Evaluation Result*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c5.asp>.

¹⁴⁰ Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, Chapter 6: *Recommendations*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c6.asp>.

In this sense, the aim of this chapter has been to give some suggestions for the inclusion of a human rights dimension in humanitarian assistance, by demonstrating the close and always existing relation between human rights and humanitarian assistance—essentially in their common concerns for protecting and promoting human dignity and integrity—and seeing it as an argument to justify and legitimate the need to combine them in practical humanitarian assistance work. Based on the assumption that both human rights and humanitarian assistance are mutually reinforcing, and that the prevailing and counter-productive practice of *negative conditionality* can and should be replaced by a more *positive conditionality*, the aim is basically to envisage humanitarian assistance itself as an effective means for the promotion of human rights, at the same time as these would be seen as a fundamental matrix for the elaboration, application and evaluation of assistance programmes and policies.¹⁴¹

Aware, however, that this is not an easy process, the implications and obstacles it can face were addressed as well, thus demonstrating the still existing debate around this sensitive issue. It obviously implies dealing with, and often overcoming, one of the most controversial issues that have marked much of the discussion around the changing nature and objectives of humanitarian assistance, concerning whether responding to needs or upholding rights should be the basic approach governing the work of humanitarians, and whether humanitarian principles, namely neutrality, should or not be strictly respected in face of gross human rights violations.

As seen before, this is a particularly important and sensitive issue that must be taken into account if one is to defend the inclusion of a transversal human rights dimension in humanitarian assistance. If that is the case, and assuming and accepting that human rights must be part of humanitarian assistance and that rights violations should not be ignored, the question tends to be, then, how can humanitarian agencies overcome these dilemmas, continuing to do their work without completely renouncing to important guiding principles, while at the same time tackling/addressing human rights issues which have been identified as closely related to humanitarianism?

There are, of course, no absolute answers for this question and they obviously depend on, and should be considered at the light of, the contexts in which humanitarian organisations are working. Still, some **suggestions** and **recommendations** can be made of practical and more effective approaches that aid organisations can successfully include in their field programmes in a way that upholds humanitarian values, while at the same time standing up for, promoting and protecting the rights of populations they serve, based in some experiences and attempts by some organisations.

A) RETHINKING AND REDEFINING HUMANITARIAN PRINCIPLES

One first recommendation relates to a need to rethink and redefine of humanitarian principles, especially the one concerning neutrality. As seen in previous chapters, although sometimes difficult to respect and observe, humanitarian principles have been an important guarantee to legitimate aid at the eyes of conflicting parties. Nevertheless, one must also recognise that in conflict and post-conflict situations, context changes rapidly and poses real practical obstacles to a strict commitment to principles, reason for which it should be taken in more consideration when undertaking humanitarian work and programs.

In this sense, as a response and as a way to avoid this principle connoted to abstention and abandonment (instead of the necessary engagement and involvement in human rights issues), agencies are increasingly replacing neutrality and beginning to promote a renewed emphasis on the principle of impartiality, which may prove a more enduring guiding principle for humanitarian assistance. It is seen as offering more scope of action and justification of a strategy of speaking out while at the same time maintaining humanitarian values. The MSF movement for example, has also sought to emphasise that impartiality need to be passive or condone human rights violations, by adhering to a more refined expression of such principle known «active impartiality». This active dimension of MSF's work refers to the fact that they will address and act in relation to human rights violations,¹⁴² while ensuring that

¹⁴¹ K. PÉREZ, (Dir.), *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Bilbao, Icaria, Hegoa, 2000. p. 186-187.

¹⁴² H. SUM, *op. cit.*, p. 349.

impartial assistance is allocated in such a way that it does not discriminate on the basis of nationality, race or religion.

Rethinking humanitarian principles can also mean trying to define other principles that may be more helpful and useful in such circumstances. As a consequence, another principle that has gained increased support within debates about humanitarian positioning is that of «solidarity», representing the stance to those not willing to abide impartiality or neutrality. Organisations like African Rights have even affirmed that in situations of complex emergencies, and although it clearly implies taking sides and it may also be easier when the sides are clearly drawn (which is not always the case), this notion may well be a more appropriate guiding principle around which relief agencies could align their operational position.¹⁴³ It is another suggestion to take into consideration in order to improve humanitarian work and overcome limiting dilemmas, based on the idea that human rights may help replace the notion of charity by solidarity, thus advancing on the way to the victims' right to receive adequate assistance.

The basic idea is that, although important, classic humanitarian principles should not be immutable, although this is frequently overlooked. They are norms toward which one should strive and means to achieve certain ends but never the ends in itself. It has to be recognised that their application may not be possible in every situation, and that it should be possible to adapt and rethink them if necessary to reflect the changing nature and context of war and humanitarian needs and goals.¹⁴⁴ This situation and recent humanitarian experiences tend thus to reinforce need for case by case analysis.

In this context, it becomes very important that relief workers know where their organisation stands and what position is taking. Their own contribution must make sense as a moral and active one within the violence around them, and such activity must be clearly explained in terms of what principles are being pursued and adopted.

B) STRENGTHENING CO-OPERATION AND CO-ORDINATION

One second recommendation is based on the recognition that with the great number of different organisations working in the field, divergences around them and the principles applied are also likely to exist and increase. In order to help address and overcome this inherent tensions in combining humanitarian assistance with human rights advocacy, it becomes useful and important to strengthen co-operation and co-ordination strategies between both types of organisations working in the field, not only in matter of information sharing, but also at the level of implementing human rights oriented projects.

It has already been mentioned that, beyond steps taken by individual agencies to change this situation, the picture is in fact, still negative, since each actor tends to view its particular human rights mandate in partial terms and the recurrent pattern is for many organisations and agencies to disregard co-ordination and co-operation mechanisms when it does not suit their own interests.

This tendency must however be overcome, not only because the failure of cooperation between aid agencies may originate unintended messages and affect local perceptions of the role of external assistance negative ethical messages to the recipient community (as if it was not necessary to cooperate when different mandates and perceptions are in conflict), but also because humanitarian organisations may benefit from the expertise of human rights and vice-versa while undertaking their work.¹⁴⁵

Besides having a common aim, namely to alleviate human suffering and restore and ensure respect for human dignity, both humanitarian and human rights concerns are inextricably linked by a common responsibility in defining new strategies so as to better mobilise public opinion and generate political will for international action. There are then identifiable areas in which cooperation between both types of organisations can and should be enhanced, such as the collecting, sharing and passing on of information, lobbying, campaigning and training.¹⁴⁶

¹⁴³ Ibidem, p. 349.

¹⁴⁴ T. WEISS, *op. cit.*

¹⁴⁵ Dutch Interchurch Aid, *The Right to Humanitarian Assistance in conflict situations*, 1993, p. 25-26.

¹⁴⁶ E. SCHENKENBERG VAN MIEROP, *No longer an option but necessity: cooperation between humanitarian and human rights organisations*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1130>.

Co-ordination and co-operation become then vital in complex and sensitive contexts where disjointed assistance is likely to be less effective and where large-scale responses are likely to generate multiple, overlapping co-ordination mechanisms. It must address first and foremost the need for the humanitarian community, including UN agencies and NGOs, to act in an efficient and complementary manner to reduce human suffering and enhance the protection of populations in danger.¹⁴⁷ At the same time, effective co-ordination and co-operation relation must be based on transparency, as well as involve training in human rights and humanitarian law, especially in the case of humanitarian workers. There are some examples of positive co-ordination undertaken in cases like East Timor or in Rwandan refugee camps in Tanzania where strong leadership by agency personnel was reinforced by an ability to exercise control over physical access by agencies and their ability to access financial resources.¹⁴⁸

Bearing this in mind, several humanitarian organisations are currently attempting to improve these co-operation and co-ordination mechanisms and reviewing the extent to which the information on human rights violations generated in the process of assistance activities should be shared throughout the wider family of agencies working in the field. Oxfam, for example, which has rarely been directly involved in disseminating information or lobbying on human rights violations, does not exclude that it may be in a position to provide or facilitate briefings for journalists or human rights specialised organisations, where and when appropriate.¹⁴⁹ This is very important in the sense that while there is always information that is only useful for one organisation or certain sensitive information that should not be shared widely, there is a great deal of the information collected in the field by a variety of actors that could be useful to other humanitarian field organisations and vice-versa. Effective information arrangements should then be quickly and effectively put in place among the wide array of institutional actors. A balanced approach may also

ask for discretion. Another possible solution to overcome such inherent tension in combining humanitarian assistance with human rights advocacy is to disseminate the information through a third party that does not reveal its sources— the UN for example.¹⁵⁰

Whether the strategy chosen is done by addressing these concerns to the local authorities or national government or by providing information to specialised human rights organisations, may solely depend on the working rules, position or strength of the organisation. What is important is that human rights, as fundamental values to international relations, do not fall outside the scope of humanitarian agencies, as these are also fundamental to all humanitarian work. Increasingly, and as some authors rightly affirm, in the current international context of emergencies, cooperation between humanitarian and human rights organisations is no longer merely an option but a necessity.¹⁵¹ In this changing scenario, successful co-ordination has thus to be built on debate and facilitation, respecting different approaches and opinions as long as the humanitarian mandate is held in common. Co-ordination efforts are time consuming but important and so must be conducted in a professional manner.¹⁵²

Today, a better balance with assistance exists in the assessment, planning, and implementation of protection strategies. Efforts are underway to develop a set of human rights indicators for use by aid agencies in monitoring potential crises and a set of guidelines for planning practical protection strategies. Yet there is still room for improvement as, for example, in more systematic exchanges of information between assistance and rights organisations to enhance the capacity of each to understand and address the problems faced by endangered populations.¹⁵³ As Slim correctly affirms, the best way to do it is to work together with the laws and principles already existing, especially with the IV Geneva Convention, and to concentrate on how to improve them.¹⁵⁴

¹⁴⁷ R. VILA SAN JUAN, *Speech to the UN by the MSF Secretary General and Chair of the Steering Committee for Humanitarian Response*, 2002, available at <http://www.msf.org/content/page.cfm?articles>.

¹⁴⁸ Development Co-Operation Directorate, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁹ D. EADE, S. WILLIAMS, *op. cit.*, p. 56.

¹⁵⁰ E. SCHENKENBERG VAN MIEROP, *op. cit.*

¹⁵¹ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 94.

¹⁵² Danida, *Report on Danish Humanitarian Assistance (1999)*, chapter 3: *The Changing Context*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c3.asp>.

¹⁵³ M. FROHARDT, D. PAUL, L. MINEAR, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵⁴ H. SUM, *op. cit.*, p. 351.

C) ASSUMING THE VALUE OF ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

Moreover, this approach of closer co-operation and co-ordination can also help address and overcome another common critique to the rights-based approach, concerning the question of which rights should be included in humanitarian concerns and projects. At this level, it is of fundamental importance that the answer lies in the international human rights themselves and in their underlying notion of indivisibility, which can be enhanced by joining efforts in addressing and promoting human rights.¹⁵⁵

Efforts to include a human rights dimension in humanitarian work must therefore not only stress the indivisibility of human rights and their basic principle of non-discrimination, but above all effectively assuming economic, social and cultural rights and putting them in practice. The underlying idea is that if civil and political rights and economic, social and cultural rights are inextricable and mutually reinforcing, activities undertaken in support of such rights must reflect this reality. Such task is challenging and obviously requires innovative and concerted efforts by all organisations and actors involved in humanitarian emergency contexts.

D) ENHANCING ACCOUNTABILITY

Finally, in a context in which a proliferation of actors has occurred, namely of NGOs, whose involvement in humanitarian assistance has grown very quickly over the last decade, ensuring their true commitment to integrating human rights in their humanitarian work is certainly not always easy. For this reason, different agencies involved in humanitarian work must be even more committed and encouraged in their efforts to achieve higher standards of accountability and effectiveness. Some examples of concrete efforts at this level have been mentioned; although they are subject to different interpretations, which makes that most of them enjoy only marginal respect, and are still in the process of improvement, it must be recognised that these developments provide an important and necessary step towards a more accountable and human rights aware humanitarian assistance. It also demonstrates that agencies and

NGOs are taking the criticism seriously and having increasing recognition of the need to improve their knowledge and understanding of human rights standards and of including them in practical projects.¹⁵⁶ However, one must take in consideration that not all humanitarian aid contributes for the promotion of human rights, reason for which, impact evaluation on human rights systems must be undertaken before the implementation of such projects and programmes. And also here some important developments have been made and put in place. One of them was the «benefits-harms» analysis developed by CARE International, an approach that aims to help relief (and development) organisations hold themselves responsible and informed of the overall impact of their programmes on people's human rights. At the same time, by borrowing heavily from the human rights field, which provides the moral mandate of work, this approach also offers a set of tools, that range from political, security and economic impacts and can be used in the field to help identify and address the overall human rights impacts of emergency interventions, both positive and negative. This is very important in the senses that, adopting such an approach, agencies are more able to design programmes that simultaneously avoid having negative impacts in the enjoyment of human rights of the recipient populations and help promote and protect those same rights.¹⁵⁷

In short, it is true that, in the last decade, conflicts of a different nature and a number of other factors have had serious impact in humanitarian assistance often making the implementation of international humanitarian and human rights law and principles extremely complicated. In this context, the aim of this analysis and recommendations has been exactly to suggest that beyond all the debate and despite the obstacles, there are possible and concrete ways to overcome these problems and include a necessary and more transversal human rights dimension in humanitarian assistance. Even if, as a result, humanitarian organisations have had to reconsider their missions, setting increasing numbers of parameters for quality or becoming more diversified in the interpretation of principles, for example with different approaches to neutrality each

¹⁵⁵ D. CURTIS (ed.), *op. cit.*, p. 15.

¹⁵⁶ W.G. O'NEILL, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁷ p. O'BRIEN, *Benefits-harms analysis: a rights-based tool developed by CARE International*, ODI, HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/reports.asp?ReportID=2413>.

implying different strategies and approaches for humanitarian action,¹⁵⁸ there are reasons to believe that this process can have positive implications, eventually and ultimately contributing to a much more effective and less controversial humanitarian response.

5. Conclusion

The end of the Cold War, with the fall of the Berlin Wall and the collapse of communism clearly resulted in radical changes at all levels of international relations, opening the way to very important and positive developments such as a progressive erosion of the notion of state sovereignty, greater democratisation, expansion of the civil society and most importantly an increased attention to, and understanding of, human rights issues as well as the roles of the various international actors in safeguarding them. Moreover, in this changing context, new opportunities also seemed to be offered for humanitarian undertakings.

However, and has seen before, the beginning of the 90s experienced also an upsurge in the number of conflicts around the world, with a radical change in their nature, a marked increase in the distress of civilian populations and an undeniable upturn in the activities of humanitarian agencies, thus confronting them with formidable challenges and limitations to the undertaking of their work.¹⁵⁹ As a result, classic notions and practice of humanitarianism based mainly on the principles of neutrality, impartiality and independence, started being challenged and criticised on the basis of their ineffectiveness and even contribution for the continuation of conflicts, progressively being replaced by a renewed conception of humanitarianism. This new conception had an initial «merit» of at least bringing some important issues to the international policy arena. By defending a close link between relief and development, for example, it actually appeared to offer positive contributions to humanitarian assistance, focusing on its potential to ultimately contribute to peace-building and conflict

resolution. This is, to a certain extent, a positive aspect based on an argument, on which many agree, among them, Duffield, that if humanitarian aid often ends aggravating conflicts, it can also help promoting peace, if placed on the right hands and undertaken in an effective way.¹⁶⁰ Besides this, one of its main concerns was actually to respond to complexity, by trying to provide some sort of guidance in relation to many pressing issues and questions that have not been encompassed by classic operational neutrality, such as physical security and protection of populations, combination of humanitarian action with advocacy, among others.¹⁶¹

However, this «new humanitarianism», with all its resulting concerning characteristics and, implications¹⁶² and an intrinsic political nature, which were reinforced with the current the «war against terrorism», rather than moving humanitarian assistance beyond politics, has made it a substitute «tool» of political action in the context of complex political emergencies. The resulting effects of such strategy in practical humanitarian work have, in general, proven very disappointing, especially from a human rights perspective. In fact, due to the consequent inclusion of a negative and punitive conditionality, envisaging human rights as a condition for the provision of assistance, and in which assistance can be reduced or simply cut until changes in the human right situations of a given country take place, this new approach to humanitarianism became itself under intense and justifiable criticism.

Bearing in mind these developments and critics, a first part of the main hypothesis of this thesis has been that conditionality is not the most appropriate way to place human rights within humanitarian assistance. From the analysis that has been made, by reference to some cases of humanitarian emergency during the 90s, such as Afghanistan or Bosnia in which such conditionality has been used, it has been possible to somehow corroborate this idea. In fact, it has been concluded that, such discretionary and arbitrary strategy, focused mainly on civil and political rights and ignoring the importance of recognising and

¹⁵⁸ L. MINEAR, T. WEISS, *op. cit.*

¹⁵⁹ These challenges and limitations can be explained mainly by the fact that until then, the humanitarian system was more used to respond and act in crises resulting from natural disasters than in the context of such complex political emergencies.

¹⁶⁰ M. DUFFIELD, *op. cit.*, p. 76.

¹⁶¹ M. CUTTS, *op. cit.*

¹⁶² Namely aid conditioned to geopolitical interests of donor states, blurring between the civil and military spheres, total oblivion of almost all humanitarian principles and, above all, disrespect for human rights and humanitarian law principles.

putting in practice the necessary economic, social and cultural rights has, in most cases, mainly affected the already vulnerable population, contributing even more to the worsening of their human rights and humanitarian situation.

For this reason, the second part of the hypothesis has been exactly that human rights would be better and more effectively affirmed through the inclusion of a more transversal human rights dimension and awareness in humanitarian assistance and through the elaboration and implementation of specific projects and programs oriented at promoting the protection and respect for human rights. This approach is essentially based on the defence of an inherent and close link and relation between human rights and humanitarian assistance and that the respect for the former is a necessary condition for the effectiveness of the latter. It has also been shown, however, that undertaking the suggested necessary developments at this level, implies a shift in the needs approach underlying humanitarian assistance towards a more rights-based dimension and overcoming some obstacles and challenges.

Nonetheless, from the analysis of some concrete rights to which more attention should be given, such as women's and children's rights or education, and using them as examples of how the broader range of human rights could effectively be promoted while undertaking humanitarian work, it has been possible to conclude and demonstrate that this process of integration is actually a necessary development for the enhancement of humanitarian assistance in the context of today's complex emergencies and also a more appropriate way to recognise and address these human rights concerns as an intrinsic part of humanitarian work. In this sense, although rights-based programming in conflict situations is a relatively new idea, it has been one of the first attempts to formally integrate human rights (namely education, health, children's rights, women's rights, right to food, etc.) in practical humanitarian assistance settings.

From the evaluation made of some practical projects already undertaken by some agencies and organisations, it is possible to conclude that, in general, the areas in which most important developments have occurred and in which projects have achieved better results have been women's and children rights,

with particularly important role of organisations like Oxfam, CARE or agencies such as UNICEF. To a certain extent, these positive developments clearly reflect an increased recognition of the importance and need to make more explicit and effective the human rights dimension of humanitarian assistance.

Furthermore, besides recognising that critics and dilemmas may result, it can also be affirmed that such approach itself offers and leaves room for alternative ways and responses to overcome such problems and challenges, either stressing the need for rethinking principles, for closer co-ordination and cooperation between humanitarian and human rights organisations, greater accountability mechanisms or the defence of the notion of indivisibility of human rights. Actually, in recent years, there have also been good signs of development of a more nuanced approach and greater understanding of the complementary nature of the tasks of the different organisations. In fact, humanitarian NGOs, bilateral and multilateral organisations and UN agencies, are more aware of the human rights protective dimension of their work, implicit if not explicit, inasmuch as their efforts are now intended to improve and tackle acknowledged economic, social and cultural right in connection to civil and political rights. Conversely, human rights organisations have at least showed an interest in moving beyond their well-known interest in civil and political rights and their traditional activities of fact-finding and denunciation.

However, and although the international legal regime underpinning humanitarian action continues, as some argue, to evolve in the face of changes in the nature of modern conflicts and the practices of state and non-state entities,¹⁶³ there are still many examples and reasons to conclude and acknowledge that human rights concerns are not as deeply entrenched as they should in humanitarian field and projects. Furthermore, and contrasting with the development sphere, the human rights nature and dimension of humanitarian action has been the subject of relatively little attention, situation that can be, in part, explained by the fact that each actor still tends to have a distinct policy approach to, and interests in, a human rights framework into their work.

¹⁶³ W.G. O'NEILL, *op. cit.*, o.55.

Reflecting this reality and from this analysis, it can therefore be concluded that much more effort and commitment is required, namely on the part of donor states and agencies, in framing and defining their humanitarian agenda and projects on the basis of a positive rather than negative conditionality, envisaging the promotion and protection of human rights as an objective and not as a condition for the provision of aid.

Observing the state of humanitarian assistance in internal conflicts in the second half of the 90's, two other conclusions can be drawn: one is that the difficulties faced in providing it are largely caused by the disregard of combatants and the international community for much of the applicable international human rights and humanitarian law; a second one is that, in such circumstances and since trends suggest a proliferation rather than a containment of major man-made crises in many areas of the world, humanitarian assistance is likely to be even more necessary. In this context, it is important to stress that it will remain essential not only to save lives and help people to enjoy the most basic rights such as food, shelter and water, but also equally important rights to health and education, equal opportunity and a say in the future, which are reflected in international human rights law, setting out the indivisibility of all human rights.

In this context, and recalling the previously suggested recommendations, there are some ideas that must be stressed. A first one is that, although neutrality is an important principle that should, whenever possible, be applied and respected —especially to avoid the negative politicisation of humanitarian assistance—, the truth is that its usefulness has been seriously questioned by some humanitarian organisations, due to the implications it may have for a more human rights aware assistance and protection. One must be aware that in order to achieve effective humanitarian assistance, principles like this should not be seen as absolute ends, but rather as guides that should be adapted to the complex contexts in which they are applied. A second idea refers to the fact that in today's emergency settings, co-operation, co-ordination and combination of complementary expertise between different actors —humanitarian agencies, NGOs, human rights organisations, local organisations—, have

become indispensable for responding effectively and dealing with difficulties arising from practical work or complex decision-making processes. This is even more important in a time when human rights advocates, aid personnel and refugee practitioners literally stumble into each others while undertaking their activities, when mandates overlap and competition for resources and visibility is great. Lastly, and in connection to the previous point, there must also be awareness of the need to reinforce the notion of indivisibility of human rights and their interdependent nature. Although violations of civil and political rights are extremely important, they cannot and should not be considered in isolation from unrealised social and economic rights. In fact, it is important to stress that the effective realisation of civil and political rights can only be achieved and only makes sense if the basic rights to food or health are themselves also previously respected and met.

As Sanahuja correctly affirms, in the collective imagination, humanitarian assistance is one of the most direct, effective and immediate forms of expression of the principle of solidarity and compromise with life and dignity of human beings, calling for generous and equal aid.¹⁶⁴ By providing it, donor governments and humanitarian agencies and organisations are, in some sense, giving people hope that the circumstances can improve, that they will be able to enjoy their rights and participate fully in their own development and future well being.

It is then essential that the various obstacles posed today must not be seen as detracting from the value of humanitarian assistance, but rather as offering an opportunity to seize the positive developments occurred and contribute to the enhancement of its potential and effectiveness and to the need of linking human rights to its agenda, but without establishing negative conditionality. In this sense, the suggested approach for the integration of human rights concerns in humanitarian assistance, based on the inclusion of a more transversal dimension and of specific human rights projects, becomes a possible and effective way to do it.

It is true that in a time and context, characterised by a «war against terrorism» that is being waged by all means, and that

¹⁶⁴ J. A. SANAHUJA, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermox Oxfam, Icaria, 2002, p. 7.

poses so many important challenges to effective humanitarian assistance, undertaking such approach seems to be hardly feasible or at least likely to face many obstacles. Nevertheless, it must be noted that it is exactly because of such challenges and in this difficult context that makes more sense to defend this new human rights dimension in humanitarian assistance and to join efforts to effectively achieve it. In fact, even though it may not assure the complete cessation of human rights abuses, it may nevertheless be more likely to contribute to address them and foster an environment in which relief agencies will be allowed to provide more effective and complete humanitarian assistance to respond to those in need and to their legitimate expectations, eventually enhancing its contributions for peace.

It is important to always keep in mind that one of the ultimate aims of humanitarian assistance should be to make it unnecessary. Effectively protecting and promoting human rights seems to be the one of the most appropriate ways to help achieving it.

Bibliography

Books and articles

- ANDERSON, M.B., «You saved my life today but for what tomorrow? Some moral dilemmas of humanitarian aid», in J. MOORE (ed.) *Hard Choices: Moral dilemmas of humanitarian intervention*, Oxford-New York, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1998.
- ANDERSON, M.B., WOODROW, P., *Rising from the Ashes: development strategies in times of disaster*, USA, Westview Press and UNESCO, Boulder, 1989. (Reedited in 1998 by Intermediate Technology Publications, London).
- ATMAR, M., «The politicisation of humanitarian aid and its consequences for Afghans», in *Disasters*, vol. 25, number 4, 2001, pp. 321-330.
- ATMAR, M., GOODHAND, J., «Coherence or Cooption?: Politics, Aid and Peace building in Afghanistan», in *Journal of Humanitarian Assistance*, July 2001, at <http://www.jha.ac/articles/a069>.
- BARRY, J., JEFFERYS, A., *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Network Paper 37, Humanitarian Network Papers, ODI, February 2002.
- BOUCHET-SAULNIER, F., «The theory and practice of «rebellious» humanitarianism», in *Humanitarian Exchange*, number 19, ODI, September 2001, pp. 15-17.
- BRUCKNUER, C., *ECHO Tackles Humanitarian Aid and Human Rights*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1075>.
- BRYER, D., E. CAIRNS, «For better? For worse? Humanitarian aid in conflict», in *Development in Practice*, vol. 7, number 4, November 1997, pp. 370-372.
- CASTILLA, J., «On the Nature of Humanitarian Action», in *MSF-Cuadernos para el debate 14: Ayuda humanitaria suministrada por los ejércitos. El ejemplo del lanzamiento desde el aire de raciones humanitarias de alimentos en Afganistan*, Barcelona, Ed. Dirección General MSF-E, 2002, pp. 15-17.
- CURTIS, D., *Is Humanitarian aid failing?*, May 2002, available at: <http://www.id21.org/zinter/id21zinter.exe?a=9&i=S10bdc1g1&u=3e9173f.html>.
- CURTIS, D. (ed), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*, HPG Report 10, ODI, April 2001.
- CUTTS, M., «Politics and Humanitarianism», in *Refugees Survey Quarterly*, 17(7), 1998, pp. 1-15.
- DUFFIELD, M., *Global governance and the new wars, the merging of development and security*, London and New York, Zed Books, 2001.
- Dutton, A. «The Moral Legitimacy of "Conditionality" in Humanitarian Relief», in *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, available at <http://www.jha.ac/articles/a07.htm>.
- EADE, D., WILLIAMS, S., *The Oxfam Handbook of development and relief*, UK and Ireland, Oxfam, 1995.
- FIELDEN, M., GOODHAND, J., *Peace making in the New World Disorder: A Study of Afghan Conflict and Attempts to Resolve it*, IDPM-Manchester/INTRACT-Oxford/DFID-funded research project, unpublished, 2000.
- FOX, F., «A New Humanitarianism: A New Morality for the 21st Century?» in *Disasters*, vol. 25, n.º4, 2001, pp. 275-289.
- FROHARDT, M., PAUL, D., MINEAR, L., *Protecting Human Rights: The Challenge to Humanitarian Organizations*, Occasional Paper # 35, Providence (USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1999.
- GOMEZ, F., «Derecho al desarrollo», in K. PEREZ DE ARMIÑO (dir.), *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona, HEGOA y Icaria Editorial, 2001, p. 151.
- JOHNSON, C., «The Strategic Framework Review: lessons for post-Taliban Afghanistan», in *Humanitarian Exchange*, number 20, ODI, March 2002.
- KENNY, K., *When Needs are Rights: An Overview of UN Efforts to Integrate Human Rights in Humanitarian Action*, Occasional Paper # 38, Providence (USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 2000.
- LEADER, N., «Proliferating Principles, or How to Sup with the Devil without Getting Eaten?», in *Disasters*, vol.22, number 4, 1998, pp. 289-290.
- MACRAE, J., *Aiding Recovery? The crisis of aid in chronic political emergencies*, London, Zed Books with ODI, 2001.
- MACRAE, J., LEADER, N., «Apples, pears and porridge: the origins and impact of the search for "coherence" between humanitarian and political responses to chronic political emergencies», in *Disasters*, vol. 25, number 4, 2001, pp. 290-307.

- MACRAE, J., *Politics vs. Aid: is coherence the answer?*, January 2001, available at <http://www.id21.org/insights/insights39/insights-iss39-coherence.htm>.
- MACRAE, J., LEADER, N., «The Politics of Coherence: Humanitarianism and Policy in the Post-Cold War Era», in *Humanitarian Policy Group Briefing*, number 1, 2000.
- MACRAE, J., ZWI, A., DUFFIELD, M., SLIM, H. (eds.), *War and Hunger: rethinking international responses to complex emergencies*, London, Zed Books in association with Save the Children Fund (UK), 1994.
- MARTONE, G., *The compartmentalisation of humanitarian action*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2448>.
- MINEAR, L., «The theory and practice of neutrality: some thoughts on the tensions», in *International Review of the Red Cross*, Nr 833, March 1999, pp. 63-71.
- MINEAR, L., WEISS, T., *Humanitarian Action in times of war: a handbook for practitioners*, London, Lynne Rienner, 1993, available at http://www.hwproject.tufts.edu/publications/electronic/e_habs.html.
- MOORE, J., *Hard Choices: moral dilemmas in humanitarian intervention*, Lanham, New York, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers Inc, 1998.
- NICOLAI, S., TRIPLEHORN, C., *The role of education in protecting children in conflict*, Network Paper 42, Humanitarian Practice Network Papers, ODI, March 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2524>.
- O'BRIEN, P., *Benefits-harms analysis: a rights-based tool developed by CARE International*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2413>.
- O'NEILL, W.G., *A Humanitarian Practitioner's Guide to International Human Rights Law*, Occasional Paper # 34, Providence (USA), Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University, 1999.
- PARRY, M., «Pyrrhic Victories and the Collapse of Humanitarian Principles», in *Journal of Humanitarian Assistance*, 2002 - <http://www.jha.ac/articles/094.htm>.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., *La vinculación ayuda humanitaria-cooperación al desarrollo. Objetivos, puesta en práctica y críticas*, Vitoria-Gasteiz, Cuadernos de Trabajo de Hegoa, número 33, 2002.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona, HEGOA e Icaria Editorial, 2001.
- PIROTTE, C., HUSSON, B., GRÜNEWALD, F., *Entre emergencia y desarrollo: cuestionamiento de las prácticas humanitarias*, Barcelona, Icaria, 2002.
- PRODANOVIC, S., «Exclusion in Serbia», in D. CURTIS (ed), *Politics and Humanitarian Aid: Debates, Dilemmas and Dissension*, HPG Report 10, ODI, April 2001, chapter 3, p. 10.
- REY, F., DE CUERRA-LUGO, V., *El debate humanitario*, Barcelona, Icaria, 2002.
- REY, F., «Perspectivas de la ayuda humanitaria en la ayuda oficial al desarrollo», in *La acción humanitaria: nuevos enfoques, métodos y desafíos*, Bilbao, Hegoa, 2001.
- REY, F., «Nueve reflexiones y algunas tesis sobre acción humanitaria en el siglo XXI», in *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, number 8, Madrid, 2001, p. 9-23.
- REY, F., «Visiones de la Acción Humanitaria en 1997», in *Anuario CIP, Guerras Periféricas, derechos humanos y Prevención de conflictos*, Barcelona, Fundación Hogar del Empleado, Icaria, 1998, pp. 177-187.
- ROBERTS, A., «Humanitarian action in war», in *Adelphy Paper*, number 305, London, Oxford University Press, 1996.
- SANAHUJA, J. ANTONIO, *Guerras, desastres y ayuda de emergencia: el nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española*, Barcelona, Intermón Oxfam, Icaria, 2002.
- SCHENKENBERG VAN MIEROP, E., *No longer an option but a necessity: cooperation between humanitarian and human rights organisations*, ODI HPN Report, 2003, available at <http://www.odihpn.org/report.asp?ReportID=1130>.
- SLIM, H., *Military intervention to protect Human Rights: the humanitarian agency perspective*, International Council for Human Rights Policy, March 2001.
- SLIM, H., «Relief agencies and moral standings in war: principles of humanity, neutrality, impartiality and solidarity», in *Development in Practice*, vol. 7, number 4, November 1997, pp. 342-352.
- SLIM, H., «Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral responsibility in Political Emergencies and War», in *Disasters*, vol. 21, number 3, 1997, pp. 244-257.
- SMOCK, D., «Humanitarian Assistance and Conflict in Africa», in *Journal of Humanitarian Assistance*, June 2000, available at <http://www.jha.ac/articles/a014.htm>.
- STREMLAU, J., «People in Peril: Human Rights, Humanitarian Action, and Preventing Deadly Conflict», in *Journal of Humanitarian Assistance*, May 1998, available at <http://www.jha.ac/articles/a032.htm>.
- TORRENTE, N., «The War on terror's challenge to humanitarian action», in *Humanitarian Exchange*, ODI (HPN), November 2002, number 22, pp. 44-46.
- VILA SAN JUAN, R., *Speech to the UN by the MSF Secretary General and Chair of the Steering Committee for Humanitarian Response*, 2002, available at <http://www.msf.org/content/page.cfm?articles>.
- WEISS, T.G., «Principles, Politics and Humanitarian Action», in *Ethics and International Affairs*, vol. XIII, 1999, available at http://www.hwproject.tufts.edu/publications/electronic/e_ppaha.html.
- WEISS, T.G., *Military-civilian interactions: intervening in Humanitarian crises*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1999.

Reports and organisations's documents

- APTHORPE, R., ATKINSON, P., *Towards Shared Social Learning for Humanitarian Programmes: A Synthesis Study*, ALNAP, July 1999.
- Development Co-operation Directorate, *Aid Responses to Afghanistan: lessons from previous evaluations*, DAC Senior Level Meeting, 12-13

- December 2001, available at http://www.who.int/disasters/hbp/case_studies/_hbp_DAC_Afgh_final.doc.
- Dutch Interchurch Aid, *The right to humanitarian assistance in conflict situations, Report on the International seminar, Renken, 24 September, Utrecht, 1993*.
- EC/ECHO, *ECHO Aid Strategy 2003*, Report from the European Commission and Humanitarian Aid Office, Brussels, October 2002.
- EC, *Annual Report on Humanitarian Aid 2000*, COM(2001)307, Brussels, June 2001, available at http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2001/com2001_0307en01.pdf.
- Human Rights Programme Afghanistan, available at http://www.pcpafg.org/organizations/Human_rights/introduction.htm.
- IASC, *Mainstreaming Gender in the Humanitarian Response to Emergencies*, Background Paper by the IASC Working Group, Sub-Working Group on Gender and Humanitarian Assistance.
- IDC, T. KINGHAM MP's evidence, *Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction (volume II) Minutes of Evidence and Appendices*, House of Commons, London, 1999.
- Report on Danish Humanitarian Assistance, 1999*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1.asp>.
- Report on Danish Humanitarian Assistance, 1999, Chapter 3: The Changing Context*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c3.asp>.
- Report on Danish Humanitarian Assistance, 1999, Chapter 5: Evaluation Results*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c5.asp>.
- Report on Danish Humanitarian Assistance, 1999, Chapter 6: Recommendations*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-1/c6.asp>.
- Report on Danish Humanitarian Assistance, 1999, Annex 4- Executive Summary of the Former Yugoslavia Case Study*, available at <http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/1999-9/1999-9-5/summary.asp>.
- United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979*, available at <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>.

Internet sites

- Alertnet -News Service for relief Community** - Website: www.alertnet.org.
- European Community's Humanitarian Aid Office (ECHO)** - Website: www.europa.eu.int/comm/dgs/humanitarian_aid/index_en.htm.
- Humanitarian Practice Network** (former Relief and Rehabilitation Network) - Website: www.odihpn.org.
- International Federation of the Red Cross (IFRC)** - Website: www.ifrc.org.
- Journal of Humanitarian Assistance**, online magazine on humanitarian assistance, Website: www.jha.ac.
- Médecins Sans Frontiers (MSF)** - Website: www.msf.org.
- Overseas Development Institute (ODI)** - Website: www.odi.org.
- Relief Web** (information project of the United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs- OCHA) - Website: www.reliefweb.int/w/rwb.nsf.
- United Nations Organisation (UN)**- Website: www.un.org.

Guatemala ante la encrucijada

Están sentadas las bases legales para el disfrute de un Estado Democrático y de Derecho, sin embargo, ha faltado voluntad política para llenarlo de contenido

Emma Fernández Rupérez*

Introducción

Guatemala, antigua colonia española, ganó su independencia en 1821. El modelo político, económico y social heredado de la colonia permitió a las clases oligarcas, con apoyo del Ejército, ocupar el poder durante más de un siglo con el sólo objeto de perpetuar un modelo de Estado que les era rentable en todo sentido. El triste cuadro que ofrecía Guatemala y el cansancio y hastío de parte de la población llevó, en 1962, al estallido de un conflicto armado interno que se prolongó durante 34 años. En 1996, con la firma de los Acuerdos de Paz, se sentaron las bases para la transformación de Guatemala y la superación de las causas que habían provocado el estallido armado. Hoy, a siete años de la firma de la paz, gran parte de los compromisos asumidos por el gobierno y la guerrilla no han sido cumplidos y según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala es el país latinoamericano, después de Haití, con el menor índice de desarrollo humano¹. El pasado 9 de noviembre los guatemaltecos acudieron a las urnas. El desconcertante resultado del escrutinio no augura a Guatemala un futuro halagüeño ni a corto ni mediano plazo.

* Enma Fernández es licenciada en Derecho y Máster en Ayuda Internacional Humanitaria. Observadora de Derechos Humanos en MINUGUA (misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala).

¹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2001. «El índice de desarrollo humano (IDH) mide los progresos de un país en términos de esperanza de vida, logro educacional e ingreso real ajustado».

² Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida del año 2000.

³ No hay cifras exactas respecto al monto de la población indígena. En una entrevista del Relator Especial sobre la situación de los derechos

La crudeza de las cifras

La población guatemalteca es de, aproximadamente, doce millones de habitantes, de los cuáles, el 40% es pobre, el 16% extremadamente pobre² (no alcanza a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos) y el 60% es indígena³. La población indígena constituye más del 75% de la población en cuatro de los 22 departamentos del país, y entre el 50% y el 75% en otros seis departamentos.

El 60% de la población habita en el área rural y cerca del 40% de la población económicamente activa se desempeña en el sector agrícola⁴, sin embargo, en Guatemala prevalece una distribución altamente desigual de los recursos agrícolas. Según MINUGUA⁵, «el 96% de los productores explotan el 20% de la tierra agrícola en tanto que el 4% de los productores explotan el 80% restante»⁶.

Las condiciones de acceso a la tierra son aún más precarias para las mujeres que para los hombres. Sólo el 25,7% de las mujeres trabaja tierra de su propiedad, frente al 41,5% de los hombres⁷.

humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, en 2003, con el Vicepresidente de Guatemala éste confirmó que el porcentaje oficial que se maneja es de un 60%.

⁴ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998-1999.

⁵ Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala.

⁶ MINUGUA. «Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación». 2000.

⁷ Encuesta Nacional de Salud Materna Infantil 1998-1999.

Las relaciones de trabajo en el medio rural no han cambiado de forma sustancial en comparación con la situación previa al conflicto armado interno. «Siguen existiendo prácticas de enganche y traslado de mano de obra indígena para trabajar en las plantaciones»⁸. Las condiciones de trabajo son precarias, con salarios de miseria, sin seguridad social y sin estabilidad del empleo.

Guatemala es considerado, después de Brasil, el país latinoamericano con la distribución de riqueza más desigual. Según el PNUD⁹, 2.000 familias reciben un ingreso medio mensual de Q.44.800 (aproximadamente, 4.480 euros) mientras que 400.000 familias reciben un ingreso medio mensual de Q.648 (aproximadamente, 64 euros). O lo que es lo mismo: el 0,1% de la población concentra mayor ingreso que el 20% de la población.

La tasa de analfabetismo asciende al 54,4%, afectando al 19,8% de los hombres y al 34,6% de las mujeres. Del total de población analfabeta, el 41,7% es indígena¹⁰.

La población emigrante es del orden de 1.237.162 personas y la población con familiares en el extranjero es de 4.209.649 personas (35% de la población total guatemalteca). Esta población reside principalmente en los Estados Unidos (94,8%). La magnitud de las remesas familiares anuales representa un poco más del 5% del Producto Interior Bruto —PIB— porcentaje que supera los ingresos de divisas por concepto de exportación de la suma de los siguientes productos: café, azúcar, banano y cardamomo¹¹.

Concluyendo, y a la luz de las cifras expuestas, Guatemala es un país mayoritariamente indígena, eminentemente rural, injustamente distribuido, con grandes bolsas de pobreza, altas tasas de analfabetismo y gran número de sus nacionales en el extranjero, entre otros problemas que analizaremos más adelante.

Recordando la historia. Las causas del conflicto armado interno

Los problemas internos de Guatemala explican por sí solos las causas del conflicto armado interno, el motivo por el cual, en

este país, se desató una ola de violencia que duró 34 años. Pero, para así comprenderlo, es preciso que hagamos un repaso rápido por la historia reciente de Guatemala.

A su independencia, en 1821, Guatemala heredó las relaciones económicas, sociales y culturales de la colonia, caracterizadas por ser extremadamente jerárquicas, excluyentes y racistas. Recordemos que los próceres de la independencia, hoy homenajeados, fueron los criollos, los hijos de los primeros españoles nacidos en América sin ningún mestizaje. «Conforme aumentaba la capacidad productiva de sus propiedades y se hacían económicamente más fuertes»¹², fueron alimentando un «sentimiento de suficiencia y de rebeldía frente al dominio de España» que, tras tres siglos de forcejeo con los funcionarios reales, desembocaron, en la Independencia.

Hasta entonces, «unos y otros tenían el propósito común de extraer el máximo de riqueza de la tierra a base del trabajo de los indígenas, y por eso se estorbaban»¹³. A partir de la Independencia, los criollos pueden gozar, en exclusividad, lo que otros habían conquistado.

Siendo así, no debe extrañarnos que la violencia en el país se ha dirigido, tradicionalmente, desde el Estado en contra de los pobres, los excluidos y los indígenas y que la función del Estado ha sido la de mantener y conservar las estructuras de poder basadas en la explotación y la exclusión de los indígenas y de los mestizos/ladinos empobrecidos.

Entre 1821 y 1944, Guatemala estuvo a cargo de sucesivos gobiernos dictatoriales que se encargaron de configurar un estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista y protector de los intereses de los sectores privilegiados. El último, estuvo a cargo del general Jorge Ubico.

Con Juan José Arévalo, primero, y Jacobo Arbenz, después, se inaugura en 1944 la llamada *Primavera Democrática de Guatemala*. A lo largo de diez años, se permite la apertura de espacios de participación política, luego de un siglo de gobiernos dictatoriales, y se impulsa una política social eficaz.

⁸ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. 2003.

⁹ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2001.

¹⁰ PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2003.

¹¹ OIM Organización Internacional para las Migraciones. Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos. Resultados definitivos. 2003.

¹² Severo MARTÍNEZ PELÁEZ. *La patria del criollo*. 1970.

¹³ *Ibid.*

«Sin embargo, los Estados Unidos, dentro de la visión de la guerra fría, consideraron (...) que lo que ocurría en Guatemala ponía en peligro la estabilidad y la seguridad del continente americano, calificándolo como *filocomunista*»¹⁴. Como consecuencia, Estados Unidos interviene en Guatemala apoyando un nuevo golpe militar y poniendo fin a la *Primavera Democrática*.

A partir de ese momento, el Estado guatemalteco asumió la ideología anticomunista como oficial y justificadora del golpe de Estado ocurrido en 1954 y comienza el aniquilamiento del reivindicativo movimiento social que había comenzado a surgir luego de la caída del general Jorge Ubico en 1944.

«La dinámica contrarrevolucionaria iniciada en 1954, que implementó la ideología anticomunista desde el Estado, con el apoyo de grupos de poder y de la Iglesia Católica, provocó descontento e inconformidad en los sectores sociales afectados: grupos de obreros, campesinos y de la clase media. A partir de 1962, la dinámica contrarrevolucionaria encaminó al país hacia una profundización del autoritarismo y de la exclusión histórica, recurrió a la militarización del Estado y a la violación de los derechos humanos bajo la Doctrina de Seguridad Nacional.

En este contexto se produjo también la radicalización de grupos de la izquierda guatemalteca (...). La rebelión de la izquierda echó raíces sociales y se tornó en alzamiento armado debido a la exclusión económica y social y a la ausencia de un espacio democrático»¹⁵.

En 1985, con el gobierno civil de Vinicio Cerezo Arévalo, entra en vigencia la actual Constitución, que aunque presta particular relevancia a los derechos humanos sigue sin reconocer la existencia de pueblos indígenas (se limita a aceptar la existencia de «*grupos indígenas guatemaltecos de ascendencia maya*»), y se inician las conversaciones entre el gobierno y la guerrilla para poner fin a la confrontación armada.

En consecuencia, «en una sociedad como la guatemalteca, (...) no es posible postular explicaciones simplistas que

sitúen el conflicto armado como una manifestación directa de la confrontación Este-Oeste y la Guerra Fría. Las causas internas son fundamentales en la explicación del fenómeno»¹⁶ y esas causas incluyen la injusticia estructural, el cierre de espacios políticos, el racismo, las instituciones excluyentes y antidemocráticas y la renuencia del Estado a impulsar reformas sustantivas para reducir los conflictos estructurales.

Hasta prácticamente 1985, en Guatemala, la respuesta para mantener el control social fue, siempre, represión y terror o golpe militar. No fue hasta marzo de 1998 que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU resolvió que, en Guatemala, ya no existía una política institucional de violación de los derechos humanos.

Balance del conflicto armado interno y sus protagonistas más eminentes

A partir de varios estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, se estima que el saldo en muertos y desaparecidos durante los 34 años del enfrentamiento fratricida (1962-1996) llegó a más de doscientas mil personas¹⁷.

De esas doscientas mil víctimas, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (establecida en el país en virtud del Acuerdo de Oslo¹⁸ con el objeto de esclarecer —no juzgar— las violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia sucedidos durante el enfrentamiento armado) documentó las violaciones sufridas por 42.275 de ellas y estableció que, el 83% de las víctimas plenamente identificadas eran mayas.

La mayor parte de las desapariciones y ejecuciones arbitrarias tuvieron lugar en la primera mitad de los años ochenta lo que llevó a muchas familias a desplazarse internamente o a salir al exilio en México. «En otras palabras, más del 10% de la población que había en Guatemala a principios de esta época fue directamente afectada por el enfrentamiento armado»¹⁹.

¹⁴ Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. 1999.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala Memoria del silencio. 1999.

¹⁸ El Acuerdo de Oslo se firmó el 23 de junio de 1994.

¹⁹ Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala Memoria del Silencio. 1999.

El general Romeo Lucas García fue electo presidente en 1978 y permaneció en el poder hasta 1982. Durante su periodo se descabezó al movimiento social y a los partidos políticos de oposición, se intensificó la represión contra los religiosos, tuvo lugar la masacre de la Embajada de España (1980), se inició la ofensiva contrainsurgente y se organizaron las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC)²⁰.

En 1982 un triunvirato militar dio un nuevo golpe de Estado que llevó al general Efraín Ríos Montt, actual presidente del Congreso y candidato presidencial en estas elecciones, a constituirse como Jefe de Estado hasta 1983. A Ríos Montt se le reconoce la elaboración e implantación del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (que incorporaba la noción del «enemigo interno»), gran número de masacres, el diseño de la estrategia de tierra arrasada de comunidades en áreas de conflicto, la ampliación de las PAC y los Tribunales de Fuero Especial²¹.

El general Oscar Mejía Víctores desplaza, también por la fuerza, al general Ríos Montt en 1983 y permanece en el poder hasta 1985. Su estrategia y práctica contrainsurgente consistieron en la organización aldeas modelo y polos de desarrollo para reubicar y controlar a la población desplazada y en la represión selectiva de dirigentes sindicales, estudiantiles y grupos de derechos humanos.

Con estos tres presidentes/generales, Guatemala asistió el lado más oscuro, sangriento y violento de su historia.

Tras su investigación, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico concluyó, además, que las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines (PAC, Comisionados Militares y otras fuerzas de seguridad) fueron responsables del 93% de las violaciones documentadas, que los integrantes de las PAC tienen responsabilidad en el 18% del total de hechos y los Comisionados Militares en el 11%.

La impronta de la negociación de los Acuerdos de Paz

Las negociaciones de paz se inician en España en 1985. Para entonces, la guerrilla se hallaba estratégicamente derrotada, no sólo militarmente sino también políticamente. Había perdido toda posibilidad de tomar el poder por las armas.

A lo largo de todas las conversaciones de paz que se sucedieron entre 1985 y 1996 participaron, principalmente, dos partes: que fueron las que luego firmarían cada uno de los acuerdos. De una parte, figuró el gobierno, aunque la negociación pasó por tres gobiernos sucesivos (el de Vinicio Cerezo Arévalo, el de Ramiro de León Carpio y el de Alvaro Arzú), y, de otra, la Unidad Revolucionaria Guatemalteca o URNG. La URNG se creó en 1982 para aglutinar a las diferentes facciones guerrilleras²² y hacer un frente común en las negociaciones con el gobierno.

Tras varios fracasos e interrupciones en las negociaciones, entre 1994 y 1996 se logra firmar y negociar doce acuerdos de paz. En esos dos años, hubo dos momentos críticos que estuvieron a punto de terminar con lo avanzado hasta ese momento y otro momento que he calificado como clave para la definición de una nueva Nación guatemalteca.

El primer momento crítico está relacionado con la negociación del *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca*. El texto final del acuerdo imposibilitó que los trabajos, recomendaciones e informe de la Comisión individualizasen responsabilidades y, por lo tanto, que tuvieran propósitos o efectos judiciales. A criterio de muchos, esta limitación restaría importancia al informe final de la Comisión, sin embargo, su trabajo serviría, a partir de su publicación en 1999, para ayudar a esclarecer la historia de Guatemala de las tres últimas décadas.

El segundo momento crítico se vincula con la negociación del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*²³. Según menciona Luis Pásara en su libro *«Paz, ilusión y*

²⁰ Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala Memoria del Silencio. 1999.

²¹ *Ibid.*

²² Las facciones guerrilleras que participaron en el conflicto armado interno fueron: ORPA (Organización Revolucionaria del Pueblo en Ar-

mas), FAR (Fuerza Armada Rebelde), PGT (Partido General de los Trabajadores) y EGP (Ejército Guerrillero del Pueblo).

²³ El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria fue firmado en mayo de 1996.

cambio en Guatemala», durante las conversaciones, surgieron discrepancias insalvables entre el gobierno y la URNG en torno al «acceso campesino a la tierra, la reforma fiscal y la reforma del Estado». Finalmente, el *Acuerdo socioeconómico* no incluyó la disputada reforma agraria y, por lo tanto, la estructura de la propiedad de la tierra, uno de los problemas estructurales de Guatemala, quedó eternamente pendiente. El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), entidad que reúne al empresariado guatemalteco y a la vieja oligarquía terrateniente, se pronunció, entonces, «por primera vez respecto del contenido de un acuerdo y lo hizo para manifestar su complacencia»²⁴.

El momento que considero clave en la negociación de los acuerdos se refiere al *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*²⁵, en tanto su contenido sentó las bases para la construcción de una Nación guatemalteca más justa, más equitativa y más reconocible.

El *Acuerdo indígena* reconoció, que la Nación guatemalteca tiene un carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe; la identidad de los pueblos indígenas maya, garífuna y xinca; la pluralidad de expresiones socioculturales del pueblo maya²⁶; la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas; y los derechos culturales, las formas de organización, la normativa tradicional y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas.

Para completar este capítulo, es necesario mencionar que los Acuerdos de Paz guatemaltecos nunca fueron aprobados por el Congreso (como sucedió, por ejemplo, en El Salvador), por el contrario, su formalidad quedó limitada a su suscripción por las dos partes que participaron en su negociación.

La firma de los Acuerdos de Paz y la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA)

Los Acuerdos de Paz se dividen en acuerdos sustantivos (identifican las causas que dieron origen al conflicto armado

y proponen las soluciones para garantizar la paz futura) y acuerdos operativos (son el instrumento para poder llevar a la práctica los primeros).

Los Acuerdos sustantivos son seis: el *Acuerdo global sobre derechos humanos*; el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado*; el *Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*; el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*; el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*; y el *Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*.

En marzo de 1994 se firmó el primero de ellos: el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos*. En su compromiso X, el gobierno y la URNG ratificaron su decisión de que los acuerdos fueran acompañados de mecanismos de verificación, nacionales e internacionales, y solicitaron al Secretario General de Naciones Unidas la organización de una misión de verificación de derechos humanos y del cumplimiento de los compromisos del acuerdo.

De este modo, el 19 de noviembre de 1994 se instaló la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Hoy, a siete años de la firma de la paz y a nueve de su llegada al país, la MINUGUA continúa en Guatemala a solicitud del ahora Presidente de la República Alfonso Portillo y con el consentimiento de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El mandato otorgado a la MINUGUA en los Acuerdos de Paz comprende las siguientes funciones:

— *Verificación*. La MINUGUA debe verificar que el gobierno y la URNG cumplan con los compromisos asumidos en todos los acuerdos de paz. Debe hacerlo a través de relaciones directas y continuas con las instituciones guatemaltecas y recibiendo, calificando, dando seguimiento y pronunciándose respecto de eventuales violaciones de los derechos humanos.

²⁴ Luis PÁSA. *Paz, ilusión y cambio en Guatemala*. 2003.

²⁵ El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas fue firmado en marzo de 1995.

²⁶ El denominado pueblo maya está conformado por 21 etnias diferentes: Achi, Akateko, Awakateko, Chorti, Chuj, Itza, Jakalteko, Kan-

jobal, Kaqchikel, Kiche, Mam, Mopan, Poqoman, Poqomchi, Qeqchi, Sipakapense, Tektiteko, Tzutujil y Uspanteko.

- Buenos oficios*. La MINUGUA debe prestar sus buenos oficios a petición del gobierno o de la URNG con el fin de ayudar a solucionar dificultades que puedan surgir en el cumplimiento de los acuerdos de paz.
- Asesoría y apoyo técnico puntual*. La MINUGUA brinda asesoría y apoyo técnico puntual al gobierno, a la URNG o a instituciones importantes para el cumplimiento de los acuerdos (el Organismo Judicial, el Ministerio Público y otros ministerios, la Defensa Pública, el Sistema Penitenciario, la Policía Nacional Civil, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Congreso, municipalidades y organizaciones no gubernamentales).
- Información pública*. La MINUGUA informa al público sobre el cumplimiento de los acuerdos de paz, los resultados de la verificación y las actividades de la Misión a través de una relación constante con la prensa nacional e internacional.

Con el fin de llevar a cabo tales funciones, el trabajo de la MINUGUA se organiza en cuatro áreas sustantivas: derechos humanos y justicia, seguridad pública y ejército, aspectos socioeconómicos e información pública.

En su momento de mayor expansión (1998), la MINUGUA contaba con 18 oficinas en todo el país (la Sede central se ubicó en la capital) y con cerca de 600 funcionarios de 38 nacionalidades diferentes (entre los que se incluyen 300 guatemaltecos).

Actualmente, la MINUGUA cuenta con 10 oficinas y 238 funcionarios (ocho oficinas y 160 funcionarios a partir de enero de 2004) y se prepara para salir del país, en diciembre de 2004, de la manera menos abrupta posible; no obstante haber con-

cluido en sus últimos informes que, gran parte de los compromisos asumidos por el gobierno y la URNG con la firma de los Acuerdos de Paz están aún pendientes.

Producto del trabajo de la MINUGUA son: 8 informes sobre la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, 14 informes sobre el cumplimiento —específicamente— del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, 16 informes temáticos²⁷, 19 publicaciones (sobre Justicia, Seguridad Pública, Derecho al Trabajo, Conflictividad Agraria y Desarrollo Rural y otros temas)²⁸, diversos programas y campañas de televisión y radiales, más de 150.000 visitas individuales o colectivas atendidas, cerca de 50.000 actividades de verificación de presuntas violaciones a los derechos humanos y 4.977 casos por presuntas violaciones a los derechos humanos documentados.

Balance del cumplimiento de los Acuerdos de Paz

A siete años de la firma de la paz, la MINUGUA asiste a una pérdida paulatina del interés en el cumplimiento de los acuerdos, tanto de parte del gobierno como de la sociedad civil, y ha definido como *estancamiento con signos de deterioro* la actual situación de disfrute de los derechos humanos.

1. Acuerdo global sobre derechos humanos

Los avances más significativos son el esfuerzo del Estado en la ratificación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la aprobación, este año, del Programa

²⁷ Los informes temáticos producidos y publicados por MINUGUA son: Situación penitenciaria en Guatemala (2000); La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz (2000); Situación de los compromisos laborales de los Acuerdos de Paz (2000); Procedimientos de exhumación en Guatemala (2000); Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales (2000); Situación de la niñez y la adolescencia en el marco del proceso de paz en Guatemala (2000); Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana (2000); Los conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el Estado (2001); Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas (2001); La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción (2001); El Pacto Fiscal un año después (2001); La política de vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz (2001); Los pueblos indígenas de Guatemala: la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz

(2001); La educación: una condición para la paz (2002); Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz (2002); Los linchamientos: un flagelo que persiste (2002).

Pueden ser revisados en la página web: <http://www.minugua.guate.net>

²⁸ Publicaciones sobre Justicia: *Prensa y Justicia; Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala; Las decisiones judiciales en Guatemala; y La Justicia en Guatemala*. Sobre Seguridad Pública: *Control de Armas y Municiones; y Seguridad Privada en Guatemala*. Sobre Trabajo: *Derecho colectivo del trabajo; Administración de justicia laboral; y Libertad sindical en Guatemala*. Sobre Conflictividad Agraria y Desarrollo Rural: *Dinámicas agrarias I, II, III, IV, V y VI; y El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*. Otras publicaciones: *Prensa, paz y democracia en Guatemala; y Conozcamos nuestros derechos*.

Pueden ser revisados en la página web: <http://www.minugua.guate.net>

Nacional de Resarcimiento²⁹ para las víctimas directas o indirectas, individual o colectivamente, de las violaciones a los derechos humanos contempladas en el programa (desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura física o psicológica, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado de menores, violencia sexual, violaciones en contra de la niñez y masacres).

Para la ejecución del Programa Nacional de Resarcimiento se ha previsto una asignación inicial de 70 millones de quetzales (siete millones de euros, aproximadamente) del presupuesto ordinario de ingresos y egresos de la Nación y una asignación anual —para un mínimo de diez años— de no menos de 300 millones de quetzales (30 millones de euros). Si bien el Programa es considerado como un gran avance en materia de derechos humanos, también es cierto que mientras las víctimas directas o indirectas del conflicto serán resarcidas a partir de 2004, ya 445.000 miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (señaladas por la CEH de ser responsables de 18% de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia del conflicto armado) han recibido una compensación económica por haber sido obligados a participar en el enfrentamiento.

Además de lo anterior, continúan las denuncias de ataques y amenazas en contra de defensores de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia; falta investigación por parte de las instituciones responsables de garantizar el acceso a la justicia; la impunidad sigue siendo el principal obstáculo para la vigencia de los derechos humanos; prosigue el fenómeno de los linchamientos (la justicia por la propia mano); y en noviembre de 2001, el Presidente de la República declaró que había redes y mafias clandestinas arraigadas en el Ministerio de Gobernación y en otras instituciones del Estado y durante la reunión del Grupo Consultivo (febrero de 2002), el Presidente reconoció que en el Estado habían penetrado intereses corruptos.

2. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

Registró ciertos avances con la aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo, de un nuevo Código Municipal y de la Ley

General de Descentralización. Este conjunto de leyes favorece la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, sobre todo, en el ámbito local.

Durante este año, también se logró la tipificación del delito de discriminación y, como consecuencia, los tribunales ya han conocido, al menos un caso, por discriminación étnica. Paralelamente, el Instituto de Defensa Pública Penal puso en marcha el programa de Defensoría Étnica con el fin de brindar un mejor servicio legal a la población indígena. Además, se logró un acuerdo ministerial que permite a los guías espirituales acceder a los sitios arqueológicos y, recientemente, se aprobó la Ley de idiomas mayas en la que se reconocen como idiomas mayas lo que hasta entonces eran «*lenguas*» o «*dialectos*».

Pese a los progresos mencionados, el *Acuerdo indígena* es el acuerdo que registra más retraso en su cumplimiento. La pobreza, el analfabetismo y la falta de servicios básicos afectan, mayormente, a la población indígena; los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas son aún muy débiles; las leyes y reformas legales fundamentales, previstas en el *Acuerdo indígena*, siguen sin registrar avances (Ley de educación bilingüe; Ley de regularización y uso de la tierra; y reformas a la Ley de telecomunicaciones que faciliten el acceso a las frecuencias radiales); persisten los problemas que dificultan el acceso a la justicia por parte de los indígenas; sigue sin haber un reconocimiento y respaldo al derecho consuetudinario; y permanecen estructuras no formales de control y represión en las comunidades indígenas (como las recién indemnizadas PAC).

Según el *Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, «uno de los temas de mayor preocupación actual es la estrecha relación entre el origen étnico y la pobreza; los departamentos de mayor densidad indígena³⁰ son también los que tienen mayor incidencia de pobreza y extrema pobreza. Ser pobre e indígena en Guatemala significa también vivir predominantemente en el medio rural, dedicarse principalmente a las actividades agrícolas, ser en gran medida analfabeto, tener índices

²⁹ El Programa Nacional de Resarcimiento persigue como fin superior fortalecer el proceso de paz y favorecer la reconciliación nacional en la sociedad guatemalteca a través de las siguientes medidas: restitución material, indemnización económica, reparación psico-social y rehabilitación y dignificación de las víctimas.

³⁰ Departamentos de San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Sololá, Jalapa, Jutiapa y Quetzaltenango.

de escolaridad inferiores a la media nacional, no tener acceso a los servicios básicos, y sufrir diferentes grados de marginación y exclusión social».

3. *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*

Contempla seis temas fundamentales: educación, salud, vivienda, desarrollo rural, reforma fiscal y mujer. Aunque vamos a analizar, de manera general, cada uno de ellos, de forma resumida podemos concluir que al igual que ocurría con el Acuerdo indígena, no se han registrado importantes avances. La pobreza, la discriminación y la total falta de pretensión por alterar el orden tradicional de las relaciones económicas y de poder han obstaculizado el desarrollo social, económico, cultural y político del país y son fuente de constante inestabilidad.

En el tema de educación, ha habido algunos intentos por reformar el sistema, sin embargo, el presupuesto es insuficiente para obtener cambios significativos. Mientras el gasto promedio en educación en Latinoamérica es del 4,3% del PIB, en Guatemala es del 2,1%. «En Guatemala, la escuela es deficiente y de un paupérrimo nivel científico, autoritaria y conservadora»³¹.

En cuanto a la salud, el gasto también es mucho inferior en Guatemala (1,3% del PIB) que el promedio latinoamericano (3% del PIB), la cobertura médica es insuficiente (1,9 millones de guatemaltecos no tienen acceso a este servicio), hay escasez de medicamentos y faltan instalaciones y recurso humano.

Con relación a la vivienda, en Guatemala no existe un concepto social de vivienda; la vivienda es percibida, exclusivamente, desde una óptica de mercado. Como consecuencia, en 1995, se estimaba³² que el déficit habitacional acumulado era de 1.390.000 unidades, de las cuáles el 14% correspondía al departamento de Guatemala y 86% al resto del país. El déficit continúa agravándose. «El aumento del parque habitacional (número de viviendas existentes al fin de cada año) continúa siendo inferior a la tasa de crecimiento de la población. Además, como consecuencia de su pobreza y de la falta de una

política adecuada, gran parte de la población está obligada a vivir en asentamientos humanos precarios, lo que presenta riesgos para su salud física y psicológica»³³.

Aunque, en general, ha habido escasos avances en la definición de una política de desarrollo rural, la MINUGUA valora la creación del Ministerio de Ambiente. Por el contrario, la ausencia de coordinación entre el proyecto nacional de catastro y el Registro General de la Propiedad sigue siendo un serio obstáculo para el desarrollo rural y la resolución de los permanentes conflictos en torno a la tierra.

En materia fiscal, ha habido mejoras en la recaudación y administración de los impuestos con la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria pero aún no se ha logrado incrementar la carga tributaria hasta la meta del 12% del PIB fijada en el Acuerdo socioeconómico. «En los últimos 50 años la carga tributaria no ha logrado superar la barrera del 10% del PIB»³⁴ mientras que en Estados Unidos la carga tributaria es del 25% y en Europa varía entre el 40 y el 50%. En consecuencia, los ingresos tributarios son bajos e inestables, lo que genera déficit continuo para cubrir el gasto público social.

Así como la Ley de Consejos de Desarrollo animó la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, sobre todo en el ámbito local, también favoreció la participación de las organizaciones de mujeres. Por otra parte, la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer, a pesar de sus dificultades presupuestarias, es un paso importante en la superación de la discriminación por razón del género al tratar de asegurar que las diferentes políticas públicas se enmarquen dentro de la Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres.

4. *Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática*

Aborda tres temas fundamentales: acceso y fortalecimiento de la justicia, seguridad pública y función del Ejército en una sociedad democrática.

³¹ Luis PASARA. *Paz, ilusión y cambio en Guatemala*. 2003.

³² MINUGUA. *La Política de vivienda e el marco de los Acuerdos de Paz*. 2001.

³³ *Ibid.*

³⁴ NUD. Informe de Desarrollo Humano 2001.

En relación con el tema de justicia, en 1997 se constituyó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia con el fin analizar las debilidades del sistema. En su informe, publicado en abril de 1998, la Comisión identificó los cuellos de botella de la justicia guatemalteca e hizo toda una serie de recomendaciones para su superación.

Las recomendaciones giraron en torno a cuatro temas: modernización de la justicia (había que separar las funciones administrativas y jurisdiccionales del Organismo Judicial y del Ministerio Público; era necesario distribuir mejor los recursos financieros; se proponía diseñar una ley que regulase el régimen del funcionariado para el Organismo Judicial; y se debía terminar con los actos de corrupción e intimidación), excelencia profesional (se debía diseñar la Carrera Judicial y un sistema de nombramiento sobre la base del mérito y la excelencia profesional; era necesario crear la Escuela de Estudios Judiciales; y apoyar las facultades de derecho), acceso a la justicia (se proponía reconocer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la pluralidad jurídica en Guatemala) y agilización de los procesos (mediante la oralidad de los procesos judiciales).

Gracias al gran trabajo de la Comisión, los avances en el tema de justicia han sido significativos. «En los últimos diez años el número de las dependencias judiciales creció tres veces más que la población nacional, modificándose la relación de una dependencia judicial por cada 33.000 habitantes en 1990, a una dependencia judicial por cada 22.000 habitantes en el año 2000. El mayor crecimiento se dio en los juzgados de primera instancia, que pasaron de 228 a 501 en el mismo periodo, por lo que actualmente cada departamento cuenta con por lo menos un juzgado de primera instancia y cada municipio con un juzgado de paz»³⁵.

Además, de mejorarse el acceso a la justicia formal/estatal (también en idiomas indígenas) aumentando el número de juzgados y de dependencias del Ministerio Público, también ha habido esfuerzos de la Corte Suprema de Justicia y de la comunidad internacional por poner en práctica mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, tales como la mediación o el arbitraje. Sin embargo, como ya mencionamos al

hablar del *Acuerdo indígena*, el reconocimiento del derecho consuetudinario indígena a la par del derecho estatal es aún una asignatura pendiente. No debemos olvidar tampoco el fenómeno de los linchamientos entre cuyas causas se encuentra la ausencia de una justicia pronta y cumplida.

Por otro lado, se avanzó en la oralidad de los procesos —sobre todo en materia penal—, se creó la Escuela de Estudios Judiciales y el Instituto de Defensa Pública Penal y se logró la aprobación de la Ley de Carrera Judicial y la Ley de Servicio Civil.

En el compromiso IV del *Acuerdo sobre fortalecimiento* se hace referencia a la necesidad de fortalecer el poder civil y modernizar el Organismo Ejecutivo, para lo que se dispusieron, entre otras, las siguientes medidas: diseñar y poner en práctica un nuevo concepto de seguridad; crear e implementar un nuevo modelo policial; definir la función del Ejército en una sociedad democrática; y sustituir el Estado Mayor Presidencial en las funciones de seguridad al Presidente y Vicepresidente por una instancia de carácter civil.

Con relación al nuevo concepto de seguridad, se logró la reestructuración de las antiguas fuerzas policiales —de corte militar— en una nueva policía de carácter civil, responsable del orden público y la seguridad interna bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación (el equivalente al Ministerio de Interior).

Actualmente, la nueva Policía Nacional Civil (PNC) está desplegada en los 22 departamentos del país y cumple con el número mínimo de agentes (20.000) propuesto en el acuerdo. Sin embargo, la PNC es todavía demasiado pequeña para Guatemala y sus niveles de criminalidad; ha sido señalada por la MINUGUA como la principal fuente de violaciones a los derechos humanos; se ha relacionado a sus miembros con actos de corrupción, narcotráfico, crimen organizado y limpieza social; atraviesa un proceso de militarización; y sufre graves dificultades presupuestarias que la incapacitan para enfrentar la grave crisis de seguridad pública que afecta al país.

Gran parte del deterioro por el que atraviesa la PNC es debido a que ésta se nutrió, en gran medida, de oficiales de los antiguos

³⁵ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 2003.

cuerpos policiales (35% de la fuerza actual) y estos arrastraron consigo los vicios aprendidos y practicados en sus anteriores instituciones.

A todo lo anterior, debe añadirse que aún no haya sido reformada la Ley de Armas y Municiones y que sigan sin regularse las empresas privadas de seguridad. En Guatemala, la tenencia y portación de armas de carácter defensivo (incluye pistolas de 9 mm.) es un derecho individual reconocido en la misma Constitución.

En cuanto a las empresas privadas de seguridad, comenzaron a crecer de forma incontrolada a partir de 1996 hasta triplicar su número en la actualidad. El Presidente de la Asociación de Empresas Privadas de Seguridad manifestó a la MINUGUA que, según sus cálculos, el número de agentes privados armados triplica el de miembros de la Policía Nacional Civil. Esto significa que, en Guatemala, habría 60.000 agentes privados armados de los que sólo 19.500 son legales según registros la Oficina de Control de Entidades de Seguridad Privada de la Policía Nacional Civil. «Las empresas de seguridad privada en el 75% de los casos, son dirigidas y gestionadas por ex-militares del Ejército y en el 25% por ex-policías»³⁶.

Por lo que respecta al Ejército, el *Acuerdo sobre fortalecimiento* recomendaba su reducción en tamaño y recursos con el fin de adaptar el gasto destinado a esta institución a las posibilidades económicas del país. La MINUGUA «verificó que el presupuesto ejecutado por la institución se fue reduciendo progresivamente en 1997 y 1998 alcanzando un porcentaje del PIB aún menor al acordado»³⁷. Sin embargo, la situación comenzó a invertirse durante los años 2000 y 2001. Si bien los presupuestos aprobados respetaban el porcentaje respecto del PIB establecido en el acuerdo, esta meta ha sido incumplida debido a las constantes transferencias monetarias que el Organismo Ejecutivo ha realizado en beneficio del Ministerio de la Defensa Nacional.

Entre 1997 y 1998, se llevó a cabo la reducción numérica de efectivos militares, pero se incumplió con el compromiso de que la reducción afectara proporcionalmente a los distintos niveles jerárquicos de la institución. La reducción afectó sólo al personal de tropa, no incluyó ni a oficiales ni a especialistas³⁸.

En el *Acuerdo sobre fortalecimiento*, el gobierno y la URNG acordaron sustituir al Estado Mayor Presidencial (comando militar especial responsable de muchas y graves violaciones a los derechos humanos, incluyendo ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas), a cargo de la seguridad del Presidente y Vicepresidente y de sus familias, por una entidad civil, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS).

Este mes de octubre de 2003 el Estado Mayor Presidencial fue, finalmente, desmovilizado y sustituido completamente en sus funciones por la SAAS. El origen del personal reclutado es el siguiente: 50% provienen de la Policía Nacional Civil, 30% del desaparecido Estado Mayor Presidencial y 20% son civiles³⁹; con lo que habrá que esperar para ver si su composición no afecta su desempeño futuro.

Guatemala ante la encrucijada

Antes de entrar a especular sobre el futuro de Guatemala, quisiera puntualizar que la Guatemala de hoy en día es, a pesar de la crudeza de las cifras presentadas y de los compromisos incumplidos de los Acuerdos de Paz, una Guatemala diferente a la que era al momento de firmarse la paz firme y duradera. El fin de la guerra, del autoritarismo y de la represión sistemática —no debemos olvidarlo— supusieron enormes beneficios para las áreas del país que sufrieron más fuertemente el impacto del conflicto armado interno.

Me atrevo a afirmar que, en Guatemala, están sentadas las bases legales para el disfrute de un Estado Democrático y de Derecho, sin embargo, también creo que, hasta ahora, ninguno de los dos gobiernos que se han sucedido tras la firma de la paz ha demostrado voluntad política de llenar de contenido las leyes e instituciones. Asistimos a una democracia en el papel.

El pasado 9 de noviembre, por tercera vez desde que se firmó la paz, los guatemaltecos acudieron masivamente (en comparación con comicios anteriores) a las urnas. Ninguna de las múltiples opciones políticas estaba exenta de cierta sospecha y,

³⁶ MINUGUA. *Seguridad Privada en Guatemala*. 2002.

³⁷ MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*. 2002.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*. 2002.

aunque había algunas caras nuevas, la mayoría de candidatos presidenciales eran ya viejos conocidos.

En primer lugar, destacaba la figura del ex-general Efraín Ríos Montt, actual presidente del Congreso, ex-golpista, señalado en el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico como responsable de gran número de masacres y por diseñar y poner en práctica la estrategia de tierra arrasada y con denuncias pendientes (a causa de su inmunidad parlamentaria) por genocidio, tortura y desaparición forzada ante la justicia española y ante la guatemalteca.

La aceptación de su candidatura (tras dos negativas previas de la Corte de Constitucionalidad por considerarla inconstitucional con base en el artículo 186 de la Constitución⁴⁰) costó a Guatemala que la Corte de Constitucionalidad, hasta entonces una institución de reconocido prestigio, perdiera su credibilidad y que un jueves negro y un *viernes de luto* (así fueron bautizadas las revueltas del 24 y 25 de julio de este año) nos obligara a todos los que en este país vivimos a refugiarnos en casa por temor a ser víctimas de la violencia incontrolada y desmedida de una turba manipulada.

Como otra opción, aparecía la clase empresarial y terrateniente, fragmentada, tras las últimas elecciones, en varios partidos políticos y con un programa de gobierno que como toda política social contempla la construcción de carreteras: «¡Obras y no palabras!». Esta corriente política sólo parece estar interesada en el crecimiento económico y en seguir enriqueciéndose a costa de un modelo de Estado que, hasta ahora, les ha resultado muy lucrativo.

Finalmente, entre los partidos con posibilidades de llegar al gobierno, asistimos al nuevo impetu de un partido de centro-izquierda, que aunque como todos los demás integra militares en su equipo de gobierno, es el único con un programa político que incluye algunas propuestas de tipo social.

La URNG, parte firmante junto el gobierno de los Acuerdos de Paz, ha perdido su base social y credibilidad y, hoy por hoy, ha dejado de ser una opción política real.

Las elecciones del 9 de noviembre no dieron el triunfo a ninguno de los candidatos en contienda. Los dos candidatos presidenciales que lograron mayor número de votos fueron, en primer lugar, el representante de la alianza empresarial (34,4%) y, en segundo lugar, el candidato del partido de centro-izquierda (26,4%). Una segunda vuelta en las elecciones definirá cuál de los dos será el próximo presidente de Guatemala.

Del resultado de la primera vuelta se pueden hacer dos lecturas positivas. En primer lugar, el ex-general Ríos Montt ha quedado, definitivamente, fuera de la vida política y perderá su inmunidad con lo que, posiblemente, haya llegado el momento de que responda ante la justicia. Como dice el columnista Sam Colop⁴¹ «Ahora al menos, el gran símbolo del mal ha caído. (...) La voz del pueblo ha sido contundente y Guatemala se ha deshecho de uno de los delincuentes mayores que al fin va a tener que enfrentar la justicia.»

No obstante, el partido fundado y liderado por el ex-general ha logrado 44 de los 158 escaños con los que cuenta el Congreso (aunque la alianza ha obtenido 49 escaños no debemos olvidar que está constituida por tres partidos) lo que le convierte en el partido político con mayor número de diputados. El partido del general también ha ganado en el 26% de los municipios, superando en número de alcaldías a todo el resto de partidos. En Quiché (donde se cometieron 327 masacres⁴² durante el conflicto armado interno; muchas de ellas atribuidas al ex-general), por ejemplo, fue el partido más votado en todo sentido. Carolina Escobar Sarti⁴³ define la intención de voto de este departamento como el *síndrome de la mujer abusada*: «Cuando a una persona o a un colectivo se le somete sistemáticamente a hechos de violencia, se le debilita de tal manera que no puede sino depender de su verdugo.»

La segunda lectura positiva que puede hacerse del resultado de las elecciones es que los electores guatemaltecos parecen haber madurado su voto. Mientras la alianza ha obtenido el mayor porcentaje de votos para su candidato presidencial, en el Congreso y en el nivel municipal el partido ganador es el fundado por ex-general Ríos Montt.

⁴⁰ Según el artículo 186 de la Constitución de la República de Guatemala de 1985, «No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República:

«El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, (...)»

⁴¹ PRENSA LIBRE, 12 de noviembre de 2003. Artículo de opinión.

⁴² La CEH documentó 626 masacres cometidas durante el enfrentamiento armado interno.

⁴³ PRENSA LIBRE, 13 de noviembre de 2003. Artículo de opinión.

La segunda vuelta de las elecciones tendrá lugar el próximo 28 de diciembre. En esa ocasión los guatemaltecos sólo definirán cuál de los dos candidatos que obtuvieron mayor porcentaje de votos será el nuevo presidente de la República. En cualquier caso, lo que es seguro es que Guatemala se enfrenta a una gran encrucijada, que el proceso de paz urge ser reconducido e impulsado y que el nuevo gobierno precisa minimizar las tendencias negativas acentuadas en los últimos tiempos y que, en algunos casos, son herencia del pasado: el descuido de instituciones claves del Estado de Derecho; el aumento de la violencia criminal; el cuestionable desmantelamiento de los órganos estatales de represión; la polarización del clima político; la pérdida de interés tanto de los sectores políticos como sociales en las reformas estructurales; el persistente aislamiento y discriminación que sufren los pueblos indígenas; y la creciente actividad del crimen organizado.

¿Será el nuevo gobierno consciente de la dura realidad y de los retos que enfrenta?. Lo sabremos en tiempos venideros.

Glosario

| | |
|---------|---|
| CACIF | Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (organización que aglutina a los grandes empresarios y terratenientes) |
| CEH | Comisión para el Esclarecimiento Histórico |
| MINUGUA | Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala |
| ONU | Organización de Naciones Unidas |
| PAC | Patrullas de Autodefensa Civil (civiles reclutados por el Ejército durante el enfrentamiento armado para funciones de patrullaje y vigilancia de las comunidades) |
| PIB | Producto Interior Bruto |
| PNC | Policia Nacional Civil |
| PNR | Programa Nacional de Resarcimiento |
| PNUD | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| URNG | Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca |

Bibliografía

- MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación*. 2000
- Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. 2003
- Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala Memoria del Silencio. 1999
- Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Guatemala Memoria del Silencio. 1999
- Luis PÁsARA. *Paz, ilusión y cambio en Guatemala*. 2003
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2001
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. 2003
- MINUGUA. *Seguridad Privada en Guatemala*. 2002
- MINUGUA. *La política de vivienda en el marco de los Acuerdos de Paz*. 2001
- MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación*. 2000.
- MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*.
- OIM. Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos. Resultados definitivos. 2003.

Identidades cuestionadas

El pueblo maya de Guatemala ante el ALCA

Alberto Alonso Fradejas*

I. Introducción

El desarrollo ha sido y es la occidentalización del mundo, la universalización de valores tan occidentales como el progreso, el universalismo, el dominio de la naturaleza, la racionalidad cuantificadora... En la época de la globalización neoliberal, la creencia en la autorregulación por el mercado lleva, lógicamente a querer sustituir por esta entidad cualquier otra regulación, ya sea estatal, familiar, ética, religiosa o cultural. El intercambio mercantil transnacional se convierte en la única base del vínculo social, y en último extremo, lo que se ha programado es una verdadera «invasión cultural,» del Norte hacia el Sur, *sin reciprocidad*. El desmantelamiento de todas las «preferencias nacionales» es, simplemente, la *destrucción de las identidades culturales* (Latouche, 1995: p. 126).

Me costaría encontrar alguna objeción a este proceso de homogeneización cultural si hubiese partido de la voluntad profunda y sincera de «todos los pueblos de la tierra», pero el caso es que no es así, y sí para mí, como integrante de un pueblo europeo, la cultura es un importante elemento identitario, para muchos pueblos del Sur, esta identidad supone a menudo, en todos los sentidos del término, su única razón de vivir (Latouche, 1995: p. 126).

Este es el caso del pueblo Maya de Guatemala. Y he decidido tomarlo como unidad de análisis, en lugar del pueblo Mahorí

de Nueva Zelanda o el Mende de África Occidental, por mi vinculación, profesional y personal, con él. Porque me está enseñando «el valor de la palabra», que dignifica a la persona y el «valor de la semilla», como principio y continuación del ciclo vital.

Asimismo, centraré mi análisis sobre las comunidades rurales, porque si bien «no todos los campesinos en Guatemala son indígenas, prácticamente todos los indígenas son o están en proceso de hacerse campesinos» (COINDE, 1997: p. 8). Y son, no sólo, pero sí principalmente, sobre ellas y ellos por su condición indígena y campesina, que los efectos del actual neoliberalismo excluyente de las mayorías se hace sentir más.

Es precisamente por y gracias a los hombres y mujeres Maya que esta investigación cobra sentido para mí.

II. Marco metodológico

La presente investigación viene orientada por dos enfoques transversales: un enfoque de sistemas de sustento¹ sostenibles y un enfoque de Derechos. Considero muy interesante utilizar ambos enfoques por el efecto sinérgico que se consigue.

Por un lado, el enfoque de sistemas de sustento porque una reducción sostenible de las causas de la vulnerabilidad sólo

bienes; sino también el **acceso** a los recursos productivos (tierra, bosque y otros bienes comunitarios), los medios y capacidades para explotarlos (tecnología) y las relaciones sociales y los derechos legales que permiten hacerlo (Pérez de Armiño, 2001: p. 546).

* Alberto Alonso es Máster en Ayuda Internacional Humanitaria.

¹ Utilizo el término «sistema de sustento» y no «medio de vida» o similares (del inglés «*livelihood*») para así referirme a un sistema interrelacionado de diferentes componentes, entre los que figuran, no sólo las actividades productivas en sí, que proporcionan ingresos, alimentos y otros

se logrará si el apoyo externo (fuera del ámbito familiar) se adecua a los pueblos de manera congruente a sus estrategias en materia de sistemas de sustento, con sus entornos sociales y con su capacidad de adaptación actual.

Por sistemas de sustento se entienden los «*mecanismos de control que un individuo, familia u otro grupo social tiene de un ingreso y/ o serie de recursos que pueden ser usados o intercambiados para satisfacer sus necesidades. Esto puede abarcar la información, los conocimientos culturales, las redes sociales, los derechos legales, así como los recursos físicos como la tierra y las herramientas*» (Blaikie et al, 2001: p. 546). Este enfoque se caracteriza porque (DFID, abril 1999):

- Da una atención primordial a los pueblos y puede aplicarse en cualquier área geográfica o grupo social.
- Reconoce las múltiples influencias ejercidas sobre los pueblos, y trata de entender las relaciones entre todas estas influencias y su impacto conjunto en los sistemas de sustento.
- Reconoce la existencia de múltiples actores (desde el sector privado hasta los ministros a nivel nacional y las instituciones multilaterales, desde las organizaciones a nivel comunitario hasta los órganos gubernamentales descentralizados).
- Identifica las múltiples estrategias en materia de sistemas de sustento que los pueblos adoptan.
- Pretende obtener múltiples logros en materia de sistemas de sustento, que hayan sido decididos y negociados por los propios pueblos.
- Es dinámico, como los propios sistemas de sustento de los pueblos y las instituciones que los conforman, por lo que crea una constante necesidad de seguir investigando para descubrir la naturaleza de complejas relaciones causa-efecto en los dos sentidos.
- Parte del análisis de los puntos fuertes, mas que de las necesidades
- Hace hincapié en la importancia de las políticas e instituciones a nivel «macro» sobre los sistemas de sustento de comunidades e individuos. Señalando, a su vez, la necesidad de que el desarrollo y planificación de las políticas que se deciden a niveles superiores vayan documentadas por las experiencias y los conocimientos adquiridos a nivel local.
- La *sostenibilidad* es un concepto central de este enfoque. Un sistema de sustento sostenible (Chambers y Conway,

1992: p. 546) es el que puede afrontar y recuperarse de tensiones y convulsiones, mantener o incrementar sus capacidades y bienes y proporcionar oportunidades de medios de sustento sostenibles para la próxima generación; y el que contribuye con beneficios netos para otros sistemas de sustento a nivel local y global en el corto y largo plazo. La sostenibilidad tiene aspectos medioambientales, económicos, sociales e institucionales (DFID, abril 1999).

Por otro lado, el enfoque de derechos trata explícitamente la cuestión de las *relaciones de poder*, consiguiendo así a través de ambos enfoques una aproximación holística a la problemática concreta.

El propio Secretario General de las NNUU en 1998 defendía que: «Un enfoque basado en los derechos humanos asegura que los estándares de los derechos humanos, tal como están establecidos en las leyes internacionales, son aplicados como criterios para la orientación de las políticas y para la solución de problemas en áreas específicas. Introduce una base normativa que es obligatoria para los países miembros, y por lo tanto requiere una respuesta legislativa a nivel del Estado. Un enfoque de derechos implica que los «beneficiarios» de las políticas y actividades son sujetos activos y demandantes, y estipula deberes u obligaciones de aquellos contra quienes esas demandas puedan dirigirse» (Aramburú, 2002: p. 2). Este enfoque introduce la noción de *obligación y responsabilidad legal y moral del Estado y de las instituciones* respecto a satisfacer las necesidades de su pueblo y asume la premisa de que hay *intereses compartidos* entre los sujetos de derecho y aquellos que trabajan para contribuir a realizarlos (Aramburú, 2002: p. 5). Un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo humano (Hauserman, 1998: p. 3):

- Enfatiza la libertad, la igualdad y el empoderamiento.
- Promueve un desarrollo centrado en las personas.
- Reconoce la dignidad inherente a todos los seres humanos sin distinción y promueve la igualdad entre hombres y mujeres.
- Insiste en el establecimiento de sistemas nacionales e internacionales basados en la igualdad económica.
- Requiere acceso equitativo a los recursos públicos y a la justicia social.
- Aboga por el respeto mutuo entre las personas como base para la paz, la justicia y la resolución de conflictos.

III. Hipótesis

«El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), bajo su marco ideológico actual, y los intereses del socio implementador para Guatemala (el Estado...), compromete seriamente la Seguridad Alimentaria y actúa como catalizador de los componentes de la Vulnerabilidad de la población Guatemalteca y, muy especialmente, del pueblo indígena Maya».

IV. Marco teórico

1. *El Escenario internacional y el «pensamiento unívoco»*

Un mega-acuerdo multilateral «de comercio» como pretenido ser el ALCA, no es más que la obligada expresión, hasta sus últimas consecuencias, del paradigma Neoliberal que emerge alrededor del *Consenso de Washington* a comienzos de los años 80 del pasado siglo.

Para legitimar y viabilizar la implementación de este nuevo orden se redefine la misión de los organismos multilaterales, sobre todo del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y de los países ricos, con el propósito de enfatizar la dimensión económica del desarrollo. Esta nueva percepción dominante se concretó en los programas de ajuste estructural, que se implantaron progresivamente en la mayoría de los países empobrecidos. La fórmula que se impone a estos países implica colocar al mercado como el instrumento clave para asignar los recursos; abrir las economías hacia el exterior, eliminando las barreras a la entrada de productos externos y fomentando las exportaciones; otorgar el protagonismo máximo al sector privado, con la consiguiente reducción del papel del Estado y unas políticas macroeconómicas estrictas.

Se amplía la definición de la política más allá de los estados para abarcar a todas las fuentes de autoridad, *para abarcar a todas las que tienen poder para asignar valores*, permitiendo que los dos ámbitos correspondientes a los mercados y a los estados, sean tratados como uno sólo, en lugar de como dos. Se pasa de una concepción:

— *Economía/ Política = Estados + Mercado*

A otra del tipo:

— *Autoridades/ Mercados + Mercados/ Autoridades = Valores/ Sociedades*

Esto es así porque algunos mercados son más o menos «libres», y algunos están completa o parcialmente controlados. Así que, en lugar de Economía/ Política, para referirnos a la distribución de riqueza y de poder entre estados, tenemos en el sistema el entramado variable de valores (seguridad, riqueza, justicia y libertad). Pero también tenemos como resultado la asignación de dichos valores no sólo entre estados sino entre múltiples grupos sociales y asociaciones («Sociedades» en la fórmula). (Strange, 1996: pp. 65, 66).

Por lo tanto, la comprensión del «orden mundial» contemporáneo exige prestar atención tanto al sistema político internacional de estados y al papel que en él tienen los estados dominantes como a la estructura de producción global:

1) Un programa de ajuste estructural del FMI y el BM empujará a un Estado a medidas comerciales de *liberalización*, según los acuerdos de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC).

La OMC fue establecida en 1995 y es la única organización internacional que se ocupa de las «normas» que rigen el comercio entre los países. En lo relativo al comercio, la OMC concentra los poderes (Vía Campesina, 2003):

- Legislativo: Sirve de foro para las negociaciones comerciales y la elaboración de acuerdos.
- Ejecutivo: Administra la ejecución de los acuerdos, supervisa las políticas comerciales nacionales y coopera con otras organizaciones internacionales como el BM y el FMI.
- Judicial: Resuelve las diferencias comerciales.

El *sistema de reglas comerciales de la OMC* comprende

- El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT en inglés).
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).
- Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPs).
- Acuerdo sobre la Agricultura (AoA).
- El Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMs).

La OMC es el reflejo del cambio que se ha dado en el sistema competitivo internacional, que ha llevado a los propios gobiernos a competir por cuotas de los mercados mundiales. Se da una búsqueda de aliados entre otros estados por el poder de negociación añadido que confiere una zona económica más ex-

tensa. Además, la búsqueda de aliados no se limita a otros estados o a organizaciones intergubernamentales, sino que se complementa con la búsqueda de aliados entre empresas extranjeras (Strange, 1996: pp. 28,29). Esta es la filosofía que ha motivado el interés de los estados por organizarse en bloques comerciales, como la UE en Europa, el ASEAN en el sudeste asiático, el MERCOSUR en Sudamérica o el TLCAN en Norteamérica, entre otros...

2) El principal cambio en la estructura de producción ha sido la «deslocalización» de las actividades productivas, en países diferentes al de origen, pero destinada a diferentes mercados locales y no a un único mercado global (mas que de *Globalización* habría que hablar de *Regionalización* y sobre todo de *Marginalización*, excepto en el caso de los flujos de capital financiero, que si están realmente globalizados²). Esta deslocalización productiva la llevan a cabo corporaciones de países ricos (principalmente del Norte, pero también del Sur) denominadas *Empresas Transnacionales* (ETNs).

Las ETNs tiene un gran atractivo para los estados de acogida por su *capacidad para conseguir capital* (gracias a la desregulación de los mercados financieros), para la propia inversión, pero sobre todo para el *desarrollo de nueva tecnología*, fuera del alcance de muchos estados del Tercer Mundo debido a la gran *intensificación* que se ha dado en los *costes del cambio tecnológico* (en agricultura, industria y servicios) a la vez que disminuye el ciclo de vida de los productos. A raíz de estos cambios estructurales en los modos de producción, los intereses de corporaciones privadas y gobiernos tienden a converger, convirtiéndose ambos actores en aliados en la carrera global por el crecimiento económico. (Ostergard et al, 2001: pp. 645) y existirán razones para forjar alianzas en la medida en que un gobierno pueda aprovecharse de la inversiones pasadas y futuras de una ETN sin soportar la mayor parte de los costes (Strange, 1996: p. 29).

Lo que ocurre es que al abrir sus economías al mercado mundial, los países en desarrollo han aumentado sin duda sus oportunidades de competir con éxito en las industrias de exportación, pero al precio de aceptar una creciente dependencia de los servicios financieros y de comercialización que ofrecen las grandes empresas de los países ricos (Strange, 1996: p. 84).

² Durante los últimos 25 años asistimos a una *polarización* de las corrientes comerciales mundiales y no a su diversificación. Ha habido una concentración en el origen y en el destino de los flujos de manera que

Sin recurrir a reduccionistas acepciones sobre el «control mundial» por parte de las ETNs, si que es posible afirmar que cada vez es mayor la autoridad que ejercen, en paralelo a la de los gobiernos, en materia de dirección económica con respecto a la localización de la industria y de la inversión, a la orientación de la innovación tecnológica, a la gestión de las relaciones laborales y a la imposición fiscal sobre los beneficios empresariales (Strange, 1996: p. 101).

El cambio en el orden mundial ha aumentado considerablemente los costes de protección de las actividades económicas nacionales (en cualquier sector de actividad) y la adjudicación de privilegios monopolísticos, facultades antes en manos de los estados, descartándolo por completo en el caso de la mayoría de los países de la periferia mundial. El discurso neoliberal de que el mercado se impone ineludiblemente, y que además es bueno que se imponga, parece ser el único «real»... ¿o quizás hay otros?

2. Mapa Conceptual

Antes de pasar a estudiar la incidencia de determinados actores y situaciones sobre los niveles de vulnerabilidad y soberanía alimentaria del pueblo Maya en Guatemala, me parece interesante detenerme brevemente para conocer que incluyen y que implicaciones tiene estos conceptos.

El concepto de vulnerabilidad que voy a utilizar en el análisis es un *concepto funcional de la vulnerabilidad*, que proviene de la noción de que ciertos grupos de la sociedad son mas sensibles a las crisis que amenazan sus sistemas de sustento (Banco Mundial, 2001: p. 130).

La vulnerabilidad es un concepto complejo que abarca diferentes componentes, aunque todos ellos integran las dos *dimensiones* con que cuenta la vulnerabilidad: el *riesgo* y la *falta de capacidades*. Componentes de la vulnerabilidad de una familia o persona (Pérez de Armiño, 2001: pp. 587-590):

- A. Exposición física al *riesgo* de una *catástrofe*.
- B. Falta de *capacidades* y de *acceso* a los recursos. Debido a:
 - 1) Su nivel de pobreza.

amplias zonas del Tercer Mundo, como África Subsahariana y gran parte de Asia y América Latina, están quedando excluidas, marginalizadas, del comercio internacional. (Zabalo, 2000: p. 1)

- 2) La inseguridad de su *sistema de sustento*.
- 3) Cuando se encuentra indefensa o desprotegida, bien a un *nivel personal* (por la falta de capacidades físicas y/ o psicológicas, de conocimientos y de cualificaciones técnicas, de *capital social*³ o por la dificultad para ejecutar *estrategias de afrontamiento*⁴) o bien desprotegida a un *nivel social* (ya sea por la falta de protección por parte de la comunidad debido a un debilitamiento de la *economía moral*⁵ o a una falta de protección por parte del Estado y/o políticas negativas por parte de este).

A un nivel mas «macro» podemos reconocer como procesos y dinámicas generadores de vulnerabilidad (Pérez de Armiño, 2001: p. 189):

- 1) *Las relaciones de dependencia y subdesarrollo económico*
- 2) *La Globalización y liberalización económicas*
- 3) *El deterioro medioambiental*
- 4) *El rápido crecimiento demográfico*
- 5) *Las políticas públicas negativas*
- 6) *La deficiente cobertura sanitaria y educativa*
- 7) *El militarismo y los conflictos*
- 8) *La discriminación de la mujer*

Al hablar de Seguridad Alimentaria, me refiero (utilizando la definición del Banco Mundial de 1986) al «acceso físico, económico social a los alimentos (en cantidad, calidad nutricional, seguridad y preferencia cultural) para una vida activa y

saludable, por todos los miembros de la familia, en todo momento y sin riesgo previsible de perderlo» (Pérez de Armiño, 2001: p. 517).

En esta concepción de la Seguridad Alimentaria es decisiva la aportación de la «*Teoría de la Titularidades al Alimento*», formulada por Amartya Sen en su obra «*Poverty and famines*» de 1981, como una explicación de las hambrunas. Esta teoría provoca el cambio de una explicación de las hambrunas como «un periodo de escasez debido al hundimiento brusco de la disponibilidad alimentaria per capita, motivado por factores naturales o demográficos» (basada en el enfoque DDA, Descenso de la Disponibilidad de Alimentos, del economista clásico Malthus) a otra explicación que hace hincapié en las *causas económico-sociales del hambre*: Según Sen, el hambre y las hambrunas son consecuencia de la *falta de acceso al alimento* de los mas vulnerables, utilizando su propia jerga, de una «*falta de titularidades al alimento*», entendidas estas como «las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al alimento de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del estado o la comunidad» (Pérez de Armiño, 2001: p. 518).

De este modo, la Seguridad Alimentaria Familiar (SAF), y por ende la individual, estará asegurada cuando (Pérez de Armiño, 2001: p. 589):

- 1) Exista una *suficiencia* de comida y esta sea *culturalmente apropiada*

³ El capital social consiste en un conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad, así como a la capacidad de sus miembros para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada en beneficio mutuo. (Alberdi y Pérez de Armiño, 2001: p. 95) . (Sigue en pag. 9) Generalmente éste se desarrolla en interacciones sociales que dan lugar a tres dimensiones diferentes (Banco Mundial, IDM 2001: p. 175):

- *Capital social fundado en asociaciones horizontales estrechas*: Dentro de las comunidades y representa los fuertes lazos que unen a los miembros de la familia, vecinos, amigos cercanos y socios empresariales. Conecta a personas con características demográficas similares.
- *Capital social fundado en asociaciones horizontales lejanas*: Se da entre comunidades y se trata de los contactos horizontales establecidos con personas que poseen un poder político y situación económica comparables.

— *Capital social fundado en asociaciones verticales*: Se da fuera de las comunidades y corresponde a los contactos verticales entre individuos y personas o instituciones formales que ocupan puestos influyentes o de poder.

⁴ Son las estrategias implementadas por las familias vulnerables para evitar y/ o aliviar situaciones de crisis alimentaria, sobre todo las crisis de tipo mas agudo y puntual durante desastres (hambrunas), pero también las crisis estacionales (durante los meses previos a la cosecha) o las crónicas, con el doble objetivo de asegurar sus subsistencia y de preservar sus sistemas de sustento de cara al futuro (Pérez de Armiño, 2001: p. 233)

⁵ Entendida como un «conjunto de mecanismos de solidaridad comunitaria y ayuda mutua, basados en relaciones sociales de reciprocidad, propios de las sociedades agrícolas tradicionales, orientados a satisfacer las necesidades básicas de toda la comunidad» (Pérez de Armiño, 2001: p. 205)

- 2) Esa comida sea *accesible* por la familia o individuo (titularidades)
- 3) Cuando los niveles de vulnerabilidad sean reducidos.

Cuando el individuo o la familia sea capaz de mantener las condiciones generadoras de Seguridad Alimentaria a lo largo del *tiempo*. (Pérez de Armiño, 2001: pp. 519-521).

3. *GuateMaya*

Guatemala es un Estado que posee una gran riqueza por su gran diversidad biológica y cultural. Con una población total de 11.994.073 en 2001 (FNUAP, 2003). La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-1999 indica que la población indígena representa el 48.6% del total de la población guatemalteca. Otras fuentes, consideran que ese porcentaje podría ser superior al 60%. Según la ENIGFAM el 60,3% de la población del país habita en el área rural, de la que el 59% es población indígena (MINUGUA, 2001).

Los pueblos indígenas que habitan el territorio del actual Estado de Guatemala son el pueblo Garifuna, el Xinca y el Maya, conformado por 22 grupos etno-lingüísticos diferentes, sin embargo el Castellano es el único idioma oficial (*Ver ANEXO I «Mapa Lingüístico de Guatemala»*). El idioma es fuente y transmisor de cultura (aunque la cultura Maya también se ha transmitido vía escrita) y por lo tanto «cuando el nexo a los ecosistemas saludables y sostenibles, se rompe a consecuencia de perder un hábitat, la biodiversidad o los alimentos tradicionales, se afecta a la capacidad de transmitir a las futuras generaciones los elementos del idioma altamente vinculados con nuestro medio ambiente, nuestros alimentos y nuestra relación con la sagrada Madre Tierra» (RAI, 2001)

Los orígenes del pueblo Maya datan de unos 12.000 años a.C, pero será a partir de 2000 a. C que la civilización Maya alcance todo su esplendor, con el desarrollo de las matemáticas, la medicina, la arquitectura, el calendario solar...(Domingo, 2002: p. 9) La últimos 500 años del pueblo maya están marcado por sometedoras y discriminatorias relaciones coloniales:

«el colonialismo sufrido por el pueblo Maya puede dividirse, a grandes rasgos, en tres etapas, que contemplan las reformas liberales, así:

1. *1524-1821: Colonialismo español*. Hasta la independencia.
2. *1821-1871: Colonialismo criollo*. Hasta el gobierno del general Rufino Barrios
3. *1871-1993: Colonialismo ladino*.

En cada una de esas etapas se le ha negado al pueblo maya el derecho a conducir su propio desarrollo, según sus necesidades económicas...» (Ordóñez, 2001, p. 1).

La expresión mas terrible de la discriminación y hostigamiento a la mayoría Maya, por parte del estado de Guatemala se produjo durante los más de 30 años de conflicto interno (1962-1996) y sobre todo durante la primera mitad de la década de los 80 con la «política de tierra arrasada», bajo la dictadura militar del general Efraín Ríos Montt.

El conflicto que oficialmente enfrentaba a el movimiento revolucionario marxista de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y a el estado de Guatemala, se cobró mas de doscientas mil víctimas, de las cuales el 83% eran mayas y el 17% ladinos (CEH, 1999: p. 17). El Estado (por medio del ejército, la policía y agentes «paramilitares» bajo su amparo, denominados Patrullas de Autodefensa Civil) fue el responsable del 93% de los hechos de violencia y violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto, frente a la URNG, responsable del 3% de estos lamentables hechos (sobre el otro 4% no fue posible establecer claramente la responsabilidad u operaron otros grupos). La Comisión de Esclarecimiento Histórico de las Naciones Unidas, concluyó en su informe de 1999, que «...agentes del estado de Guatemala, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre 1981 y 1983, ejecutaron *actos de genocidio en contra de grupos del pueblo Maya...*» (CEH, 1999: p. 42).(Ver ANEXO II: «*Mapa de Masacres durante el conflicto*»).

«En la cultura Maya, la tierra es considerada como una Madre que palpita, habla, canta, ríe, llora, exige... sienten que de ella proviene un inmenso poder dador de la vida de todo cuanto existe» (Matul, 1999: p. 31).

Independientemente del tipo de religión que hoy en día profese (maya, católica o evangelista, sobre todo) el pueblo Maya está íntimamente asociado al cultivo del maíz, de la milpa. El Popol Vuh, libro sagrado de los Quiché, relata como fueron creados y formados los primeros abuelos y abuelas; por el Corazón del cielo, el Corazón de la tierra...(Acajábón y Maldonado Aj, 1999: pp. 13,14):

«... a continuación entraron en plática acerca de la creación y la formación de nuestra primera madre y padre, de maíz amarillo y maíz blanco se hizo su carne; de masa de maíz se hicieron los brazos y las piernas del hombre. Únicamente masa de maíz entró en la carne de nuestros primeros padres, los cuatro hombres que fueron creados.»

Los rituales asociados al maíz se extienden desde antes de la siembra hasta después de la cosecha. En el traslado del maíz del campo a la casa, el almacenamiento, el resguardo, el cuidado de la semilla, el consumo diario y el consumo ceremonial (fiestas), pero particularmente, los momentos culminantes de la siembra y la cosecha, son los momentos que merecen ritos especiales (Acajabón y Maldonado Aj, 1999: p. 16).

V. Principales Sistemas de Sustento del pueblo Maya de Guatemala

La pretensión de este apartado es la de analizar de forma breve y descriptiva los principales sistemas de sustento del pueblo Maya en la actualidad, con el propósito de poder analizar posteriormente el impacto que sobre su viabilidad y sostenibilidad tienen (o tendrán...) diversos actores y/ o «situaciones».

El principal sistema de sustento para el pueblo Maya proviene de su interacción con la «Madre Tierra», que es depositaria de su cultura y cosmovisión a la vez que garante de su seguridad alimentaria y de su salud (e incluso genera ingresos si se da un excedente comercializable).

La agricultura de la milpa (cultivo de maíz), es un sofisticado modelo de policultivo capaz de aprovechar y conservar los recursos naturales (MINUGUA, 2001). Este policultivo incluye la siembra de maíz, frijol y calabaza (Acajabón y Maldonado Aj, 1999: p. 45-47):

El maíz crece mas alto que los otros cultivos, aprovechando la luz mas fuerte y juntando la lluvia a través de sus hojas mas anchas. La estructura del maíz también provee un esqueleto para que la planta del frijol (enredadera) se suba, y en la parte

mas baja el cultivo de calabazas se puede extender por la superficie de la tierra.

En otro nivel, las raíces del maíz son profundas, por lo que ayudan a sostener el suelo para que no se erosione, a la vez que extraen nutrientes que el frijol y las calabazas no alcanzan. Las raíces del frijol se asocian en el suelo con bacterias nitrificantes, para fabricar abono en forma de nitrógeno, que es aprovechado por los otros cultivos.

El policultivo también ayuda a reducir las plagas. La combinación de varios colores y olores confunde a las plagas. Además, la variedad de alturas y estructuras de cada planta hacen difícil su dispersión de una planta a otra. Los insectos benéficos tiene mas refugios y pueden buscar flores y plantas para complementar su dieta de plagas.

El grado de conocimiento, «saber hacer» y experiencia acumulada a lo largo de generaciones sobre este cultivo lleva a que no sólo el grano, sino todas las partes de la planta del maíz sean utilizadas: como envolturas, para cocinar, para alimentar al ganado, como juguetes, para bebidas y para fines medicinales (Acajabón y Maldonado Aj, 1999: pp. 20-22).

La combinación básica de maíz (carbohidratos) y frijol (proteínas) proporcionan una adecuada *dieta alimenticia*, de hecho, «la comparativamente menor incidencia de la pobreza extrema en Guatemala es reflejo de los patrones alimenticios de la población» (GUAPA, BM, 2001, p. 8).

Sin embargo, con la difusión del modelo agro-exportador⁶, sobre todo durante el último cuarto del siglo xx, muchas familias Maya perdieron sus parcelas (ver mas adelante) y aquellos que pudieron mantener su minifundio fueron relegados a tierras marginales (FAO, 2002: p. 4). Esto ha dado lugar a dos consecuencias:

- El nivel de desnutrición entre los niños guatemaltecos se ubica entre los más altos del mundo, siendo el 54% de los niños desnutridos indígenas (GUAPA, BM, 2001, p. 93)
- La migración temporal⁷ (de aquellos que posean una parcela) o permanente (de muchos «sin tierra») masiva de

⁶ Modelo que se ha demostrado incapaz ni de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías ni de estimular el mercado interno, pero si de aumentar la concentración de la tierra en grandes latifundios de monocultivos no tradicionales

⁷ La migración como forma de sustento presenta serias dudas sobre sus bondades y sostenibilidad. En las comunidades rurales la migración trae como consecuencia la venta de sus magros activos, la desintegración familiar o bien el abandono de mujeres e hijos (FAO, 2002: p. 3)

Tipos de cultivos producidos por tipos de hogar

| Tipos de hogar | Tipos de cultivos producidos | | | |
|---|------------------------------|--|---|----------------------------------|
| | Sólo subsistencia | Subsistencia y exportaciones tradicionales | Subsistencia y exportaciones no tradicionales | Sólo exportaciones tradicionales |
| Población de hogares (en miles) | 651 | 147 | 23 | 28 |
| Indígenas (% en categoría de cultivos) | 58 | 35 | 75 | 44 |
| Pobreza (en categoría de cultivos) | | | | |
| Pobreza extrema (%) | 20 | 26 | 5 | 14 |
| Total pobres (%) | 73 | 79 | 63 | 66 |
| Distribución de los hogares según propiedad de la tierra (%) | | | | |
| Inquilinos | 33 | 14 | 17 | 10 |
| Propietarios 0-1 hectáreas | 45 | 38 | 54 | 72 |
| Propietarios 1-2 hectáreas | 10 | 21 | 17 | 13 |
| Propietarios 2-5 hectáreas | 6 | 16 | 9 | 5 |
| Propietarios 5-15 hectáreas | 3 | 8 | 2 | 0 |
| Propietarios >15 hectáreas | 3 | 3 | 1 | 2 |
| Total | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fuente: ENCOVI 2000, Instituto Nacional de Estadística - Guatemala.

los indígenas desde las mesetas del noroeste para satisfacer el déficit de mano de obra en la región cafetalera, bananera y de caña del sur⁸ (GUAPA, BM, 2001, p. 55).

Las remesas que envían aquellos miembros de la comunidad que emigraron al extranjero (muchas veces, a la industria maquilera del norte de México o al campo ya que las condiciones de trabajo son mejores en las fincas de México que en las de Guatemala! (GUAPA, BM, 2001, p. 55) también constituyen una importante, aunque generadora de desigualdad, fuente de ingresos.

En cuanto a el empleo asalariado se refiere, «los pobres, indígenas y aquellos que no hablan español tienen menos oportunidades de acceder a trabajos con salarios altos y una capacidad limitada para diversificar las fuentes de ingreso». La discrimina-

ción salarial es alta para los grupos indígenas, la brecha salarial promedio entre los trabajadores indígenas vs. los no indígenas es de un 50%. (GUAPA, BM, 2001, p. 57).

Pero, además de las mencionadas formas de sustento, mas ligadas a la obtención de ingresos o activos físicos, se puede identificar en las comunidades maya otro importantísimo sistema de sustento, ligado a sus formas de organización política y social, propias de su acervo cultural y cosmovisión, como son las redes de capital social y de economía moral que se dan sobre todo al interior de la comunidad.

La participación en organizaciones fundadas en *lazos horizontales estrechos* resulta, principalmente, de la afiliación a organizaciones, predominantemente religiosas (18%) pero también recreativas (3%) y de control de bienes públicos (2%).

⁸ La crisis en el sector cafetalero y los emergentes problemas en la producción de azúcar afectarán definitivamente a una población que ya

es vulnerable y que depende ampliamente de estas actividades para obtener sus ingresos (GUAPA, BM, 2001, p. 55).

Ejemplos de ayuda mutua mencionados por mayas de la etnia *Mam* son: ayudar a una familia que ha perdido a su «cabeza de familia», cooperar con quienes enfrentan una muerte en la familia, la entrega de ayuda económica a familias de escasos recursos... (GUAPA, BM, 2001, pp. 175-177).

Las relaciones basadas en la *economía moral* pueden observarse en la organización de las comunidades para administrar los bienes públicos, los recursos colectivos y tomar sus propias decisiones (GUAPA, BM, 2001, pp. 178). Entre las actividades de acción colectiva más comunes se encuentran la construcción comunitaria, la participación en acuerdos de intercambio laboral, la recolección de donaciones en dinero o en especie y el trabajo voluntario: «...para los Mayas esta bondad del universo (la milpa) no pertenece a persona alguna y los frutos del propio trabajo solamente pueden ser de la comunidad...» (Matul, 1999: p. 31).

Estas formas de organización dan lugar a que «la desigualdad medida por medio de los índices de Gini sea mayor al interior de la población no indígena que en la indígena» (GUAPA, BM, 2001, p. 13).

VI. Las «crisis» como fuente de vulnerabilidad para el pueblo Maya de Guatemala

En este apartado pretendo describir una importante fuente de vulnerabilidad para las comunidades maya, partiendo de la información cuantitativa, recogida en la «Encuesta sobre Condiciones de Vida» (ENCOVI), y cualitativa a través de el «Estudio Cualitativo sobre la Exclusión y la Pobreza» (ECEP), que realizó el Estado de Guatemala junto con un equipo del Banco Mundial en el año 2000⁹.

1. Perfil de las crisis en Guatemala

En el año 2000, más de la mitad (53%) de los hogares entrevistados informó haber sufrido una o más crisis. Una cuarta parte (23%) informó haber sufrido crisis «naturales», 17% citó crisis provocadas por el ser humano y 13% dijo haber sufrido ambos tipos de crisis. Los principales tipos de agrupación de crisis fueron:

- A. Agrícolas: sequía, plagas, pérdida de cosecha o en los términos de intercambio.
- B. Crisis económicas idiosincráticas: pérdida del empleo, quiebra, accidente o muerte del principal sostenedor del hogar, pérdida de remesas, endeudamiento/ deuda colectiva.
- C. Social/ violencia: violencia del conflicto de los 80, conflictos familiares o de tierra, violencia intra familiar, delitos.
- D. Crisis económicas covariadas: cierre de empresas; despidos masivos, abandono por migraciones.
- E. Desastres naturales¹⁰: terremotos, inundaciones, temporales, huracanes, aludes o incendios forestales.

Las secuelas de las crisis se ceban principal, aunque no únicamente, sobre los *derechos económicos, sociales y culturales* del pueblo Maya. Entre las secuelas informadas se cuentan las siguientes:

- A. Económicas: sobre la riqueza, el ingreso y el consumo
- B. Psicológicas: temor, síndrome post-traumático o susto
- C. Sociales: minado de la confianza y del capital social en las comunidades
- D. Daños o destrucción de los activos comunitarios
- E. Impactos sobre la salud y la educación.

En la ENCOVI se incluye un estudio del perfil de la pobreza y la vulnerabilidad que es muy ilustrativo si consideramos un sujeto Maya «tipo» de procedencia rural, del oeste del país, no emigrante temporal, sin o con escasa educación (escolar...) y dedicado a la agricultura:

⁹ De las 10 aldeas incluidas en este estudio, 8 eran de diferentes grupos Maya y dos ladinas, por lo que los resultados son generalizables para el pueblo Maya. Esto junto a que los datos hacen referencia a un año concreto (2000) provoca que los resultados de este análisis no sean rotundos, pero aun así los considero una fuente de información interesante y fiable.

¹⁰ La probabilidad de que un sector de la población sea expuesto a ciertos desastres naturales parece estar determinada en gran medida por factores de ubicación y geografía.

Estudio del perfil de la pobreza y la vulnerabilidad

| | Porcentaje población | Porcentaje pobres | Porcentaje vulnerables | Media de Vulnerabilidad* | Relación Vulnerabilidad-pobreza |
|-------------------------------------|----------------------|-------------------|------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 0,58 | 1,14 |
| Etnia del jefe/a de hogar | | | | | |
| Ladino | 52 | 42,4 | 46,1 | 0,44 | 1,24 |
| Indígena | 48 | 57,6 | 53,9 | 0,75 | 1,07 |
| Área de residencia | | | | | |
| Rural | 61,4 | 81,4 | 78,3 | 0,75 | 1,10 |
| Urbana | 38,6 | 18,6 | 21,7 | 0,27 | 1,33 |
| Región | | | | | |
| Metropolitana | 21,7 | 6,,9 | 13,6 | 0,10 | 2,24 |
| Norte | 8,1 | 12,1 | 10,7 | 0,79 | 1,01 |
| Noreste | 8,2 | 7,6 | 7,6 | 0,56 | 1,15 |
| Sureste | 8,8 | 10,7 | 9,2 | 0,64 | 0,98 |
| Central | 10,7 | 9,8 | 9,5 | 0,55 | 1,10 |
| Suroeste | 26,5 | 30,1 | 28,6 | 0,65 | 1,08 |
| Noroeste | 12,9 | 18,8 | 17,3 | 0,80 | 1,05 |
| Petén | 3,3 | 4,0 | 3,7 | 0,67 | 1,05 |
| Género del jefe/a de hogar | | | | | |
| Hombre | 85,3 | 87,5 | 88,8 | 0,60 | 1,16 |
| Mujer | 14,7 | 12,5 | 11,2 | 0,46 | 1,02 |
| Jefe/a hogar emigrante CP | | | | | |
| No emigrante | 92,7 | 90,3 | 90,8 | 0,57 | 1,15 |
| Emigrante corto plazo | 7,3 | 9,7 | 9,2 | 0,75 | 1,08 |
| Nivel educación jefe/a hogar | | | | | |
| Sin educación | 38,3 | 52,9 | 49,9 | 0,76 | 1,07 |
| Primaria | 45,0 | 43,3 | 45,8 | 0,59 | 1,20 |
| Secundaria | 11,4 | 3,3 | 1,9 | 0,12 | 0,64 |
| Superior | 5,3 | 0,4 | 2,5 | 0,03 | 7,32 |
| Sector empleo jefe/a hogar | | | | | |
| Agricultura | 47,0 | 66,0 | 61,6 | 0,80 | 1,07 |
| Minería | 0,4 | 0,1 | 0,4 | 0,32 | 3,71 |
| Manufactura | 10,1 | 6,2 | 6,8 | 0,38 | 1,25 |
| Gas, Electricidad, Agua | 0,5 | 0,3 | 0,5 | 0,45 | 2,07 |
| Construcción | 8,3 | 7,2 | 8,0 | 0,54 | 1,28 |
| Comercio | 15,2 | 9,7 | 9,6 | 0,35 | 1,14 |
| Transporte | 3,9 | 2,5 | 3,5 | 0,47 | 1,61 |
| Financiero | 2,6 | 0,7 | 1,5 | 0,21 | 2,61 |
| Comunitario | 12,0 | 7,3 | 8,0 | 0,33 | 1,26 |

* Media de vulnerabilidad es la probabilidad media de ser pobre de un grupo específico (el índice de vulnerabilidad media para las personas en ese grupo).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ENCOVI 2000 y del Instituto Nacional de Estadística- Guatemala.

2. *Principales estrategias de afrontamiento de las crisis empleadas por el pueblo Maya en Guatemala*

Según la ENCOVI las principales estrategias para enfrentar la mayoría de las crisis implican disminuir el nivel de consumo y recurrir a los haberes propios o la auto-ayuda.

La segunda estrategia de afrontamiento en importancia la constituyen las acciones en la comunidad a través de mecanismos informales¹¹ (capital social).

Los seguros formales (como recurrir a el crédito y a los seguros privados) han servido para mitigar los riesgos de desastre natural, pero la probabilidad de usar estos mecanismos es mucho menor entre los mas pobres, contribuyendo al círculo de la vulnerabilidad. En la siguiente página se incluyen las *principales estrategias de afrontamiento de la población dividida en cinco grupos de riqueza* (quintiles):

Principales estrategias de afrontamiento de la población dividida en cinco grupos de riqueza

| % de hogares que informaron de una crisis | Total | Q1 mas pobre | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 mas rico |
|---|-------|--------------|-------|-------|-------|-------------|
| Auto-ayuda | 35,3 | 39,4 | 39,2 | 31,8 | 33,6 | 33,1 |
| Capital social | 7,4 | 11,0 | 8,1 | 7,4 | 5,8 | 5,1 |
| Seguro privado/ crédito | 12,6 | 7,7 | 14,4 | 13,9 | 14,7 | 11,9 |
| Asistencia estatal | 0,2 | 0,4 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,3 |
| Asistencia int./ ONG | 0,5 | 0,6 | 0,5 | 0,7 | 0,0 | 0,5 |
| Disminución del consumo | 44,0 | 40,9 | 37,7 | 46,1 | 46,0 | 49,0 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: ENCOVI 2000, Instituto Nacional de estadística- Guatemala,

El desplazamiento (interno y externo) también se utiliza como mecanismo de defensa (como ocurrió con la guerra civil o el huracán Mitch).

VII. *El Estado como fuente de vulnerabilidad para el pueblo Maya de Guatemala*

La mayoría de los procesos y dinámicas generadores de vulnerabilidad identificados en el epígrafe del «mapa conceptual» son, en mayor o menor medida, una responsabilidad del Estado.

1. *Indicadores de gobernabilidad del estado de Guatemala*

Casi 7 años después de la firma de los acuerdos de paz, el Estado de Guatemala vuelve a estar monopolizado en la sombra (y probablemente « a plena luz» tras la próximas elecciones presidenciales¹²) por esa cúpula militar que practicó las acciones de «tierra arrasada» en los años 80. Se da la preocupante simbiosis de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en una única figura cuya crueldad ha quedado sobradamente demostrada.

¹¹ Un caso destacable de solidaridad y vínculo social fue el hecho de que durante los años de refugio en México, en la década de los 80, hubo mas refugiados en comunidades maya chiapanecas que en los campos habilitados por el ACNUR (CEH, 1999: p. 31)

¹² El General y pastor evangélico Efraín Ríos Montt es el candidato del Frente Republicano Guatemalteco para ocupar la presidencia de la

República a partir del 14 de enero de 2004, a pesar del veto constitucional que prohíbe presentarse a la presidencia a ex-golpistas y de haber sido denegado por el Tribunal Supremo Electoral por tres veces. La cuestión está siendo estudiada actualmente por la Corte Suprema de Justicia. (Sandoval, 17/06/2003).

No es de extrañar entonces que, en relación con la *debilidad en la gestión del sector público*, Guatemala registre cifras «bastante deficientes» en la mayoría de los indicadores de gobernabilidad (GUAPA, BM, 2001, pp. 170-174):

- Guatemala se encuentra entre el peor 28% de los países del mundo en cuanto a corrupción se refiere. La excesiva centralización del estado, con un control del 68% del gasto público total por parte del gobierno central, no ayuda a luchar contra la corrupción. Transparencia Internacional señala que, en 2001, el 24% del presupuesto nacional anual se habría «perdido» a causa de la corrupción y la mala gestión financiera.
- Guatemala figura también en la «lista negra de blanqueo de capitales» elaborada por el Grupo de Acción Fi-

nanciera sobre Blanqueo de Capitales apoyado por la OCDE.

- El nivel de ingreso fiscal actual es inadecuado y no cumple con los objetivos establecidos en los acuerdos de paz. Los cambios introducidos en el sistema impositivo indirecto (IVA) siguen manteniendo la carga fiscal sobre aquellos con menores recursos, mientras la evasión fiscal es habitual entre las clases más altas.
- El gasto público es muy bajo y no está bien focalizado (GUAPA, BM, 2001, pp. 178,169). De nuevo, si la razón (justicia social...) estipula que el gasto público debe discriminar en favor de los más pobres y vulnerables, la realidad guatemalteca es totalmente distinta:

Incidencia en la distribución del gasto social por sector y grupo socioeconómico

(% de los beneficios totales recibidos por cada grupo)

| | Total | Quintil | | | | | Grupo de Pobreza* | | | Etnia | | Área | |
|--------------------------|-------|---------|----|----|----|----|-------------------|----|----|-------|---------|-------|--------|
| | | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | XP | P | NP | Ind. | No Ind. | Rural | Urbana |
| Educación - Total | 100 | 17 | 21 | 21 | 21 | 21 | 13 | 55 | 45 | 37 | 63 | 59 | 41 |
| Salud - Total | 100 | 17 | 18 | 23 | 25 | 17 | 12 | 53 | 47 | 40 | 60 | 64 | 36 |
| Protección social- Total | 100 | 8 | 13 | 15 | 18 | 46 | 6 | 33 | 67 | 25 | 75 | 45 | 55 |
| Seguridad social- Total | 100 | 1 | 3 | 5 | 15 | 76 | 1 | 9 | 91 | 9 | 91 | 20 | 80 |
| Asistencia social- Total | 100 | 15 | 23 | 25 | 21 | 16 | 11 | 58 | 42 | 41 | 59 | 70 | 30 |

* XP = Extremadamente pobres/ P= Pobres/ NP= No Pobres.

Fuente: ENCOVI 2000, Instituto Nacional de estadística- Guatemala.

- Guatemala forma parte del 14% de los países del mundo con los peores índices respecto del indicador compuesto de «estado de derecho» el cual mide la confianza de la población respecto de las reglas que rigen a la so-

ciudad así como el respeto que muestra por ellas (por ejemplo: la incidencia de la delincuencia, la eficacia y la predictibilidad del poder judicial¹³, y el cumplimiento de los contratos).

¹³ En 1998, según una encuesta acerca de la administración de justicia el 89% de los entrevistados indicó que la justicia no es adecuada y consideró el sistema «corrupto», «ineficaz» y «excesivamente centralizado». Los principales obstáculos son la corrupción, la impunidad, y la violencia.

Más de tres cuartos de los encuestados considera que es difícil acceder a los mecanismos de atención jurídica (lo que se expresa en una cantidad insuficiente de tribunales, el aislamiento geográfico y las barreras idiomáticas).

Además, un tercio de la población cree que son las comunidades las encargadas de proporcionar justicia, idea que la población pobre

(41%) sostiene en mayor proporción que la no-pobre (26%). La encuesta de 1998 sobre justicia reveló que 69% de los entrevistados aprobaba los linchamientos como una forma de justicia (76% de la población indígena).

La ENCOVI 2000 revela que la mayoría de los guatemaltecos considera que la justicia está en manos de un grupo centralizado de autoridades, como la Corte Suprema (77%), el Ministerio de Justicia (72%), los jueces (86%), el Presidente (55%), así como la Policía Nacional Civil (PNC, 56%) y el Ejército (45%)!!! (Banco Mundial, IDM, 2001, p. 173).

- Inestabilidad política: En América Latina, sólo Colombia y Haití cuentan con peores índices que Guatemala¹⁴.

2. Política agraria y de desarrollo rural del Estado de Guatemala y sus obligaciones jurídicas

El campo en Guatemala ha sido (y sigue siendo...) fuente de riqueza a la vez que de grandes desigualdades.

La pobreza que aumentó en Guatemala del 60 al 75% entre 1960 y 1990, en la población rural subió del 57 al 85%, según la CEPAL (Ver ANEXO III: «Percepciones del Pueblo Maya sobre Bienestar y Pobreza»). El 33% de las familias que viven en el área rural no tienen acceso directo a la tierra, el 90% se encuentra en condiciones de pobreza (MINUGUA, 2000: p. 6) y el 69% en estado de indigencia (FAO, 2002: p. 3). Los niveles de concentración de la riqueza alcanzan grandes desigualdades, el 10% de la población más rica concentra la mitad de todos los ingresos del país. *El PNUD reporta que los municipios con mayor proporción de indígenas registran los menores niveles de ingreso y los grados más altos de analfabetismo* (ver ANEXO IV: «Mapa de Exclusión del Desarrollo Social 1996»)

El sistema de producción agrícola en Guatemala está caracterizado por la permanencia de extensos latifundios (FIAN y MAGA, 2002, p. 17):

| Tipo de productores | % del total de productores | % de la tierra agrícola |
|-------------------------------|----------------------------|-------------------------|
| En nivel de infrasubsistencia | 37,00 | 3,0 |
| Nivel de subsistencia | 59,00 | 17,0 |
| Productores excedentarios | 3,85 | 10,0 |
| Productores comerciales | 0,15 | 70,0 |
| Total | 100,00 | 100,00 |

¹⁴ En efecto, en las clasificaciones de riesgo político de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (EIU), Guatemala continua en el rango «D» (el rango «E» es el que constituye el mayor riesgo), aunque la EIU no estima probable el riesgo de un golpe militar (Banco Mundial, IDM, 2001, p. 174).

¹⁵ Complementariamente, *El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas* junto con el *Proyecto de Declaración de la Organización de Estados Americanos sobre Poblaciones Indígenas*, incluyen términos de derecho de pertenencia a territorios. (CODESC, 2001: p. 6).

¹⁶ La República de Guatemala está obligada a luchar contra la discriminación, además de por los mecanismos mencionados, por los siguientes: Declaración universal de derechos humanos (1948), la Convención relativa a

La inserción del campo guatemalteco a la economía mundial se da como país exportador de una cantidad limitada de productos primarios sin valor agregado que vende a pocos países. El mercado internacional, controlado por estructuras oligopólicas, decide las condiciones de compra y precios. La porción del valor final del producto retenida en el país es sumamente baja, oscila alrededor del 10% en el caso del café (FAO, 2002: p. 3).

El Estado de Guatemala sigue incumpliendo su obligación de garantizar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas (y en consecuencia negándoles otros derechos fundamentales asociados a su principal sistema de sustento). Esta obligación se encuentra recogida en diversos instrumentos jurídicos, nacionales e internacionales, ratificados por el Estado guatemalteco^{15, 16}:

- La Constitución de la República establece que «Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida» (art. 67). En el mismo sentido, «Mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesitan para su desarrollo» (art. 68) (MINUGUA, 2002: p. 18).
- Los Acuerdos de paz¹⁷ tienen como propósito promover un desarrollo rural sostenible, a través del acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y el uso sostenible de los recursos naturales. En cuanto a los derechos de los

la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960; ratificada por Guatemala en 1982), la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1966; ratificada por Guatemala en 1984) y el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966; ratificado por Guatemala en 1992) (MINUGUA, 2002: p. 9).

¹⁷ El contenido de los Acuerdos de Paz Firme y Duraderas firmados en Diciembre de 1996 entre el Estado de Guatemala y la URNG es realmente progresista y ambicioso. Quizá sería necesario que aquellos estados de la comunidad internacional que presionaron al gobierno guatemalteco para que aceptase las condiciones de los acuerdos, reflexionen sobre la situación de «la paz» en Guatemala hoy en día...

pueblos indígenas sobre la tierra, el AIDPI¹⁸ menciona la necesidad de: 1) *regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas*; 2) *proteger los derechos de uso y administración de los indígenas sobre sus tierras y recursos existentes en ellas*; 3) *restituir sus tierras comunales y compensar los despojos de que fueron víctimas*; 4) *adquirir tierras para el desarrollo de las comunidades*; 5) *otorgar protección jurídica a los derechos de las comunidades indígenas*, y 6) *propiciar el acceso de las mujeres a la tierra y otros recursos naturales*. Todos esos compromisos tuvieron que ser recalendarizados por la falta de cumplimiento (MINUGUA, 2002: p. 18).

- El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹, ratificado en 1988, el estado se compromete a, según el artículo 11, numeral 2, inciso a, «...*el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización mas eficaces [en términos económicos, sociales y culturales...] de las riquezas naturales*» (PIDESC, 1966).
- El Convenio 169 de la OIT dispone que los Gobiernos deberán tomar *medidas para determinar las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad*. El Convenio destaca el respeto a sus *modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra*, así como la especial protección de los derechos de los pueblos indígenas a participar en la *utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras*. También establece que los programas agrarios deberán garantizar a los pueblos indígenas, en igualdad de condiciones con otros sectores de la población, *la asignación de tierras adicionales cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal*,

y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las mismas. (MINUGUA, 2002: p. 18).

Ante la obligatoriedad de llevar a cabo una reforma agraria, el Estado de Guatemala crea en 1996 el Fondo de Tierras, que es un instrumento que funciona según un concepto de «reforma agraria de mercado»²⁰, que ha venido promoviendo el Banco Mundial desde principios de los 90 (COINDE, 1997: p. 13). El rol del estado se reduce a facilitar el capital de compra a través del Fondo de Tierras, bien a manera de subsidio o crédito, para los grupos campesinos mas pobres.

Sin embargo, *desde la perspectiva de derechos humanos*, el modelo de reforma agraria de mercado presenta serias deficiencias, ya que en contextos similares al de Guatemala (Zimbabwe, Brasil, Colombia, Sudáfrica...) se ha demostrado que el puro funcionamiento del mercado *refuerza las desigualdades en lugar de superarlas*. «*El enfoque tecnicista que concibe el problema de la falta de acceso a la tierra, como un problema de falta de capital, es erróneo porque no aborda las relaciones de poder, la exclusión social, las causas históricas y la múltiple violación a los derechos humanos de los sin tierra*» (FIAN, 2002: p. 3).

VIII. El Area de Libre Comercio de las Américas, ¿un «torrente» de vulnerabilidad para el pueblo Maya de Guatemala?

1. Un plan completo para Mesoamérica. El Área de Libre Comercio de las Américas y sus «planes satélite»

El ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) es un acuerdo de libre comercio²¹ que está siendo negociado entre todos los gobiernos del hemisferio americano excepto Cuba. El

¹⁸ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁹ En 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU presentó su «Observación General n.º 12», que supone una interpretación autoritativa de las obligaciones de los Estados bajo el derecho público internacional para garantizar el pleno disfrute del derecho a alimentarse de sus ciudadanos y que los grupos vulnerables, como las personas sin tierra, necesitan programas especiales que les garanticen el acceso a los recursos productivos, como la tierra, para tener sistemas de sustento y poder alimentarse.

A su vez, la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 en Roma dejó absolutamente en claro que la reforma agraria era una obligación de los Estados para garantizar el derecho a alimentarse de la población rural pobre (FIAN, 2002: p. 2).

²⁰ Esta elección demuestra las intenciones «de facto» de los gobiernos guatemaltecos, de no colaborar (como poco...) con el pueblo maya, ya que la propia Constitución de La República prevé en su art. 40: «... *la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas...*» (CODESC, 2001: p. 6). ¿Es necesario aportar aún mas informes y estudios para «comprobarlo debidamente»?

²¹ Actualmente Guatemala es parte del Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde los años 60. Pero desde la crisis mundial del petróleo en 1973, el MCCA perdió su dinámica de crecimiento y hoy los Estados centroamericanos entran en las negociaciones del ALCA «mas aliados con Estados Unidos que con ellos mismos». (Marchetti, 2002: p. 43).

alcance del ALCA es vasto y refleja el consenso de negociar una amplia gama de temas con el fin de expandir y profundizar los compromisos recíprocos hacia *nuevas áreas*, más allá de la reducción de aranceles y demás barreras fronterizas. En su agenda figuran las tradicionales disciplinas relativas al acceso al mercado para el comercio en bienes, así como temas nuevos como los servicios y la propiedad intelectual, incluidos ámbitos —inversión y política de competencia— *que no han sido objeto de negociaciones multilaterales en la OMC*. Será un acuerdo recíproco en el que *todos los países, independientemente de su tamaño y nivel de desarrollo, deberán asumir todo el conjunto de obligaciones* (CEPAL, 2003).

La discusión de los contenidos se inició en 1998 (aunque la idea surge en 1994 con la administración norteamericana de Bush «papi») y debe terminar el 31 de diciembre de 2004. Los parlamentos deben aprobar o rechazar el acuerdo en su totalidad durante el 2005 (y realizar la reformas legales y constitucionales necesarias...), de forma que entrase en vigor el 31 de diciembre de ese mismo año. Hasta el momento los únicos gobiernos que han mostrado una oposición explícita al acuerdo han sido Brasil, Venezuela²² y recientemente, Ecuador (Adital, 21/01/03).

El ALCA para la región Centro Americana pretende articularse a través del TLC-EUCA (*Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica*, CAFTA por sus siglas en inglés) en el que EEUU busca, debido a que las naciones centroamericanas son muy pequeñas para justificar una negociación bilateral, negociar con ellas en conjunto como integrantes del Mercado Común Centroamericano²³ (MCCA). «Para EEUU es de vital importancia que los bienes puedan trasladarse eficientemente en la región» y considera que «todavía hay deficiencias en la administración de las aduanas entre países y siguen existiendo confusiones para la armonización del Mercado Común Centroamericano» (Hornbeck, 10/06/03).

La estrategia estadounidense consiste en crear primeramente tres bloques comerciales en el continente americano, NAFTA

(funcionando desde 1994), CAFTA (o TLC-EUCA) y SAFTA (*South American Free Trade Agreement*, para los países al sur de Panamá). El paso siguiente es la armonización comercial entre NAFTA, CAFTA y SAFTA para dar lugar a un ambicioso y favorable ALCA.

Se han identificado nueve áreas de negociación para el TLC-EUCA (comunes en el ALCA): acceso a mercados, agricultura, servicios, compras gubernamentales, subsidios y anti dumping, competencia, propiedad intelectual, solución de controversias e inversiones.

A pesar de haberse el texto en negociación, las posiciones de cada país o las fuerzas detrás de cada posición no se han informado (en Guatemala ni siquiera a el parlamento de La República). Estados Unidos²⁴ ha establecido una política de negociaciones bilaterales con diversos países de la región para acabar con cualquier posibilidad de un bloque latinoamericano y del Caribe (Marchetti, 2002: p. 45).

Tal falta de transparencia y violación de los derechos a la participación e información ha impedido debates sociales en cada país y especialmente les ha evitado a los gobiernos tener que dar cuenta frente a sus ciudadanos acerca de los efectos de las decisiones que están impulsando

Sin embargo, la participación del empresariado ha sido activa. A partir de 1996, cada reunión ministerial ha sido antecedida por una reunión del Foro Empresarial de las Américas, que se ha convertido en la única organización que sin ser parte de los gobiernos entrega propuestas formales a ser negociadas.

La participación de otros sectores sociales ha sido muy restrictiva. El *Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil* sólo recibe opiniones por correo electrónico y a través de un formato bastante rígido. No existe mecanismo alguno que garantice que tales opiniones serán escuchadas (GRAIN, 2003, p. 4).

²² Brasil ve con preocupación que el ALCA quite toda relevancia al MERCOSUR, mientras el presidente de Venezuela ha indicado que no firmará sin su aceptación mediante plebiscito (GRAIN, 2003: p. 3).

²³ Firmado en 1960 por Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. La intención original del tratado era crear un área de libre comercio entre los países de América Central y al mismo tiempo establecer una tarifa común frente a países no miembros. En 1964 se establece el

objetivo de armonizar en «una época futura» las políticas monetarias y adoptar una moneda común, que nunca llegó a cumplirse (MCCA, 1998).

²⁴ Son muchas las razones que permiten a Estados Unidos confiar en que puede negociar un techo bajo en Centroamérica, que no dañe después sus posibilidades con los países andinos y con los del MERCOSUR. La economía Centroamericana es demasiado frágil, demasiado dependiente... (Marchetti, 2002: p. 53).

EL TLC-EUCA y en última instancia, el ALCA, además de acuerdos comerciales, buscan imponer un *nuevo marco ideológico, jurídico y político para definir las relaciones entre el capital transnacional, los Estados y los pueblos latinoamericanos* (GRAIN, 2003:p. 4). Los objetivos y procesos generales del ALCA, recogidos en el texto en negociación son (GRAIN, 2003: pp. 6-16) y (ALCA, 2003):

- Ampliación del control del mercado a todas las actividades nacionales, incluso aquellas actividades, servicios²⁵ y bienes que actualmente son públicos, colectivos o de acceso gratuito. También deberán quedar en *condiciones de ser privatizadas las tierras comunales y los territorios de pueblos indígenas*.
- Apertura de toda la economía y el conjunto de las actividades nacionales al capital transnacional. Si el Estado privatiza algunas de sus funciones, estarían abiertas a el capital transnacional²⁶.
- Los Estados deberán garantizar que el capital transnacional no vea afectadas sus ganancias por las reglamentaciones y leyes nacionales o demandas sociales. Además del «trato nacional» (cualquier derecho o protección que un Estado le otorgue a un sector económico nacional, deberá ser automáticamente extendido a los inversionistas extranjeros) se establece el «trato de nación más favorecida», que implica que los inversionistas extranjeros gozarán automáticamente de todo privilegio que haya sido otorgado a cualquier otro inversionista extranjero.
- Una redefinición de las relaciones jurídicas entre los Estados y los dueños del capital, ya que les otorga la misma jerarquía jurídica y el mismo grado de soberanía en

²⁵ El capítulo sobre servicios dice que «*un servicio es un servicio y que todo servicio queda abierto a la acción y propiedad del capital extranjero*». Esta la definición perfecta para que todo lo que no se puede privatizar a través del resto del ALCA pueda privatizarse a través de este capítulo.

Los textos en negociación definen además como servicios a todas las funciones de los aparatos públicos: el impartir justicia, las tareas de normalización, reglamentación y fiscalización, las estadísticas nacionales, el ejército, la policía, las cárceles. Inicialmente se definen como servicios estatales o gubernamentales, pero luego se agrega que los estados pueden *delegar* al menos parcialmente estas funciones. La delegación es, en los hechos, una forma de privatización (GRAIN, 2003:p. 16).

²⁶ Se produce una redefinición de qué constituye una expropiación, ampliándola a cualquier proceso, acontecimiento, medida o ac-

ceso de desacuerdos²⁷. Cada vez que las ETNs estén en desacuerdo con los Estados por la aplicación de alguna normativa o procedimiento legal, podrán llevar sus diferencias con los Estados a *arbitrajes privados y fuera del territorio nacional*.

- Se dan una serie de redefiniciones que limitan las barreras estatales a las maniobras para controlar el mercado. Una redefinición de qué es inversión, que ya no necesita estar asociada a un fin productivo o de servicios; basta con que esté asociada a la obtención de ganancias (dejando la puerta abierta a la especulación). Una redefinición de la movilidad del capital, permitiendo que el capital se reacomode rápidamente y sin casi costos en los lugares donde se den las condiciones más beneficiosas. Por último, redefinición de qué constituye un buen desempeño. los poderes estatales para exigir un desempeño mínimo a la inversión extranjera se eliminan.
- La propiedad intelectual se expande de manera agresiva. Los derechos de propiedad son otorgados por más años, quedan bajo sistemas de propiedad y *pasan a ser mercancía el conjunto de los seres vivos, el conocimiento, las creaciones artísticas y culturales de los pueblos*. Las penas en contra de quienes no respeten la propiedad intelectual se agravan y se mantiene la reversión del peso de la prueba (es decir, en caso de acusación, el acusado es culpable mientras no pruebe que es inocente).

Junto con el TLC-EUCA, se incluyen una serie de proyectos paralelos o «satélites» para la región, que se retro alimentan mutuamente (CRACSCR, 2002:pp. 1-5):

ción que disminuya los bienes y/o ganancias de las grandes empresas. Las expropiaciones quedan prohibidas ante cualquier circunstancia (*contraviniendo la propia constitución guatemalteca y el Convenio 169 de la OIT*). (Sigue en la página 30) El descontento social es definido como un acto expropiatorio; si se hiciese, por ejemplo, una campaña «no siembre ni coma transgénicos» y tiene éxito, Monsanto podría considerarse expropiado. Si los Estados no hacen algo para impedirlo, Monsanto podría demandar compensaciones (GRAIN, 2003: p. 14) *¿Cómo distinguir entre descontento social y derechos laborales o humanos?*

²⁷ ¿Empresas Transnacionales como sujetos de derecho internacional público? ¿una reformulación planetaria del orden jurídico-institucional? ¿Se vulnera el artículo 2:7 de la Carta de la Naciones Unidas, sobre soberanía nacional estatal?

A. EL PLAN PUEBLA PANAMÁ (PPP)

Se trata de un plan «desarrollo integral» que, promovido por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica y avalado por los presidentes mesoamericanos en 2001, aspira a «dirigir» las inversiones de los gobiernos de la región durante los próximos 25 años y «activar» la economía regional mediante el aprovechamiento de sus «ventajas comparativas²⁸» (ALCA, 2003).

Se trata de una red de comunicaciones que se integraría por varios corredores logísticos intermodales, a base de súper-autopistas y ferrocarriles, que se interconecten con otros similares hacia los EEUU; además de por tres canales interoceánicos secos, (en México, Honduras y Nicaragua) y otros dos canales de agua (en Nicaragua y en Panamá) sumados a uno más que se construiría fuera del área delimitada por el PPP, en Colombia. También se contempla la construcción de grandes puertos de altura, aeropuertos y redes de fibra óptica.

B. EL CORREDOR BIOLÓGICO MESOAMERICANO

Es un proyecto del Banco Mundial iniciado en 1993 y cuyo objetivo es la privatización del segundo banco biogenético más importante del mundo.

C. EL PLAN ENERGÉTICO DE LAS AMÉRICAS

Firmado hasta el momento por EEUU, Canadá y México, para la creación de un mercado común de hidrocarburos. Incluye la construcción de un oleoducto que iría desde Panamá hasta el Veracruz, en México, para de ahí conectarse hacia Texas en los EEUU y hacia el sur, hasta los yacimientos de Venezuela y Colombia.

D. EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN ELÉCTRICA PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL (SIEPAC)

Financiado básicamente por el Estado Español y teniendo como principal beneficiaria a la transnacional española Endesa,

busca privatizar la industria eléctrica regional para «*crear un mercado competitivo que brinde un mejor servicio a la población*». Supone la construcción de 72 represas hidroeléctricas en tierras habitadas por la población indígena, afro descendiente y campesina de la región.

E. EL PLAN MARCHA HACIA EL SUR

Aprovechando la posición geoestratégica única de la región, la prácticamente inexistente legislación laboral y ambiental y apoyado por el hecho de que la industria maquilera de la frontera norte mexicana está perdiendo competitividad frente a países con salarios más bajos (como China) (Petras, 2002: p. 1) se proyecta la construcción de múltiples corredores de plantas maquiladoras transnacionales, junto con una red de confinamientos de desechos tóxicos.

F. EL PLAN SUR

Firmado entre los gobiernos de EEUU, Canadá y México, para evitar la migración indocumentada de centroamericanos. EEUU y Canadá le brindan a México cuotas legales de trabajadores temporales para el campo y la industria y México se compromete a sellar su frontera sur para evitar el paso indocumentado de sus vecinos del sur.

G. LA OPERACIÓN NUEVOS HORIZONTES

Contempla la instalación de bases militares norteamericanas en toda Centroamérica (en la actualidad existen ya en Guatemala, Honduras y El Salvador) bajo el *espíritu humanitario*²⁹ de proteger a la población de las catástrofes naturales tan frecuentes y para capacitar a los ejércitos centroamericanos en ese tipo de contingencias.

2. Repercusiones previsibles sobre el pueblo Maya en Guatemala

Recordando la Hipótesis:

«El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), bajo su marco ideológico actual, y los intereses del socio implementador para

²⁸ La mayoría de los gobiernos latinoamericanos se niegan a incorporar las dimensiones laborales y ambientales en los acuerdos de libre comercio, ya que consideran *los bajos salarios y el abuso de sus recursos naturales como una ventaja comparativa* en su competencia con EEUU (Marchetti, 2002: p. 51).

²⁹ En Sudamérica el argumento para el Plan Colombia ha sido el narcotráfico...

Guatemala (el Estado...), compromete seriamente la Seguridad Alimentaria y actúa como catalizador de los componentes de la Vulnerabilidad de la población Guatemalteca y, muy especialmente, del pueblo indígena Maya».

Este apartado busca identificar las repercusiones de los «instrumentos» descritos anteriormente sobre los sistemas de sustento, la seguridad alimentaria y los niveles de vulnerabilidad del pueblo Maya.

A. EL IMPACTO SOBRE LOS SISTEMAS DE SUSTENTO MAYA

Las mujeres y hombres maya, así como la agricultura y el medio ambiente rural sobre todo, sufrirán una transformación radical, al ser *percibidos*, tanto por el Estado de Guatemala como por el capital transnacional, como un único recurso generador de ventajas competitivas.

1) El ALCA y sus instrumentos satélite están diseñados para provocar un desplazamiento forzado masivo de la población rural, con dos objetivos fundamentales (CRACSCR, 2002: p. 3):

—Lograr que se abandonen las tierras³⁰, para poder ser explotadas «eficientemente» por modernos terratenientes agroexportadores y empresas transnacionales.

Este objetivo violaría normas del convenio 169 de la OIT, que establecen claramente el derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre tierras que tradicionalmente ocupan, y la protección a esas tierras. Y el Acuerdo de paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (anteriormente descrito).

—Conformar un contingente de mano de obra barata (y desesperada por encontrar un medio de sustento...) para la industria maquilera:

En estas plantas de ensamblaje, los derechos laborales son objeto de un egoísta menoscabo y menosprecio, y esa es precisamente la razón que motiva a las ETNs a deslocalizar su

producción para aprovecharse de los bajos costes. Un ejemplo profético es México, donde desde que entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) en 1994, los niveles de abandono del campo para trabajar en las maquilas, son equiparables a los de un país en guerra (GRAIN, 2003: p. 13) y el *salario promedio ha disminuido en un 16% su poder de compra* (Marchetti, 2002: p. 47). Guatemala y su población mayoritariamente indígena, rural y pobre representa un gran potencial para la industria maquilera con un «salario mínimo que ni siquiera, a fecha de hoy, cubre la canasta básica ni vital ni siquiera alimenticia y no cumple con la obligación del Estado de garantizar, mediante medidas legislativas, los derechos económicos y sociales, ni siquiera el derecho a la alimentación de las personas que tienen que vivir del salario mínimo» (Wolpold-Bosien, 2002, p. 3).

| | EEUU | México | Corea | Taiwan | Guatemala |
|--|------|---------|---------|---------|-----------|
| Remuneración por hora en la maquila (\$ de EEUU) | 5 \$ | 0,90 \$ | 2,13 \$ | 3,31 \$ | 0,64 \$ |

Fuente: Elaboración propia a partir de: (Avanco, 2001: p. 103) y (Marchetti, 2002: p. 47).

2) Se profundiza y amplía la aplicación de políticas neoliberales a la agricultura, favorecedoras de la exportación de cultivos no alimenticios y la importación de alimentos³¹, renunciando incluso a las salvaguardas permitidas por la OMC. Se eliminan o restringen drásticamente los apoyos públicos a la capacidad productiva, incluso la investigación, asistencia técnica o los procesos de capacitación. La intención es que sobrevivan sólo aquellos que tienen los medios privados para hacerlos bajo condiciones de competencia con el capital transnacional. (GRAIN, 2003: p. 8), que es abusiva incluso para las y los agricultores subsidiados de EEUU y Canadá. Este capital se articula a través de las empresas transnacionales de biotecnología, de quienes el PPP contempla que instalen en la región centros de

³⁰ Para hacernos una mejor idea de lo anterior, basta saber que actualmente viven en la región 65 millones de habitantes, mayoritariamente dedicados a la agricultura; mientras que, por ejemplo, desde el PPP se hacen proyecciones a 25 años en las que se calcula una población de 95 millones, pero sólo 2 millones dedicados a la agricultura (CRACSCR, 2002: p. 4).

³¹ Se abren totalmente las puertas a los productos agrícolas importados. Un efecto esperable inmediato es la inundación de los mercados mesoamericanos con los excedentes de grano (trigo, maíz, soya y raps o canola) y de sus subproductos, así como de los excedentes de producción ganadera y lechera, provenientes principalmente de Canadá, Estados Unidos y los grandes productores argentinos (GRAIN, 2003: p. 10).

producción de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) (Le Monde Diplomatique, 2003: p. 108).

De nuevo es ilustrativo el profético ejemplo de México, que esta enfrentando una crisis sumamente seria en este momento, en cuanto la diversidad biológica y cultural, a la que contribuyen los 4 millones de toneladas de soja y 6 millones de toneladas de maíz de los Estados Unidos, en las que vienen mezclados granos *transgénicos* y *convencionales*, que cada año llegan a México destinados al consumo humano y animal. En 2001, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales confirmó que algunas variedades indígenas de maíz mexicano en la región de la Sierra Norte del estado de Oaxaca han sido *contaminadas genéticamente por maíz transgénico* (Foro Xelajú, 2002).

La industria biotecnológica, que incluye los sectores farmacéutico, agroquímico y de semillas, está mundialmente controlada por el oligopolio formado por 6 «Gigantes Genéticos»: *Pharmacia, Syngenta, DuPont, Aventis, Grupo Pulsar y Dow* (ETC, 2001: p. 9). Así, La semilla, el primer eslabón de la cadena alimentaria y de la vida (Shiva, 2000: p. 80) y que ha sido tradicionalmente intercambiada entre el campesinado maya para mejorarla cosecha tras cosecha (Acajabón y Maldonado Aj, 1999: p. 41), es sometida a procesos que incrementan su control monopolístico bajo el ALCA:

- El proceso de concentración empresarial, descrito con anterioridad, fruto de la Globalización y liberalización económica, que marginaliza a los más vulnerables (Ver ANEXO II: «El Imperio de la Industria Biotecnológica»).
- Un sistema de protección intelectual que transgrede las limitaciones negociadas multilateralmente (aunque no muy «democráticamente...») en el *Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio* (ADPIC/TRIPs) de la OMC. Y que favorece el que corporaciones biotecnológicas de los países industrializados hagan suyo el fruto del conocimiento rural indígena³², sobre el germoplasma y plantas medicinales, que ha sido comunalmente disfrutado durante generaciones por el pueblo maya, a través de acciones conocidas como bioprospección, o más apropiadamente; biopi-

ratería (un caso ejemplar es todo el Corredor Biológico Mesoamericano) (Foro Xelajú, 2002). En efecto, las ETNs biotecnológicas «*se han dado cuenta que la biodiversidad es tan compleja que no es posible utilizarla de manera eficiente sin contar con un conocimiento igualmente complejo acerca de ella. Este conocimiento en la actualidad no proviene de la moderna y reduccionista ciencia occidental, sino que forma parte principalmente de los sistemas de conocimiento colectivo de comunidades campesinas y pueblos indígenas. Los grandes conglomerados industriales, por lo tanto, necesitan monopolizar tanto la biodiversidad como el conocimiento asociado a ella*» (GRAIN, 2003: p. 20).

Con todo lo anterior se va conformando un cuadro en que se prohibiría en forma progresiva el cultivo de variedades locales, incluso para uso familiar, y se obligaría a aquellos campesinos que aún permanezcan en la tierra a utilizar variedades patentadas o bajo otras formas de propiedad industrial. Tales cultivos se deberán desarrollar bajo las condiciones y para los fines que la industria determine (cultivo, multiplicación, uso, venta, distribución, exportación...).

Por un lado se *destruirá la biodiversidad*, por otro lado la *industria queda como controlador absoluto de qué se cultiva, qué se consume, qué se comercializa*. (GRAIN, 2003: p. 22).

B. EL IMPACTO SOBRE LOS COMPONENTES DE LA VULNERABILIDAD Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL PUEBLO MAYA DE GUATEMALA

Siguiendo las definiciones desarrolladas en el apartado del «Mapa Conceptual», considero importante destacar los siguientes efectos:

1) Sobre los componentes de la vulnerabilidad del pueblo Maya

—El hacinamiento de la población maya migrante entorno a núcleos de concentración de la industria maquilera, en condiciones precarias de habitabilidad, causado por el desplazamiento forzado, aumenta de modo alarmante su exposición física al riesgo de catástrofes. Catástrofes a cuya proliferación puede

³² «Conocimientos y experiencia de las sociedades tradicionales, acumulados empíricamente y transmitidos de generación en generación, en

materias como la agricultura y ganadería, los recursos naturales, la ecología, el clima, la salud, la tecnología y otras» (Zabala, 2001: pp. 118, 119).

contribuir la programada explotación intensiva de la biodiversidad y los recursos naturales.

Este desplazamiento «por razones de desarrollo» viola los DESC del pueblo maya y el derecho de los pueblos a *participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente*, recogido en el Convenio 169 de la OIT (artículos 6 y 7).

—Aumenta el nivel de pobreza al acabar la importación de alimentos mas baratos (dumping) y la prohibición de cualquier tipo de «ayuda interna» por parte del Estado, con los mercados campesinos locales de alimentos, donde es posible monetarizar ingresos con el excedente comercializable de la cosecha.

Aquellos propietarios que consigan mantener la tierra se harán mucho mas dependientes de insumos externos (fertilizantes químicos, semillas...) lo que les llevará a endeudarse aún mas con fuentes privadas (formales e informales), ya que el crédito público desaparecerá.

—Los actualmente frágiles sistemas de sustento de la población maya se ven severamente afectados, cuando no eliminados:

i) *La enajenación de la tierra y/ o la inviabilidad* (indeseabilidad mas bien...) *del sistema agrícola basado en el policultivo* (bien por la obligación a migrar, bien porque se hace inviable económica y financieramente frente a la cultura del monocultivo «exportable») acaba con la principal fuente de alimento e ingreso de los y las campesinas maya.

Además entrarán también las *cadena transnacionales de supermercados y comercializadoras* (Marts...), y las *transnacionales de alimentos* y si alguna considera que un producto local es caro, o sencillamente no desea comprarlo por otras razones de control del mercado, bastará con importar un sustituto. Por tanto, los productos campesinos e indígenas no sólo enfrentarán

menores precios y mercados más restringidos, sino probablemente condiciones de comercialización abusivas y discriminatorias (GRAIN, 2003: p. 11).

El *ingreso, circulación y cultivo de granos y productos genéticamente modificados*³³ complicará la protección de los cultivos tradicionales contra la contaminación genética irreversible, por medios como la polinización de unos campos a otros (como en el caso de México). Los cultivos transgénicos tienden a *incrementar el uso de los pesticidas*³⁴ y acelerar la evolución de «*súper malezas*» y *plagas de razas de insectos resistentes* (Altieri, 2001: p. 26). Los sistemas agrícolas desarrollados con cultivos transgénicos favorecen los monocultivos, que además de *acelerar la erosión genética, socavan los métodos ecológicos y sostenibles de manejo agrícola del pueblo maya, como la rotación y el policultivo* (Altieri, 2000: p. 3).

El *nuevo régimen de propiedad intelectual* niega el derecho del pueblo Maya a disfrutar de los recursos naturales que pueda ofrecer la tierra que tradicionalmente ocupan, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (artículo 14), si éstos son de interés para corporaciones energéticas y/ o biotecnológicas.

Todo lo anterior contraviene lo establecido en la *Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CDB)*, firmado por Guatemala en la Cumbre de La Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, para *proteger la biodiversidad, reconocer la soberanía de los países sobre sus recursos biológicos y promover la equidad y sostenibilidad en el uso de los recursos biológicos* (Shiva, 2000: p. 90). Y también el «*Protocolo sobre Bioseguridad Internacional de Cartagena*» del año 2000, que sostiene que «cuando se sospecha que una tecnología nueva puede causar daño, la incertidumbre científica sobre el alcance y la severidad de la tecnología *no debe obstaculizar la toma de precauciones*» (Altieri, 2001: p. 30).

ii) La posibilidad de que algún miembro de la familia o de la comunidad emigre a los EEUU o Canadá y pueda enviar *remesas*,

³³ La responsabilidad de la proliferación de alimentos modificados genéticamente no es responsabilidad exclusiva de las ETNs biotecnológicas, también contribuyen a ello programas de ayuda alimentaria, como El Programa Comida para la Paz de los Estados Unidos, con altos niveles de contaminación en maíz y soja (hasta 90%) o los de la Cruz Roja y otras ONGs que distribuyen maíz que proviene de los Estados Unidos (Foro Xelajú, 2002).

³⁴ Como el «súper pesticida Roundup» de Monsanto, capaz de eliminar «cualquier tipo de maleza» (Shiva, 2000: p. 47) el problema es el enfrentamiento de dos concepciones sobre la naturaleza; *lo que la industria biotecnológica considera «malas hierbas» son elementos básicos para los sistemas de sustento de los mas vulnerables en el campo guatemalteco* (medicina, alimentación, condimentos, tintes...).

se ve fuertemente limitada por instrumentos como el «Plan Sur» y la «Operación Nuevos Horizontes». En efecto, el ALCA contempla la libre circulación de todo tipo de bienes, servicios y capitales, pero no de las personas (Marchetti, 2002: p. 52)

iii) Las capacidades de la población maya para aprovechar «las nuevas oportunidades» en términos de *empleo asalariado* «digno» serán, en comparación con las de la población ladina, muy limitadas debido a la discriminación que sufre en materia de acceso a servicios de salud y educación³⁵ (Sen, 2000: p. 37). Las opciones hacia las que «irremediamente» se empuja a las mujeres y hombres maya son las de emplearse como *mano de obra barata y desprotegida* en las *maquilas*, donde los paupérrimos niveles salariales dan lugar a extensas jornadas de trabajo que imposibilitan la diversificación de las fuentes de ingreso y que afectan a la salud física, mental y espiritual de la población maya, alejada de su simbiótica relación con la «Madre Tierra», y en el *sector agroindustrial*, soportando además de condiciones de trabajo que violan sus derechos económicos y sociales, el riesgo competitivo del sector; en palabras del presidente de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (Fepyme) de Guatemala, Julio Quixtán: «... *el sector agro industrial, sería uno de los más afectados si se logra concretar el ALCA, ya que mientras el gobierno estadounidense subsidia en un alto porcentaje el desempeño de la agro industria de ese país, en Guatemala se vive en conflicto con las autoridades*» (Adital, 3/01/03).

iv) El desplazamiento y reagrupamiento masivo entorno a centros maquileros y los cambios en los métodos de producción, *afectarán a los lazos de capital social y las relaciones de economía moral* propias de las comunidades maya. Los grupos y familias que permanezcan en la tierra probablemente lo harán en fragmentos territoriales discontinuos, lo que disminuirá aún más sus posibilidades de supervivencia económica y cultural. Se agrade así también, a las posibilidades que pudieran tener las organizaciones y comunidades indígenas de establecer *procesos de control local o relaciones más democráticas con gobiernos locales* y obligaría a las autoridades a todo nivel a reprimir iniciativas locales que puedan ser interpretadas como una barrera a la expansión de las grandes empresas (GRAIN, 2003: pp. 9-17).

v) El Estado de Guatemala vería recortada su voluntad (en el dudoso caso de que la tuviese...) para llevar a cabo programas de acción social y desarrollo rural, lo que también aumentaría la vulnerabilidad del pueblo Maya.

2) ¿Y la cuestión de la Seguridad Alimentaria bajo el ALCA?

De lo argumentado sobre la vulnerabilidad se puede concluir que las titularidades al alimento de la población maya, entendidas como «*las capacidades o recursos de una familia o individuo maya para acceder al alimento de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o la comunidad*» (Sen, 2001: p. 518), se ven severamente comprometidas bajo la nueva forma de organización económica, política y social que pretende imponerse con el ALCA y sus planes satélite.

Sólo añadir que es esperable que la población maya (y guatemalteca en general...) sufra un deterioro importante de la ya inadecuada calidad de la dieta. Primero, la desaparición de productos campesinos significará que la *dieta* será significativamente *menos variada y menos equilibrada*. En forma paralela, es esperable un impulso agresivo al consumo de trigo y soja a través de productos industriales refinados, de fácil preparación, pero muy bajo valor nutritivo. Sin embargo, dos de los mayores golpes a la calidad alimentaria se harán a través de la implementación de los acuerdos en torno a la simplificación de las medidas sanitarias, fitosanitarias y de control fronterizo (respecto a mínimos aconsejados por la OMC), porque «*constituyen una barrera al tránsito internacional de mercancías*». (GRAIN, 2003: p. 11-12).

La nueva dieta basada en el trigo y la soja es totalmente inadecuada a los patrones culturales maya de consumo de maíz y frijol, lo que unido al uso de cultivos transgénicos, implica la pérdida de conocimiento en cuanto al uso (alimenticio, medicinal...) y cultivo de los cultivos tradicionales, que además de tener un gran valor económico, político y social, son una parte fundamental en la articulación de la cosmovisión y espiritualidad maya, «*enraizada en las tradiciones y en la identidad del pueblo Maya que se entiende en sí mismo interactuando con la naturaleza*» (Behman, 1999: p. 24).

³⁵ Aunque esto casi que es de agradecer al Estado, ya que la educación que se plantea, bajo el marco del ALCA, es la sustitución de la «edu-

cación para pensar analíticamente» por la de «*formar operarios y técnicos, que sepan hacer muy bien su trabajo específico*» (CEIBA, 2002: p. 10).

IX. Conclusiones sobre las principales fuentes de vulnerabilidad para el pueblo Maya de Guatemala

Tras haber analizado con mayor o menor profundidad estas tres fuentes de vulnerabilidad para la población maya de Guatemala, es posible observar un nexo de unión entre las causas que, por acción u omisión, provocan (o permiten) que se den situaciones como las descritas. Me refiero al *abandono y lo descuido, por parte del Estado de Guatemala y sus instituciones, del deber de velar por el bienestar y el pleno cumplimiento y disfrute de los derechos propios de su población, de toda su población., que el mismo estado le ha conferido y reconocido a través de la ley.*

Y lo que es aún más preocupante, considero que instrumentos como el ALCA y sus planes satélite, facilitan la consecución del interés subrepticio de las oligarquías militar y económica, adueñadas del Estado guatemalteco, de pretender *homogeneizar* bajo la cultura ladina y la anglosajona recientemente, *las múltiples identidades y pueblos de Guatemala*, siendo las más numerosas (y las más agredidas) las de las diferentes etnias que conforman el pueblo Maya.

A esta homogeneización cultural contribuyen otros actores, como las instituciones multilaterales; financieras (BM y FMI) y de comercio (OMC, ALCA...), promotoras de una Globalización de corte neoliberal, y que abonan el terreno donde desarrollarán sus actividades las cada día más influyentes empresas transnacionales.

El ALCA no beneficia a todos por igual, se trata de un medio de asegurar los objetivos de EEUU, de mantener su hegemonía en la región mesoamericana en materia de comercio y mejorar así su posición negociadora en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), según las propias palabras del Representante Comercial, Robert Zoellick pronunciadas el 22 de agosto del 2002 ante el Congreso estadounidense. A la vez que garantiza la apertura de los mercados centroamericanos a las exportaciones e inversiones de empresas estadounidenses, que sí gozan de protección y de subsidios por parte de su gobierno (BPC, 23/01/03) Pero el interés de EEUU no acaba ahí, sino que *«En un mundo en el que el eje de la acumulación ha pasado de la producción hacia los servicios, le apetece mucho a EEUU esa ideal plataforma de servicios transnacionales que le ofrece Centroamérica»* (Marchetti, 2002: p. 53).

Bajo el régimen del ALCA, la comida ni se produce ni se distribuye *equitativamente*. *«La agricultura no es cultura, sino agrinegocio que no respeta los campesinos, los pueblos indígenas, ni la tierra que nos da vida»* (Foro Xelajú, 2002). *«Agrinegocio»* que provoca la *dependencia de la producción foránea para la alimentación y el abastecimiento nacional de los productos e insumos para la producción* (BPC, 23/01/03). Los y las indígenas maya (y todas las comunidades campesinas...), que anteriormente se habían nutrido a través de sistemas de sustento locales y sostenibles, se ven obligados a abandonar sus tierras, ya sea por una opción propia pero poco libre, o porque no existe ninguna alternativa ante la privatización de sus tierras, el desarrollo de la industria agrícola y biotecnológica a gran escala o la extracción de recursos naturales. Esto lleva a migrar hacia los núcleos urbanos, a competir para conseguir un empleo mal pagado. El resultado es que ellos mismos y sus familias viven en condiciones de pobreza, desnutrición y elevada vulnerabilidad.

En palabras de la ex-Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson (2001): *«... la población indígena ve la explotación por terceros de su conocimiento, ciencias y creatividad como una violación fundamental de sus derechos y busca protección. [...] Los derechos sobre la tierra deben incluir el reconocimiento de la relación espiritual que las comunidades indígenas tienen sobre sus territorios ancestrales. Y la base económica que la tierra provee necesita ser acompañada de un reconocimiento de las instituciones legales y políticas, las tradiciones culturales y las organizaciones sociales propias de las comunidades indígenas. Tierra y cultura, desarrollo, valores espirituales y conocimiento son todos una unidad. No reconocer uno de ellos es como no reconocer ninguno»*.

X. Alternativas posibles frente al «Camino Único»

Sin la necesidad de recurrir a ningún tipo de discurso «rupturista» sobre «un nuevo orden económico mundial», que se define por su antítesis, es decir, «un nuevo orden fuera del sistema capitalista», pero que propone muy poco... la propuesta que presento a continuación nace de las experiencias «desarrollistas», sobre todo, de los últimos 20 años.

Huyendo toda pretensión de mostrar a lo largo de las siguientes líneas «la panacea», y con el propósito de contribuir a este importante debate con una pequeña reflexión, considero

importante destacar que esta propuesta es fruto del trabajo, principalmente, de las propias comunidades y pueblos sujetos de pobreza e injusticia (que desgraciadamente se retro alimentan una a la otra...) en el Sur, con el apoyo de universidades y centros de investigación, instituciones, movimientos sociales y organizaciones de base y no gubernamentales de todo el planeta e incluso agencias de Naciones Unidas. El punto de partida lo ilustra muy bien el ex-presidente del Banco Mundial (y, fuerte promotor en su tiempo, de la teoría del desarrollo a través del crecimiento económico) y Premio Nóbel de Economía (2001) Joseph Stiglitz: «...*las estrategias [de desarrollo] del pasado, incluso cuando han sido asiduamente seguidas, no han garantizado el éxito. Mas aún, muchos de los países mas exitosos (que han sido sujetos de la mayor parte del crecimiento dentro del grupo de países con renta baja) no han seguido en absoluto las estrategias «recomendadas», sino que han labrado sus propios caminos [...] las estrategias de desarrollo pasadas han fallado porque se enfocaban sólo en la parte económica del problema, tratando de incrementar el Producto nacional Bruto per cápita y confundiendo los medios con los fines y causa con efecto. Trataban con problemas técnicos y proponían soluciones técnicas. Trataban con los medios —en otras palabras, baja inflación— pero no se centraban en los fines, es decir, el bienestar humano de aquellas personas sujeto del desarrollo» (Mary Robinson, 1999).*

1. Integración Centroamericana frente al totalitarismo del ALCA

Sería muy difícil, por no decir totalmente inviable, proponer una opción para Guatemala fuera de algún marco asociativo comercial. Avanzando mas allá de la simple unión aduanera y armonización arancelaria propuesta por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) la opción con mas apoyo y, quizá, la mas viable es la de «*Construir desde los pueblos una alternativa de integración centroamericana (incluyendo Belice y Panamá) que promueva la unidad y el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros pueblos, garantice el irrestricto cumplimiento de los derechos humanos, la autosuficiencia en base a las relaciones ecosistémicas y las actuales sociedades multiculturales y multilingües, y fortalezca la soberanía de nuestros pueblos» (BPC, 23/01/03). Implicaría (CNP, 2002):*

- Establecer una sola frontera entre Guatemala y Panamá que contemple la libre circulación de bienes, de capitales y, por supuesto, de personas.

- Fomentar un entendimiento centroamericano respecto a las políticas económicas con el FMI.
- Fomentar la protección arancelaria y no arancelaria de productos competitivos a los granos básicos.
- Hacer firme opción por promover la integración de Centro América con todos los pueblos del Caribe y Latinoamérica (BPC, 23/01/03). Y diversificar las relaciones comerciales exteriores, hacia la UE, MERCOSUR... ya que la dependencia actual de las exportaciones centroamericanas del mercado estadounidense harían fracasar cualquier iniciativa de integración de este tipo.

Esta Integración Centroamericana contribuiría a frenar las pretensiones imperiales de EEUU en la región, materializadas en concesiones extraordinarias para sus empresas, buscando debilitar los bloques comerciales latinoamericanos y mundiales como parte de la política comercial, de la cual ya tenemos el devastador precedente del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá implementado a partir de enero de 1994.

2. Un modelo alternativo de Desarrollo Rural Humano para Guatemala

La *economía social o popular rural* es una experiencia que lleva tiempo recorriendo el mundo con desigual éxito. A veces implementada por gobiernos revolucionarios, otras como mera estrategia de supervivencia sin una necesaria conexión con la lucha política y otras (sobre todo en los últimos 15 años) como un foco de resistencia al empuje de la globalización neoliberal y sus manifestaciones, como el TLC-EUCA-ALCA.

Sin menospreciar a las dos primeras formas, es en la última donde las y los propios maya (Méndez, 2003) y otros muchos creemos viable un proyecto de sociedad y relaciones de producción alternativas. En definitiva, la economía popular rural y el fortalecimiento del poder local y la participación como facilitadores del proceso de empoderamiento del pueblo Maya, *proceso a través del cual los hombres y sobre todo las mujeres maya fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven.* (Eizaguirre, Murguialday y Pérez de Armiño, 2001: p. 221).

El empoderamiento está relacionado con el *acceso y control de tres tipos de poderes*: a) el *social*, entendido como el acceso

a la base de riqueza productiva; b) el *político*, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su propio futuro; y c) el *psicológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual (Ibid).

El propio Banco Mundial también considera que «*para reducir la vulnerabilidad, es importante fortalecer la capacidad de los pobres y los grupos vulnerables para atenuar, mitigar o superar las crisis relacionadas con la agricultura*» (IDM, 2001: p. 143) aunque para el BM el empoderamiento supone un proceso que lleva a una forma de *participación, pero no cuestiona las estructuras existentes* (Eizaguirre, Murguialday y Pérez de Armiño, 2001: p. 221). Veamos como se articula pragmáticamente esta concepción³⁶, cuyos componentes se retro alimentan para conseguir un efecto global sinérgico.

A. LA ECONOMÍA POPULAR RURAL

Como medio de acceso y control al *poder social*, se asienta en tres ejes: la reforma agraria, la agricultura sostenible y la focalización en el mercado interno:

1) La reforma agraria

El enfoque que subyace en el actual proceso de reforma agraria de mercado, que está desarrollando el Estado de Guatemala, con el apoyo del Banco Mundial, a través del «Fondo de Tierras», es un enfoque de acumulación y de crecimiento, alejado de la idea de creación de una nueva ruralidad.

Se hace imprescindible, por lo tanto, dar un «*enfoque social*» al proceso de reforma agraria guatemalteco, que la conciba como un instrumento para alcanzar mayor equidad y justicia social. Este enfoque social privilegia la idea de que la política estructural de la agricultura debería tener como objetivo el de proporcionar a la población rural, indígena y ladina, una posición equilibrada en la economía nacional; *la reforma agraria como un proceso de incorporación campesina al desarrollo, no solo como exigencia económica relacionada con el incremento de la productividad a cualquier costo* (PTM, 2001: p. 15). El

enfoque social contempla el acceso a la tierra del campesinado, para asegurar a la vez sus derechos económicos, sociales y culturales y su participación política como ciudadano. Además, la propia constitución guatemalteca (como se trató en el apartado VII:2) incluye mecanismos que posibilitan un proceso de reforma agraria bajo un enfoque social.

2) La Agricultura Sostenible

La agricultura sostenible, también conocida como agroecología, se basa en el refuerzo y mejora de la agricultura tradicional practicada durante siglos por el pueblo maya. Cobró importancia institucional tras la conferencia de Río de Janeiro de 1992, sobre Medio Ambiente y desarrollo y se caracteriza por (Pérez de Armiño y Zabala, 2001: p. 21-22):

- Ser ecológicamente adecuada, económicamente viable, socialmente justa, culturalmente apropiada y basada en un enfoque científico holístico.
- Producir una *amplia gama de alimentos de alta calidad*, así como *fibras y medicinas*, preservando la biodiversidad.
- Utilizar métodos que mantienen la *fertilidad y calidad del suelo*, preservan la *pureza del agua*, *reciclan* los recursos naturales y *ahorran* energía.
- Emplear *recursos renovables, localmente disponibles*, así como *tecnologías apropiadas*³⁷, de bajo coste y sufragables por la población. Minimizando así la compra de insumos externos producidos por la industria y consiguiendo un alto grado de *autosuficiencia local*.
- Ser *intensiva en mano de obra* y no en capital, permitiendo que más personas puedan permanecer trabajando la tierra.
- Orientarse al objetivo de asegurar unos ingresos estables en el tiempo, unos *sistemas de sustento sostenibles*, con capacidad de *ajustarse a los cambios* que puedan producirse, mas que a la meta de optimizar la productividad y los beneficios a corto plazo.
- Respetar y *toma como punto de partida el conocimiento indígena*, su sabiduría y técnicas tradicionales, de modo

³⁶ A este enfoque ha contribuido, en buena medida, el llamado «*Informe Brundtland*», publicado en 1986 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que popularizó el concepto de Desarrollo Sostenible (Pérez de Armiño y Zabala, 2001: p. 21)

³⁷ Las nuevas tecnologías y las nuevas estructuras económicas que acompañan a la Revolución Verde de los años 70 y la Biotecnológica de los 90, pusieron en entredicho el papel de la mujer (indígena) en los sistemas agrícolas, olvidando sus derechos (PTM, 2001: p. 26).

que se pretende que *la ciencia moderna sirva para reforzarlas más que para sustituirlas*.

- Privilegia la rotación de cultivos y el policultivo, prácticas que, además de tener virtudes biológicas (ver apartado V) contribuyen a repartir a lo largo del año la producción de alimentos y los ingresos, así como el trabajo.

Esta estrategia agrícola garantiza *alimento suficiente y accesible* para las familias y comunidades maya, pero agradecería cierto apoyo institucional por parte del Estado guatemalteco, ya que:

- Según la propia FAO, no es posible la Seguridad Alimentaria sin comunidades rurales seguras, Por lo tanto, *el Derecho al Alimento incluye los Derechos Indígenas y los Derechos de los Agricultores* (ETC, 2001, p. 8).
- Mientras mayor sea el número de las comunidades rurales, mayor será la Seguridad Alimentaria colectiva guatemalteca.
- La Seguridad Alimentaria requiere *diversidad: de culturas, de germoplasma y especies, de tecnologías y de sistemas de distribución* (ETC, 2001, p. 8).
- *La Seguridad Alimentaria sostenible no puede ser dependientes de insumos externos, materiales o intelectuales* (EISA, 2002):
 - Es vital la prohibición de la introducción de Organismos genéticamente modificados en centros de origen de cultivos indígenas
 - Es necesario la *prohibición de patentes sobre formas de vida*, incluidas las patentes sobre *semillas y plantas medicinales* y establecer un proceso donde el pueblo maya defienda sus propiedades y estrategias de protección de sus conocimientos, innovaciones, intelectualidad y recursos genéticos.
 - Evitar la *privatización del agua y la tierra*, fundamentales para la seguridad alimentaria.
- Las aproximaciones holísticas a la Seguridad Alimentaria dentro de la comunidad campesina, deben ser correspondidas con estrategias holísticas de *apoyo nacional e internacional* (ETC, 2001, p. 8). así toda inversión extranjera deberá ser respetuosa de las normas comunitarias, leyes nacionales y derechos laborales y ambientales (CEIBA, 2002).
- Si el Estado de Guatemala regula la agroecología con normas que requieren cambios importantes de los modos de

producción maya (RAI, 2001), estará malversando el verdadero espíritu de la agricultura sostenible.

3) Focalización en el mercado interno

Un aspecto fundamental a la hora de hablar de sistemas productivos es el de la comercialización ya que si esta no es exitosa el sistema no será sostenible.

A un nivel macro, es importante constatar que para los países productores de materias primas (como Guatemala), excepto el petróleo, los *términos de intercambio* (esto es, la relación entre el precio de sus exportaciones y el de los productos que importan) han evolucionado desfavorablemente desde los años 90 y la situación tiende a empeorar a medida que avanzan los sustitutos de los productos agrícolas, minerales y metalúrgicos, desarrollados por las industrias químicas y biotecnológicas de los países mas industrializados (Le Monde Diplomatique, 2003: p. 23).

A nivel regional, ante la dependiente y poco diversificada balanza comercial guatemalteca, me parece destacable el caso de El Salvador, con una estrategia comercial *«hacia adentro de la región»* que le ha llevado a que el 51% del total de las exportaciones salvadoreñas del 2002 hayan circulado entre sus vecinos de Guatemala, Honduras y Costa Rica (Marchetti, 2002: p. 42) y a que se plante como la economía de la zona (de nuevo, a nivel macroeconómico...) con mas capacidades frente al TLC-EUCA.

A un nivel mas micro, los excedentes que el pueblo Maya genere de sus prácticas agrícolas sostenibles, pueden ser comercializadas con éxito en *tiendas comunitarias, mercados campesinos y mercados territoriales* (de entidad y regularidad mayor que los campesinos). Estos mercados responden a una serie de criterios interesantes (PTM, 2001: p. 37):

- Cercanía
- Relación directa productor-consumidor
- Venta sin o con la mínima intermediación
- Producción asociada al conocimiento de la demanda
- Estimulo de dinámicas sociales y de infraestructura
- Formación de una ruralidad económicamente activa que facilita la no emigración
- Implicación de entes locales y comarcales
- Creación de empleo

Para la ampliación y consolidación del mercado interno es indispensable mejorar los niveles de ingreso de la mayoría de la población. Esto implica que se *deje de considerar la mano de obra barata indígena como la ventaja comparativa de Guatemala en los tratados de libre comercio* (Marchetti, 2002: p. 49).

De nuevo esta estrategia de comercialización necesita de un apoyo institucional estatal (ejercer el derecho del estado a proteger los mercados nacionales del dumping, esto es, las importaciones a precios inferiores a los costos de producción) que bajo el ALCA se considera «en contra del libre mercado».

B. EL PODER LOCAL

En cuanto al poder local se refiere, es necesario recalcar que a pesar de ser un concepto «de moda», no es algo nuevo en Guatemala, pues a nivel de una comunidad o de una municipalidad, diferentes actores han ejercido (y ejercen) diversas formas de poder local (Macleod, 1998: p. 29): el poder del ejército, como son los (ex) comisionados militares o jefes de las patrullas de autodefensa civil (PACs), las clases pudientes que ejercen cuotas de poder económico, como son grandes propietarios, contratistas, coyotes... están las autoridades tradicionales maya (los Principales), las organizaciones comunales, como los comités pro-mejoramiento, pro-escuela... Las fuerzas religiosas, como la Iglesia Católica, las sectas evangélicas, las Cofradías, la religión Maya. están las expresiones civiles del estado, que vienen de fuera (maestros...) y otros que también vienen desde fuera como las ONG. Además, para el pueblo Maya lo local y su entorno geográfico, *es el lugar histórico de producción y reproducción de su cultura y de su cosmovisión* (Macleod, 1998: p. 38).

Sin embargo, hoy día, ante la inminente situación de vulnerabilidad e inseguridad a la que el ALCA somete al pueblo Maya, el poder local es importante considerarlo como *vía social para el cambio*, promotor del acceso al *poder político* como una parte esencial del proceso de *empoderamiento maya*. El poder local es una expresión de *democracia participativa*³⁸, *facilitador*

del ejercicio de los derechos civiles y políticos y que puede plasmarse en los espacios de poder formal (como las alcaldías), a través de las organizaciones que gozan de representatividad y/o legitimidad otorgada por la comunidad y a través de acciones colectivas como el cabildeo abierto. Pero también el derecho consuetudinario y la resolución de conflictos por parte de las autoridades tradicionales maya son parte intrínseca del poder local (Macleod, 1998: p. 40).

Desde 2002, con la aprobación en el Congreso de La República (bajo presión del «Grupo Consultivo para Guatemala»...) del *Nuevo Código Municipal, la Ley de Descentralización y la Ley de los Consejos Comunitarios de Desarrollo*, se establece un marco político-jurídico apropiado para la participación popular en la toma de decisiones a nivel local en Guatemala.

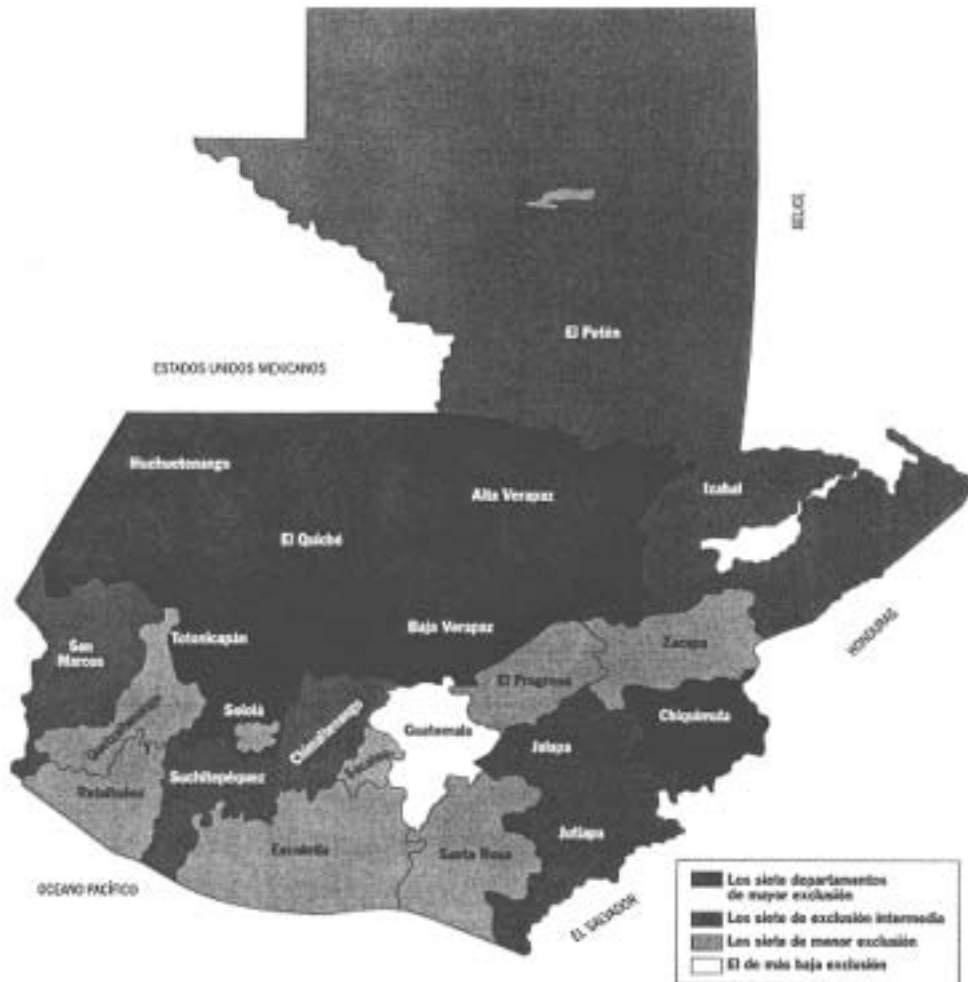
Sin embargo, la clave para iniciar el camino hacia el verdadero empoderamiento del pueblo Maya se encuentra en la recuperación de la autoestima (Méndez, 2003) y la creencia de que está legitimado a actuar en las decisiones que le puedan concierne (el aspecto *psicológico-identitario*...), lo cual no es tarea sencilla bajo un Estado en el que la discriminación histórica es evidente en todos los niveles de la administración pública y las relaciones maya-ladino, patrón-trabajador y en condiciones extremas, la mujer maya (COODESC, 2001: p. 40).

El empoderamiento a nivel social, político y psicológico, hace factible que el pueblo Maya pueda exigir a gobiernos y corporaciones transnacionales su obviado derecho, contemplado en el Convenio 169 de la OIT, a ser consultados en relación con cualquier asunto que les pudiera afectar, entre ellos los que afectarán a sus sistemas de sustento, su derecho al alimento y su seguridad alimentaria, aspectos vitales todos ellos, que el Área de Libre Comercio de las Américas pretende hacer pasar a depender del inhumano e injusto jurado de la Oferta y la Demanda.

³⁸ Aunque el concepto de «democracia» no representa cabalmente el pensamiento maya, en el cual, la legitimidad de sus autoridades no descansa en procesos de elección por votación, y no necesariamente ocupan puestos formales de poder. Considerando esto, el concepto de re-

presentatividad también adquiere otros matices. Sin embargo, si se desdiosa el concepto de «democracia participativa» es posible observar que sus elementos no entran en contradicción con concepciones mayas (Macleod, 1998: p. 39).

XII. Anexo II: «Mapa de masacres durante el conflicto»



Fuente: CEH, Base de datos; total de masacres —669 casos— perpetradas por todas las fuerzas responsables.

XIII. ANEXO III: «Percepciones del pueblo Maya de pobreza y bienestar»

La definición de la pobreza y el bienestar (GUAPA, BM, 2001, p. 17-19)

Se trata de percepciones multidimensionales del bienestar y la pobreza por el propio pueblo Maya, recogidas a través del «Estudio Cualitativo de la Pobreza y la Exclusión»(ECEP) por medio de la metodología de grupos representativos, o «focus groups »,en diez aldeas rurales. A pesar que existen varias discusiones culturales y lingüísticas, existe entre estas aldeas rurales un consenso importante respecto al significado del bienestar, el cual, para la mayoría, tiene un carácter multidimensional.

Definiciones de bienestar: ejemplos de las aldeas analizadas con el ECEP

Definiciones materiales /físicas:

- «Lo que nos preocupa es nuestro trabajo, nuestra milpa (maíz).Todos tenemos esta necesidad. Estamos contentos porque nuestra milpa nos da lo que necesitamos para comer. Tener bienestar significa tener maíz y frijoles.»
- El bienestar es «tener dinero para comprar lo que necesitamos para vivir bien ... comida ... no sufrir hambre »
- «Tener comida ... ropa ... dinero ... vivir bien ... tener un trabajo..»
- «Tener tierra sería bueno ... Tener nuestra propia tierra y casa para nuestra familia..» (aldea en una finca)
- «Tener tierra ... Tener una casa de dos pisos..»

Servicios públicos y comunitarios:

- «Tener agua »;«Tener suficiente agua »
- «Tener parteras en la comunidad; tener centros de salud, hospitales...tener la posibilidad de créditos /préstamos »
- Tener «un buen camino.»

Contar con educación:

- «Que tengamos conocimiento »
- «Cuando los niños estudian es para mejorar su futuro.»
- «Saber leer y escribir ...Tener educación.»

Dimensiones sociales, psicológicas y espirituales:

- «Bienestar es que el marido no golpee a su mujer ...que no peleemos ,mi marido no pelea ni me golpea.»
- «Paz...que no haya problemas...que no haya desilusiones...que haya paz en la familia y en la comunidad...que no haya alcoholismo...el alcoholismo crea desconfianza.»
- «Bienestar es buscar a Dios...aunque mi casa no esté bien, yo busco a Dios...Sólo Dios nos puede ayudar.»
- «Sentirse bien con Dios...Aunque no tengamos nada, estamos bien con Dios, participamos en la iglesia y tenemos a Dios en nuestro corazón ... estar en paz ... estar contento..»
- «Que todas las personas tengan libertad, los grandes y los pequeños. Tener libertad para buscar trabajo en otras comunidades. Que la mujer tenga la libertad de participar.»

Definiciones de pobreza: ejemplos de las aldeas analizadas con el ECEP

Insatisfacción de necesidades materiales /Falta de bienes físicos

- «No tener comida... no tener empleo... no heredar (tierra)... no tener una casa o tener una casa en mal estado.»
- La pobreza es «cuando no se tiene suficiente comida... cuando no hay dinero para comprar medicamentos.»
- «No tener nada...no tener empleo, cuando no hay tierra.»
- La pobreza es «poca tierra; poca milpa... debido a la falta de herencia.»

Servicios públicos y comunitarios inadecuados:

- «No tener agua potable en todas las casas.»
- «Muerte por no llevar al enfermo a tiempo al centro de salud o al hospital.» (aldea, donde no hay servicios de salud)

Educación deficiente:

- «No tener educación. La escuela sólo ofrece seis años...la falta de capacitación.»
- La pobreza es «la falta de educación en la comunidad... Muchos todavía no saben leer ni escribir, no se pueden comunicar con todo el mundo.»

Dimensiones social, emocional y espiritual:

- «Si estuviéramos unidos, podríamos buscar mercados y exportar nuestros productos... Los ricos siempre están unidos, nosotros los pobres siempre estamos desorganizados...el problema es que no estamos unidos.»
- La pobreza es «los malentendidos en el matrimonio... cuando la mujer es buena y el hombre es malo o a la inversa...llevar una vida desordenada y no buscar a Dios.»
- «Los antiguos usaban medicinas naturales; curar con medicinas naturales se está perdiendo, ahora sólo funcionan los médicos y los centros de salud. La mujer es pobre porque no se preocupa de esto...
- La pobreza es «la falta de organización de la comunidad... no hay dirigentes.»

XIV. ANEXO IV: «Mapa de Exclusión del Desarrollo Social 1996»



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Guatemala: Los contrastes del desarrollo humano*, Guatemala, 1998, p. 16. El índice está basado en los siguientes indicadores: muertos antes de los 40 años de edad, analfabetismo entre adultos, desnutrición de niños menores de 5 años de edad y acceso a ciertos servicios básicos.

XV. Anexo V: «El Imperio de la Industria Biotecnológica»

Los inversores de *Wall Street* inyectaron, durante el periodo 1982-1986 cerca de 3 billones de dólares americanos en compañías farmacéuticas y agroquímicas (Ostergard et al, 2001. p., 647).

Ante el aumento del número de competidores que se dio en la industria (debido a su gran atractivo en términos de rentabilidad financiera...) se produjo un fuerte proceso de reestructuración y concentración, con un incremento del 400% en el número de fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas en la industria durante la última década del siglo XX (Oliver, 2000; p. 154). esto dio lugar a nuevas configuraciones corporativas que transgreden las barreras entre los sectores tradicionales.

Es de aquí de donde surgen las autodenominadas «*Corporaciones de las Ciencias de La Vida*» (ETC, 2001, Globalisation Inc., Ostergard et al, 2001, Shiva, 2000) quienes sostienen que los organismos genéticamente modificados son hallazgos científicos necesarios para alimentar al mundo y acabar con la pobreza en los países en desarrollo (Shiva, 2000: p. 11).

Para comprender mejor la realidad de esta industria, observemos algunos datos desglosados por los tres sectores mas relevantes para nuestro estudio, que se incluyen bajo la denominación de «Ciencias de la Vida»:

A. Sector farmacéutico (ETC, 2001, Globalisation Inc)

El valor total del mercado farmacéutico ha pasado de 70 billones de dólares en 1981 a 317 billones en 2000.

En 1981, las 10 primeras compañías del sector ostentaban el 20% de la cuota del mercado farmacéutico mundial. En el año 2000, estas 10 compañías controlaban el 48% del mercado mundial.

Todas las compañías incluidas dentro de este grupo de las 10 primeras, han tenido en el año 2000, márgenes de beneficios que excedían el 18%. Si embargo:

De las 1223 medicinas comerciales lanzadas al mercado mundial entre 1975 y 1996, sólo 13 fueron desarrolladas para tratar enfermedades tropicales y sólo 4 fueron el resultado directo de la investigación en el sector farmacéutico privado (IDH, 2001: p. 3).

En 1998 el gasto global en investigación sanitaria fue de 70 billones de dólares americanos, pero sólo el 0.42% (300 millones) se dedicó a vacunas contra el SIDA/ VIH y sólo el 0.14% (100 millones) a investigación contra la malaria (ETC, 2001: p. 3).

B. Sector agroquímico (ETC, 2001, Globalisation Inc)

Las 2 primeras compañías del sector controlaban en el 2000 el 34% del mercado, mientras que las 10 primeras, controlan el 84% de un mercado global de agroquímicos valorado en 29,8880 millones de dólares en 2000 (ETC, 2001: p. 9).

C. Sector semillas (ETC, 2001, Globalisation Inc)

Las 10 primeras compañías del sector controlaban en 2000 el 30% del mercado global de semillas comerciales valorado en el año 2000 en 24,4 millones de dólares americanos (ETC, 2001: p. 9).

Además, el 94% del área total mundial sembrada con semillas genéticamente modificadas en el año 2000, fue sembrada la tecnología de modificación genética de una única corporación (Monsanto, ahora en manos de Pharmacia) (ETC, 2001: p. 9).

10 Primeras Corporaciones farmacéuticas

| Corporación | Ventas (en millones de \$ EEUU) año 2000 | Margen de beneficios-2000 (%) | Cuota de mercado mundial (%) |
|--|--|-------------------------------|------------------------------|
| 1. Glaxo + Smith Kline Beecham | 22.209,5 | Glaxo- 30,9% SKB- 25.1% | 7,0% |
| 2. Pfizer (incluida Warner Lambert) | 20.500 | — | 6,5% |
| 3. Merck&Co. | 17.481,6 | 26,4% | 5,5% |
| 4. AstraZeneca | 14.834 | 18,3% | 4,7% |
| 5. Aventis | 14.805,5 | 17,6% | 4,7% |
| 6. Bristol-Myers Squibb | 14.309 | 28,1% | 4,5% |
| 7. Novartis | 12.697,7 | 28,5% | 4,0% |
| 8. Pharmacia (incluidas Monsanto y Upjohn) | 11.177 | 19,6% | 3,5% |
| 9. Hoffman- La Roche | 10.973,8 | 44,2% | 3,5% |
| 10. Johnson&Johnson | 10.694 | 33,6% | 3,4% |
| Total | 149.685,1 | — | 47,3% |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Grupo ETC 2001; basado en datos provistos por la Liga Farmacéutica, 2000.

10 Primeras Corporaciones Agroquímicas

| Corporación | Ventas (en millones de \$ EEUU) año 2000 | Cuota de mercado mundial (%) |
|---|--|------------------------------|
| 1. Syngenta (Novartis + AstraZeneca) <i>pro forma</i> | 6.100 | 20% |
| 2. Pharmacia (Monsanto) | 4.100 | 14% |
| 3. Aventis (AgrEvo + Rhone Poulenc) | 3.400 | 11% |
| 4. BASF (+ Cynamid) <i>pro forma</i> | 3.400 | 11% |
| 5. DuPont | 2.500 | 8% |
| 6. Bayer | 2.100 | 7% |
| 7. Dow AgroSciences | 2.100 | 7% |
| 8. Makhteshim- Agan | 675 | 2% |
| 9. Sumitomo | 625 | 2% |
| 10. FMC | 575 | 2% |
| Total | 25.575 | 84% |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Grupo ETC 2001; basado en datos provistos por *Allan Woodburn Associates*, citado en *Agrow*.

10 Primeras Corporaciones de Semillas

| Corporación | Ventas (en millones de \$ EEUU) año 2000 |
|--|--|
| 1. DuPont (Pioneer) EEUU | 1.938 |
| 2. Pharmacia (Monsanto) EEUU | 1.600 |
| 3. Syngenta (Suiza) | 958 |
| 4. Groupe Limagrain (Francia) | 622 |
| 5. Grupo Pulsar (Seminis) México | 474 |
| 6. Advanta (AstraZeneca y Cosun) Reino Unido y Holanda | 373 |
| 7. Dow (+ Gargill Norte América) EEUU | 350 |
| 8. KWS AG (Alemania) | 332 |
| 9. Delta&Pine Land (EEUU) | 301 |
| 10. Aventis (Francia) | 267 |
| Total | 7.215 |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Grupo ETC 2001.

XVI. Bibliografía

- ACABAJÓN, García, Alvaro y MALDONADO, Aj, Erick Wilfredo, (1999), *Como nuestros abuelos, produzcamos maíz y frijol*, Saqil Tz'ij, Guatemala.
- ALCA, Página Oficial (2001), http://www.ftaa-alca.org/Ngroup_s.asp, 7/03/03.
- ALTIERI, Miguel A. (2000), *Los mitos de la biotecnología*, <http://www.ambiente-ecológico.com/ediciones/070-05-2000/070-miguelaltieri-biotecnologia.html>, 15/05/03.
- ALTIERI, Miguel A. (2001), «Biotecnología agrícola: mitos, riesgos ambientales y alternativas», (en) *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, n.º 21, Fundación Hogar del Empleado, Icaria, pp. 15-35.
- ARAMBURU, Clemencia (2002), *Programación del Desarrollo Basada en Derechos*, 21 de mayo. Universidad del País Vasco. Facilitado por Felipe González, Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco, el 20/10/02.
- ATLAS, Le Mode Diplomatique (2003), *Globalización, culturas, libertades, conflictos, medios, sociedades, ecología*, abril, Paris.
- Banco Mundial, *Guatemala Poverty Assesment*. (GUAPA) (2001), <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/By+Country/DA3BF8A2841899FD85256D04006E93C8?OpenDocument>, 22/04/03.
- BPC, Bloque Popular Centroamericano (2003), *Centroamérica no está en venta*. http://www.adital.org.br/asp2/noticia.asp?idioma=ES¬icia=5407_25/01/03.
- CEH, Comisión de Esclarecimiento Histórico (1999), *Conclusiones y recomendaciones del informe de la comisión para el esclarecimiento histórico*, Litoprint, Guatemala.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina (Mayo de 2003), <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/4/LCL1904PE/lcl1904e.pdf> 31/05/03.
- COINDE, Consejo de Instituciones de Desarrollo (1997), *El problema agrario en Guatemala*, publicación propia COINDE, Guatemala.
- COODESC, Coordinadora por la Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), *Informe sobre tierra y vivienda*, COODESC, Guatemala.
- CRACSCR, Coordinadora Regional de los Altos de Chiapas de la Sociedad Civil en Resistencia (2002), *Plan Puebla Panamá: ¿Desarrollo o Neocolonización?*, 02 <http://www.rebelion.org/economia/planpuebla211002.htm>, 21 de octubre, 7/03/03.
- CNP, Cristianos Nicaragüenses por los Pobres (2002), *El Plan Puebla Panamá y Nuestras Alternativas*, <http://www.rebelion.org/economia/planpuebla100902.htm>, 10 de septiembre, 7/03/03.
- DFID, Department For International Development (abril 1999), *Hojas orientativas Sobre Los Medios de Vida Sostenibles*, proporcionado por Helena Martínez, Investigadora del IDHPA, el 29/05/03.
- DOMINGO, López, Daniel (2002), *Historia del pueblo Maya*, Saqil Tz'ij, Guatemala.
- EHNE, PTM, «La vía campesina» (2003), *Jornadas de Soberanía Alimentaria: Una Visión Global para Producir y Consumir Localmente*, 20-21 de febrero, Hotel Villa de Bilbao, Bilbao. Documentación:
- CEIBA, Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad (2002), *La Falacia del Desarrollo Rural en el Marco del Neoliberalismo*, CEIBA, Guatemala.
 - FIAN Internacional (2002), *Reforma Agraria: el Debate Internacional y la Perspectiva de Derechos Humanos*, FIAN, Bruselas.

- «La vía campesina» (2003), *¿Qué es la OMC?*, La vía Campesina, Honduras.
- WOLPOLD-BOSIEN, Martin (2002), *Paz, Tierra y Desarrollo Rural en Guatemala: Una Perspectiva desde el Derecho Humano a la Alimentación*, FIAN Internacional, Bruselas.
- EISA, Encuentro Internacional sobre Seguridad Alimentaria (2002), *Pueblos Indígenas y el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global*, <http://www.ciepac.org/otras%20temas/sistealim.htm>
- Encuentro los pueblos en la convención (1996), <http://www.biodiversidadla.org/index.htm>
- ENSA, Encuentro Nacional sobre Seguridad Alimentaria (2002), *Memoria*, http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=1059
- ETC, Group (2001), *Communique*, http://www.rafi.org/documents/com_insearch2.pdf, mayo/junio, 17/02/03.
- ETC, Group (2001), *Globalization, Inc. Concentration in Corporate Power: The Unmentioned Agenda*, <http://www.etcgroup.org>, julio/agosto, 17/02/03.
- FORO XELAJÚ (Noviembre de 2001), <http://usuarios.lycos.es/xelaju/xela21.htm>, 7/03/03.
- GONZÁLEZ, Franco, Daniel (2001), *Desarrollo de la comunidad I*, Saqil Tz'ij, Guatemala.
- GRAIN (2003), *Una Introducción al ALCA: Las Negociaciones por un Tratado de Libre Comercio en las Américas*, <http://www.biodiversidadla.org/documentos2/documentos335.htm>, 16/01/03.
- GUAPA, Guatemala Poverty Assesment, incluye la ENCOVI 2000, «Encuesta Nacional de Condiciones de Vida» y ECEP, «Estudio Cualitativo sobre la Exclusión y la Pobreza», <http://lnweb18.worldbank.org/external/lac/lac.nsf/Countries/Guatemala/90CF6C5A035DCEF585256CE90049E66C?OpenDocument>, 22/04/03.
- HMB-PTM (2001), «Economías Populares Rurales: Un Desafío Para Nuestra Cooperación», (en) *Hirugarren Mundua ta Bakea-Paz y Tercer Mundo*, Dossier n.º 8, Bilbao, pp. 5-38.
- HORNBECK, Jeff (2003), *Análisis: Reporte al Congreso de EE.UU. señala deficiencias de la región que podrían alargar el proceso*, http://www.prensalibre.com/pls/prensa/detnoticia.jsp?p_cnoticia=58253&p_fedicion=10-06-03, 10/06/03.
- Informe sobre desarrollo humano, (2001), «Iniciativas Mundiales para Crear tecnologías a Favor del Desarrollo Humano», PNUD, pp. 107, 111.
- INE, Instituto nacional de Estadística de Guatemala (2003), <http://www.segeplan.gob.gt/ine/index.htm>, 7/03/03.
- LATOUCHE, Serge (1995), «De l'autre société à l'autre de l'économie», en *FMI, BM, GATT. 50 años bastan. El libro del foro alternativo Las Otras Voces del Planeta*, Madrid.
- MACLEOD, Morna (1998), *Poder local. Reflexiones sobre Guatemala*, Oxford Reino Unido & Irlanda, Ciudad de Guatemala, pp. 9-87.
- MARCHETTI, Peter E. (2002), «Centroamérica, ¿conejillo de Indias del ALCA?», (en) *Revista Mensual de la Universidad Centroamericana (UCA)*, año 21, n.º 243, Junio, pp. 40-54. San Salvador.
- MCCA, Mercado Común Centroamericano (1998), <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0398/ijep/ie039809.htm>, 16/04/03.
- MÉNDEZ, Leopoldo (2003), *Entrevista a Leopoldo Méndez, Encargado de Relaciones, Centro Maya Saq'b'e*, 2a. av. 3-21 zona 2, Chimaltenango, Guatemala. Tels: (502) 8391796/ 8392052, saqmayab@intelnet.net.gt, 31 de enero, Edificio Aula de la Experiencia UPV/EHU-BBK, Bilbao.
- MINUGUA, Misión de Verificación las Naciones Unidas en Guatemala (septiembre de 2001), Informe de verificación: *Los Pueblos Indígenas de Guatemala: La Superación de la Discriminación en el Marco de los Acuerdos de Paz*, <http://www.minugua.guate.net/Informes/INFOVERIFIC/VERIFICA.htm>, 7/03/03.
- MINUGUA, Misión de Verificación las Naciones Unidas en Guatemala (septiembre de 2001), Informe de verificación: *Situación de los Compromisos Relativos al Desarrollo Rural y Recursos Naturales*, <http://www.minugua.guate.net/Informes/INFOVERIFIC/VERIFICA.htm>, 7/03/03.
- MUGARIK GABE (2003), *Curso: Propuestas Indígenas Frente a Un Desarrollo Insostenible*, 30-31 de enero, Casa de Cultura de Egija, San Sebastián.
- ODG, Observatorio de la Deuda en la Globalización/ Euskal Begia (2003), «¿Qué es el Plan Puebla Panamá?», [correo electrónico desde euskalbegia@debtwatch.org](mailto:correo_electronico_desde_euskalbegia@debtwatch.org), 6 de febrero de 2003, Bilbao.
- OSTERGARD, Robert L., TUBIN, Matthew & ALTMAN, Jordan (2001), «Stealing from the past: globalisation, strategic formation and the use of indigenous intellectual property in the biotechnology industry», (en) *Third World Quarterly*, vol. 22, n.º 4, Carfax, pp. 643-656.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos et al (2001), *Diccionario de acción humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, Icaria- Hegoa, Barcelona.
- PETRAS, James (2002), *Sobre el Plan Puebla Panamá*, <http://www.rebellion.org/petras/entrevista040602.htm>, 5 de junio, 7/03/03.
- QUIXTAN, Julio (FEPYME), <http://www.adital.org.br/asp2/noticia.asp?idioma=ES¬icia=5205>, 2/06/03.
- RAI, Red Ambiental Indígena (2001), *Declaración sobre el derecho al alimento y la seguridad alimentaria*, Encuentro Anual n.º 12 de la Red Ambiental Indígena, Dedicada a la Protección de la Madre Tierra, 2-5 agosto, Penctinton, Columbia Británica, Canadá.
- RAMOS, Jorge (2003), *Sobre el ALCA y Soberanía Alimentaria Maya*, correo electrónico desde microregiones@prodeffa.net, 6 de Junio, Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA), Cabricán (Guatemala).
- ROBINSON, Mary (1999), «Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: the Human Rights Dimension», 17.ª conferencia presidencial para el Instituto Federal de Tecnología Suizo, 1 de julio, Zurich. Facilitado por Helena Martínez, Investigadora del IDHPA, el 29/05/03.
- ROBINSON, Mary (2001), «Bridging the Gap Between Human Rights and Development: from Normative Principles to Operational Relevance», *conferencia para el Banco Mundial en el Preston Auditorim*, 3 de diciembre, Washington D.C. Facilitado por Helena Martínez, Investigadora del IDHPA, el 29/05/03.

- SANDOVAL, Julieta (2003), *Ríos Montt recibe el tercer NO*, http://www.prensalibre.com/pls/prensa/detnoticia.jsp?p_cnoticia=58918&p_fedicion=17-06-03, 17/06/03.
- SEN, Amartya (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Madrid.
- SHIVA, Vandana (2001), «TRIP, una zancadilla a la vida», (en) *Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional*, n.º 21, Fundación Hogar del Empleado, Icaria, pp. 7-14.
- SHIVA, Vandana (2001), *Patents. Myths and Reality*, Penguin Books India, Nueva Delhi.
- SHIVA, Vandana (2000), *Stolen Harvest*, India Research Press, Nueva delhi.
- STRANGE, Susan, (1996) *The Retreat of the State: The Difussion of Power in the World Economy.*, Cambridge University Press, Cambridge.
- TURNES, Marcelo (2002), *Notas*, http://www.prodiversitas.bioetica.org/nota54-3.htm#_Toc15361919, 16/01/03.
- FNUAP, Fondo de Naciones Unidas para las Poblaciones (2003), <http://www.unfpa.org/profile/compare.cfm>, 17/03/03.
- ZABALO, Patxi Zabalo (2000), *La Globalización Económica: Mito y Realidad*, Diciembre, Hegoa, Bilbao.

The right to play, the right to forget for a moment, the right to be child again... the right to smile!

Lenneke Broekhof*

Introduction

Leisure, or in other words recreational activities, are an important component of anyone's life. For children it even is a vital part of their human development via adolescence to adulthood. Through participation in recreational activities like sports, games, theatre, art, music ...etc children play. Free and organised play are proven to be necessary in the life of a child. Important values are contributed to activities in which a child has a space to play. Any child needs to play! The definition of play includes *absolutely everything*. Everything can be turned into a play activity. In this paper I treat a very different amount of activities, from clowning to more serious competitive sports games.

In their normal lives, under normal circumstances, all children and youngsters try to organise their own leisure activities or take care that they participate in them. Leisure, any kind of leisure, is a way to spend the spare time you have in a nice way; laugh, have fun with fellows and friends, simply having a nice time. People, including children and adolescents, can live in abnormal circumstances when their lives have changed so much that it is very difficult, sometimes even impossible for them to continue the life they used to have before. Victims of war and conflicts, like refugees and internally displaced people, are examples of people whose lives have changed drastically. Many of these displaced people end up living in a camp. This forced 'new way of life' can take months, sometimes years. My interest went to the leisure opportunities of these refugee and internally displaced children and youngster who live in camps. How can these children play?

How can they have fun? Knowing that many of these children are forced to make a big step towards adulthood, I wondered if they have space to feel child again and forget the situation in which they are living for at least some moments.

Therefore I chose to focus on the simple, but so important, need to play of any child in this world. I would even say that especially children and youngsters affected by war or conflict need these moment of leisure so much in their daily lives. They have often seen and experienced terrible events, losing family, home, friends, personal belongings: those things that are important for any individual. My hypothesis is that one of the needs of displaced children is to play and participate in sports, games, music, dancing, singing and many other possible recreational activities to feel child again for a moment, be able to laugh, and forget the situation in which they are living.

In this paper I do not focus on recreational activities with explicit mental health objectives. The various forms of therapeutic leisure and creative therapies are destined to a smaller group of beneficiaries: the mentally ill or traumatised. I do not want to exclude any refugee or internally displaced child from the joy to play and the joy of leisure.

There are a different ways approaching leisure and children in a refugee or IDP camp. One could analyse leisure from a judicial point of view: every child has the right to play. Another approach is recognising the necessity of play and its benefits for the (psychological) development of these children. Finally, a more specific approach could be analysing the therapeutical use

* Lenneke Broekhof is Master in International Humanitarian Aid.

of leisure with traumatised children. For this paper, I have chosen to focus on the second option: refugee children, like any other child in this world, need to play. In refugee situations where it is impossible to set up professional psycho-social, psychological or psychiatric assistance programmes for those children in need, it is important to offer them at least a space to participate in simple recreational activities. Creating a little bit of normality in their lives. Implementing these broad kind of activities no refugee child should be excluded, all children should be given an opportunity to play. For this paper the most important to realise is that above all, refugee and internally displaced children are children and all children need to play.

First I focus on the mental health situation of displaced children and youngsters. Then I treat play- and leisure theories to analyse the function and benefits of play. Finishing with the reality of leisure in refugee and IDP camps, the contributions of the international community to the organisation of recreational activities for displaced children and youngsters.

Let them be child again!

Lenneke Broekhof

Part I. The mental health of displaced children and adolescent

1.1. *Mental health condition of children and adolescents in a refugee or IDP camp*

At this moment between 40 and 50 million people in this world have been forced to flee their homes, of which half are children and adolescents under 18. These people had to cross borders or where displaced within their own countries. The majority flee their homes because of war. UNHCR cares for 22.3 million refugees including around 10 million children¹.

Many IDP and refugee populations finish their flight in a camp where they have to live in an artificial environment. With respect to their lives before everything changed: nothing is the

same anymore. Nowadays' widespread philosophy is that refugees and internally displaced people are normal people living in abnormal situations and conditions. Living in a camp is one of them. It is impossible to continue the normal rhythm of life which can prejudice gravely the (emotional) development of the children and youngsters. Conditions in a camp are normally poor, children can not move freely and have few things to do. Refugee children almost all suffer severe deprivation, sometimes for long periods, in the form of insufficient food or water, lack of medical care, and inadequate housing².

Refugee children live in very different situations according to their culture, socio-economic and educational backgrounds, nation of origin and the specific circumstances surrounding their forced relocation³. Wars, violent conflicts or natural disasters have different impacts all over the world. This does not take away that many refugees, adults and children, have experienced traumatic events. When a child suffers trauma he or she has a psychic wound that has been caused by a terrible, well-defined, accident in which the child was involved or witness to⁴. In addition to this definition by Trapman we can add that they are overwhelming terrifying events and never normal life experiences. These experiences can lead, they do not have to, to a post traumatic stress disorder (PTSD). Examples of traumatic events are witnessing murder, exposition to torture or physical abuse, witnessing torture or physical abuse, exposition to rape or sexual abuse, witnessing rape or sexual abuse, abduction from their families and forced participation in violence (not to forget the child soldiers in this world). Warchild reports that in the past decade 1,5 million children have died in wars, 4 million have ended up disabled and another 10 million children are traumatised⁵. However, it is easy to stigmatise refugees by assuming that a traumatic experience will always result in a mental health problem. As well the awareness of trauma and PTSD can easily prejudice the expectations humanitarian workers have on refugee children. Not all refugee children are traumatised, and if they are so they can suffer trauma on different levels. Important is that every child reacts in a different

¹ www.unhcr.ch/children.

² KORBIN, Jill E. in: AHEARN JR., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 8.

³ KORBIN, Jill E. in: AHEARN JR., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 45.

⁴ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995

⁵ www.warchild.org.

way and with different severity to a negative event. The way a child experiments and internalises trauma is related to the «age and developmental stage of the child, the degree of violence, presence or absence of personal injury and access to family support»⁶. UNHCR recognises that a lot of refugee children have lived traumatic events, but states that just a small proportion needs mental health assistance⁷.

Graça Machel in her follow-up report on the impact of armed conflict on children explains the different psychological and social effects of conflict: «“Psychological effects” are those which affect emotion, behaviour, thoughts, memory, learning ability, perceptions and understanding. “Social effects” refer to altered relationships due to death, separation, estrangement and other losses, family and community breakdown, damage to social values and customary practices and the destruction of social facilities and services. Social effects also extend to the economic dimension, as many individuals and families become destitute through the material and economic devastation of conflict, losing social status and place in their familiar social network»⁸.

Like all children, refugee children are going through a developmental phase. This process does not permit interruptions. The child’s developmental needs do not wait until the emergency or refugee situation finishes⁹. Life goes on day by day. The tensions and insecurity related to the refugee situation can prejudice severely the physical, intellectual, psychological, cultural and social development of the children. An important remark by UNHCR is that the refugee children are not only affected by what happens to them, but also by what is deprived to them. The examples given are not being able to enjoy things that are essential for their development like going to school and play.

Trapman in his *Suggestions for Games and Activities for Suncokret (1995)*, a Croatian NGO working with children in refugee camps, describes the overall situation of the children

in the refugee camps Suncokret (Croatian NGO) was working in. Taking into account that the author’s observations were based on the Yugoslavian conflict, it is still interesting considering the results as there is very few literature written about the mental health- and psychosocial conditions of children *in* refugee camps. *All* of the refugee children suffered the consequences of war or conflict in one way or another. Most of the refugee children were less, or more severely, traumatised. In case of collective trauma, children automatically take part in it. The children suffered great losses and many of them were in the process of mourning. They lost everything that defined their identity and personality. The refugee children lost their feeling of security, which can cause a feeling of loss of control and a feeling of helplessness. All of the children were living the coping process. Most of the children had a bad physical condition. Apart of all this, children have advantages with respect to adults as they are in a continuous process of development and therefore well equipped for recovering by themselves. Although some phases of this development can make a child or adolescent very vulnerable. Trapman stresses that above all refugee and internally displaced children are children. This may seem a logic statement, but the situation in which a displaced child lives (war, conflict, instability, insecurity, living in a camp, etc.) makes it very hard to be a child.

Not just trauma, but also loss and severe deprivation place children at a particular mental health risk. The concept of loss is related to being refugee. Forced to flee their homes children lose their home, possessions, friends, pets, and often parents and family. A death of a parent is the most terrible event for most children. Factors increasing the risk of psychological problems are the mode of death of the parent, lack of family or community support, an unstable (family) environment, and the surviving parent’s psychological situation¹⁰. Deprivation of basic necessities of life is closely related to mental, cognitive and emotional damages.

⁶ KORBIN, Jill E. in: AHEARN Jr., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 6.

⁷ OMS en colaboración con la ACNUR, *La salud mental de los refugiados*, 1997, p. 68.

⁸ MACHEL, Graça, «The impact of Armed Conflict on Children», *A critical review of progress made and obstacles encountered in increasing*

protection for war-affected children, International Conference on War-affected Children, Winnipeg, Canada, September 2000, Chapter 7.

⁹ ACNUR, *Los niños refugiados, directrices sobre protección y cuidado*, 1994, p. 40.

¹⁰ KORBIN, Jill E. in: AHEARN Jr., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 7.

1.2. Coping and family- and community support

Child refugees face very different family and community situations based on whether they are alone as unaccompanied minors, with non-related individuals, or with some or all of their family members¹¹. It is widely recognised that family and community are the most important factors that influence the ability of a child to cope the situation in which it is living and the suffering the child experiences. Unfortunately the traditional ways of raising the children, family support and stability, can change because of the refugee situation. Families and communities suffer a brutal change of life. Replacement of people due to conflict, war or natural disasters like famine changes the functions that men, women and children have and the roles they play in daily life. People lose work and cannot continue their habitual daily tasks. In many cases family structure weakens as family members have died or disappeared. These changes affect the family members who survived, for example in the case of women-headed families, who now have more difficulties taking care of their children the way they used to do before. Due to their psychological and socio-economic situation the adult family members are unable to satisfy all the physical and emotional needs of their children. On a community level conflict, war or natural disaster can have the result that the community does not function like before anymore. Its disintegration is related to individual dysfunction¹². Community activities like markets, education of the children, cultural or religious acts have been suspended¹³. In the case of forced displacement children and their families suffer the disintegration of their home community, losing a supportive environment. In a refugee or IDP camp a new temporary community is created, that eventually will also break apart. When children lose family and community stability they lose an important supportive emotional environment that does not benefit their mental well-being. Stimulation of family and community activities through leisure can be a way to involve the surviving family members and the community with the daily lives and emotional needs of their children.

¹¹ KORBIN, Jill E. in: AHEARN Jr., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 45.

¹² KORBIN, Jill E. in: AHEARN Jr., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 16.

¹³ OMS en colaboración con la ACNUR, *La salud mental de los refugiados*, 1997, p. 72.

1.3. Special needs of displaced children and adolescents

Although the refugee or IDP community can help itself and their children if they are given a chance, there are basic needs that have to be satisfied in order to improve the mental health and the well-being of refugee children: not just only the satisfaction of the material necessities (food, water, medical attention), but also attention to no material necessities (emotional, cultural and spiritual), a safe and stable environment, security of familiar ties and familiar stability, and an opportunity to complete all the normal phases of child development¹⁴.

Children need a stable environment, including family and community being the most important factors in the life of a refugee child. Therefore the timely provision of food, material, or other cash-generating forms of assistance can assist vulnerable families in their own efforts to maintain a regular income and to continue supporting themselves and their children¹⁵. Refugee children can be exposed to social cultural risk¹⁶. This is the case when the environment of the child is lacking the basic social and psychological necessities for life. Then the child risks psychiatric problems, dysfunctional behaviour or incapacity in work, love or play. Satisfying these basic social and psychological necessities in a child's life, a lot of problems can be prevented.

In general the main necessity is preventing that a child's situation gets worse. Primary prevention activities are activities that prevent diseases or mental disorders attending the most basic needs of the refugee community. Williams argues that in addition to the specific prevention programmes for diseases, primary mental health prevention programmes should be developed in the refugee camps of first asylum. Mental health programmes often take place in the second phase of the emergency, the so-called post-emergency phase. This phase begins when the excess mortality of the emergency phase is controlled and the basic needs (water, food, shelter, etc.) have

¹⁴ OMS en colaboración con la ACNUR, *La salud mental de los refugiados*, 1997, p. 69-70.

¹⁵ BOOTHBY, Neil, in: MARSELLA, A.J et al (eds.), *Amidst peril and pain: the mental health and well-being of the world's refugees*, 1994, p. 250.

¹⁶ KORBIN, Jill E. in: AHEARN Jr., F.L and ATHEY, J.L (eds.), *Refugee Children*, 1991, p. 4.

all been addressed¹⁷. Mental health primary prevention activities include any kind of play, games and other recreational activities.

In this chapter we have seen the psychological and social situation of refugee children and we have considered their need to normalise their lives and prevent their situation from getting worse while living in the artificial environment of a refugee camp. Free play, participation in games and other recreational activities form part of the normal life and development of every child and adolescent. By offering all the refugee and IDP camp children participation in recreational activities, without stigmatising them in a way that they would all suffer trauma and PTSD, a little step is made in normalising their lives. Restoring normalcy is crucial in the life of refugee children. Children will then find a space to have fun, forget their suffering for a moment, escape the daily routine and boredom of camp life, and socialize in the refugee community.

Part II. Leisure and the well-being of displaced children and adolescents

2.1. Any child needs to play

Free play and playing games form part of the normal development of any child. Playing has a clear function in the process of growing up from a child to an adult and so forms a vital and necessary part of human development. Without play children lose an important tool in understanding and discovering the world around them. If a child plays unforced and freely it is interpreting reality, representing roles and tasks that the child observes in daily life. During childhood, a child learns to play and plays according to this or her knowledge about the things and the world around them. Reality and play can therefore not be seen separately and are interrelated. Everything that exists or happens can form part of the world of play, in other words, can be represented by the child. A child is able to interpret anything that happened at a certain moment,

to him or herself, or to a person around. Barnett, investigating the benefits of play for children, cites Bruner (1974, 1983) who considers various crucial functions of play; «in play there is an underlying scenario in which children create a rich and idealized imitation of real life... children use play to transform the external world according to their own perceptions and wishes»¹⁸. Schiller (1875) considers play as a medium through which the player can transform and transcend reality, thereby gaining an appreciation of culture and of the world¹⁹.

Martínez Criado mentions that an older child can even suffer of play because he or she feels closely related to the represented situation²⁰. This concept is closely related to the practices of therapeutic leisure, where children with mental health problems express their emotions and suffering through different forms of art. These kind of psychological therapies form more and more part of mental health programmes for traumatised refugee children.

2.2. Play and Games

Apart from free play children also organise games or take part in them. Free playing and games have in common that children research reality, with the difference that in games children play according to rules²¹. But what is play? Martínez Criado proposes a broad definition of play based on various historical theories about the world of play. According to the authors analysis playing mainly consists of an unending series of actions and activities *of which literary anything can form part*. Through play children take part in physical and mental exercise, obtain new information, interpret and transform reality, and assure themselves what they know although what happens during play is a result of imagination. A condition to be able to play according to the author is the fact that a child needs to feel comfortable and safe before he or she dares to play freely. Children cannot play under external pressure²². Iso-Ahola defines play as «behaviours and activities which tend to reduce

¹⁷ Médecins Sans Frontières, *Refugee Health, an Approach to Emergency Situations*, 1997, p. 243.

¹⁸ BARNETT, L.A., Developmental benefits of Play for Children, in: DRIVER, B.L. et al. (eds.), *Benefits of Leisure*, 1991, p. 229.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ MARTÍNEZ CRIADO, G, *El juego y el desarrollo infantil*, 1998, p. 27.

²¹ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

²² MARTÍNEZ CRIADO, G, *El juego y el desarrollo infantil*, 1998, p. 26-29.

excessive uncertainty and to increase minimal incongruity to the level optimal for an individual»²³. This means that children tend to avoid too much or too little incongruity in environmental stimulation and approach play and games in which they can achieve the feeling of being effective human beings. The relation between the environment and the child is very important and children need a certain level of stimuli from their environments. According to Iso-Ahola's incongruity theory too much stimuli make the child withdraw from the environment, while a lack of stimuli (in its most extreme case called stimuli deprivation) causes effects varying from boredom, (physical) developmental delay and damage, to a sense of lack of control and helplessness. Applying this theory at a child living in a refugee camp we have to know which kind of environmental stimuli reach, or not reach these children. In the beginning life in a refugee camp is a lot more limited than a normal life. Children are less free to move and go where they want, there are less public places to play and the children have lost almost all their personal things to play with. Apart from this children have lost their former way of spending their free time. Comparing with their lives before according to the Iso-Ahola theory we can speak of a low level of environmental stimuli for children living in refugee camps. In this way play and participation in games or other recreational relieves boredom and helps them to achieve the feeling of being more effective human beings. WHO in a manual about refugee mental health elaborated in collaboration with the UNHCR define play as a way to relax and interact with other children in order to have fun as well as a way to develop physical, mental, emotional and social strengths²⁴. «Do children have possibilities to play?», is one of the key points in the evaluation list about the psycho-social well-being of children living in refugee camps created by UNHCR²⁵. Play activities form part of their direct attention policy to children. UNHCR considers play fundamental for a normal development of children. They define it like an infantile way to face everything that happened, to relax, relieve tensions and assimilate what they experienced and learned²⁶.

Martínez Criado argues that play is incompatible with situations of severe vital deprivation or disease. Playing, according to him, is a characteristic of a healthy being²⁷. This can be a dangerous and excluding vision. These kind of perceptions can contribute to the stigmatisation of refugee children whose general situation is not favourable to their physical, social and mental well-being. Refugee children who suffer daily or are (mentally) ill are maybe not the first in line to participate in leisure activities, but with a little bit of external help they can be stimulated to play or to participate in games. Trapman's findings in a Croatian refugee camp with traumatised children were that these children are the most in need to play and participate in games and other activities, but the least interested and when they participate in games they seem to be partly absent, not interested. They can react scared to sudden unexpected sounds and impulses, be tired because they sleep bad, memorize more difficult and perform badly in games that require excellence. However, Trapman stresses that organising recreational activities in a refugee camp all refugee children should be included, not excluding the visibly traumatised, withholding them from an opportunity to relax, laugh and forget reality for a moment.

2.3. *The benefits of play and other recreational activities*

The 1991 published «Benefits of Leisure» (Driver et al. eds.) is said to be the 'bible' of studies related to the benefits of leisure. It gathers many different leisure investigations from all over the 20th century compiling a complete album of the benefits of leisure / recreational activities, between which the editors do not distinguish. The chapter «Developmental benefits of Play for Children» by Barnett investigates the relationship between a child's play and his or her cognitive, social, emotional and physical development²⁸. Through play children develop social skills like «cooperation, helping, sharing and success at solving social problems through acceptable means». Several

²³ ISO-AHOLA, S.E., *The social psychology of leisure and recreation*, 1980, p. 85.

²⁴ OMS en colaboración con la ACNUR, *La salud mental de los refugiados*, 1997, p. 83.

²⁵ ACNUR, *Los niños refugiados, directrices sobre protección y cuidado*, 1994, p. 53-54.

²⁶ *Ibidem*, p. 42.

²⁷ MARTÍNEZ CRIADO, G., *El juego y el desarrollo infantil*, 1998, p. 28.

²⁸ BARNETT, L.A., Developmental benefits of Play for Children, in: Driver, B.L. et al. (eds.), *Benefits of Leisure*, 1991, p. 228-231.

studies link fantasy play with the emotional development of anxiety-reduction; for a young child play can be important in successfully dealing with unpleasantness in his or her environment as play is thought to provide an avenue for the weakening of childhood tensions, anxieties, and aggressive impulses. As far as the physical benefits are concerned play experience is likely to improve physical ability by enhancing strength, endurance and skill. These are the *main* results of the authors' studies on the areas of social, emotional and physical benefits of play. Iso-Ahoa adds that through play children achieve the feeling of being more effective human beings²⁹.

In his work «Play and Child Development» (1998) Martínez Criado analyses several benefits of play; «During childhood and adolescence play has repercussions in the changes which a young human being goes through (motoric, communicative, social relative, and rational comprehensive aspects). Playing gives children the opportunity to develop skills which they will need later in the world of social relationships. Play can facilitate the forgetting of vital situations for a moment (evasion) and play can make situations of reality more lively (projection). Through play, using fantasy, a child can imagine solutions to stressing situations or situations that are difficult to solve. Through play a child enters in a world of fantasy and unreality. Then a child has the opportunity to stay to the margin of the every day reality. For a moment the child lives in a divergent way, for a moment the child lives in freedom. Through play a child has the opportunity to relax. Through play a child learns to compete in a healthy way. Through play a child practices and learns the process of decision making. Through play a child is able to reduce anxiety associated with troublesome social interaction».

Referring specifically to refugee children, Trapman finds that «through games children learn social behaviour, feel security and warmth, and experiment great freedom as nothing in the game is "real"»³⁰. As far as sports activities for children in refugee

camp are concerned sports have shown to have supra-national, -ethnic and -cultural powers. In the Kpomasse refugee camp in Benin 22 refugee nationalities participated in sports competitions. By organising the activities between the refugee population and the local community a step towards mutual integration was made. As well gender obstacles were overcome as the girls in the camp organised their own competitions³¹. Sport and play benefit the physical health of refugee children, foster resilience, create a meaningful connection to adults through the coaching relationship, provide a sense of safety and security through regular activity, serve as tools to teach important values and life skills including self confidence, teamwork, communication, inclusion, discipline, respect and fair play³².

Laughing and smiling are external manifestations of a «state of joy»³³. Playing is related to the expression of emotions; when speaking about positive emotions laugh, happiness and delight are examples of that. Laughter is how the body responds when it finds something funny. The benefits of laughter are enormous. On a physical level; it can help the heart beat easier and the blood run smoother, it can help the body feel more relaxed and less tense, it can help the body fight diseases, it can help lessen pain, it can help breathe better, it can make a person feel good all over³⁴. On a psychological level; it can help a person see his or her problems differently, it can help take the mind off the problems, it can help a person not to take things so seriously, it can help a person feel better about him or herself³⁵. The Clowndoctors, for whom laughter is basic in their job, define laughter as a «wonder drug» that: «combats stress, reduces pain by releasing endorphins the body's natural painkiller, has a positive effect on the cardiovascular & respiratory systems, relaxes muscles, boosts the immune system by increasing the level of T cells & lowering serum cortisol levels, helps promote a positive outlook, helps people cope with difficult situations, helps creative decision making and creates bonds between people»³⁶. Médecins sans Frontières (MSF)

²⁹ ISO-AHOA, S.E, *The social psychology of leisure and recreation*, 1980, p. 85.

³⁰ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

³¹ For more information about sports activities in the Kpomasse camp: Refugees Magazine, Issue 126, *Women - Seeking a Better Deal*, UNHCR, April 2002.

³² www.righttoplay.org / www.olympicaid.org.

³³ SULLY (1902), in: MARTINEZ CRIADO, G., *El juego y el desarrollo infantil*, 1998, p. 2.

³⁴ Jackson Health System: *laughing is healthy*: <http://um-jmh.org/HealthLibrary/Lifestyle/Laughter.html>.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ www.clowndoctors.com.au.

recognises the benefits of laughter. An example is a MSF campaign based on the idea «We, who have combated so many epidemics, know that there only exists one invincible, laughter»³⁷.

2.4. Factors related to play and games for displaced children

THE FACTOR AGE

Age is one of the factors to take into account when organising activities. Playing is closely related to age, although there does not exist an exclusive relation between the games played and age. A same game can be played by children of different ages, but they will act differently. The following text of this paragraph is a summary of Martínez Criado's analysis of play through the ages³⁸. Although 'age' has to be interpreted relatively. Another point to take into account is the fact that the author's work is based on rather occidental theories of play (Spencer, Lazarus, Groos, Hall, Sully, Piaget and Vygotsky). The first two years of a child's life play is fundamentally individual and explorative. Between 2 and 4 years a child participates in all kind of play activities. The children of this age group already play intentionally. Imitation games and activities in which the child reproduces real life are played with great precision and replicate their own lives. Its explorative attitude brings a child of this age to resolve, through imagination, certain resistances of his or her environment. The child starts to observe other children and, bit by bit, starts to play in mixed groups. Children of 5 and 6 years can already play in groups of 8 up to 10 fellows, manage all kinds of materials and start to distinguish between sexes and ages. They prefer to play in groups of their own sex and in the group play children start to have different roles and functions. From 7 up to 12 years old children can participate in competitive group games according to the rules. Children of this age clearly express their motives to play and how to play a certain activity. Children who know the rules teach the others who do not know. Personal preferences dominate the group objectives. During this primary school age

period children explore roles, popularity, acceptance and integration into groups. Hierarchy and inter group relations represent the adult world of social relations. Playing converts into a competitive activity. The struggle for group recognition can cause conflicts and aggressions. The strongest and most skilled children gain social prestige. From 12 to 14 years and onwards adolescents have developed a broad range of capacities as well as the need for moments of intimacy. Personal aptitudes, skills and sensitivities are closely related to the broad kind of leisure activities in which the adolescent chooses to participate. Activities that attract the most are those that have the purpose to know, understand, evaluate and think about other persons and themselves. As far as group activities are concerned, adolescents need above all a sense of friendship and pertinence. For young people of this age group the results of play, for example the results of a football match, pass to a second level.

INTERNAL AND EXTERNAL FACTORS

The definition of play is related to attitude³⁹. There are games that can be played with a playful attitude, as well as there are games (for example those that require strict rules) which obligate the participants to behave seriously. Speaking about games that result in a playful interpretation and behaviour of the child, it is important to realize that every child expresses his or her internal spirit and state of mind in a different way. Child behaviour related to a certain phenomenon can vary greatly. Culture, society, religion, individual character and aptitudes are factors of influence in the way a child interprets reality. Apart from these factors, in the case of refugee children the conflict, refugee and family situation are other crucial elements to take into account. Here we enter in the area of the psycho-social and mental health impact of war and conflict on the refugee child, that requires a more careful choice and planning of the activities. Trapman advocates a critical view towards games for children in a way that working with refugee children in special circumstances, games and activities need therefore to be organised and evaluated with *special* attention⁴⁰.

³⁷ GONZÁLEZ, M., *El Ocio prosocial y solidario*, in: Csikszentmihalyi, M., et al, *Ocio y Desarrollo, Potencialidades del Ocio para el Desarrollo Humano*, Documentos de Estudios del Ocio, n.º 18, Instituto de Estudios del Ocio, Universidad de Deusto, 2001, p. 159.

³⁸ MARTÍNEZ CRIADO, G., *El juego y el desarrollo infantil*, 1998.

³⁹ MARTÍNEZ CRIADO, G., *El juego y el desarrollo infantil*, 1998, p. 44.

⁴⁰ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

The cultural experience is closely related to a population's perception of the meaning of the conflict, the ways they express psychological and spiritual distress, as well as their coping strategies⁴¹. A child's attitude cannot only be understood and responded in a universal way as many behaviours have a cultural background that has to be understood by the persons who work with refugee and displaced children. The role children play in family and community life is influenced, sometimes even determined, by culture. The way children are treated according to gender or age is important and can limit a child's access to leisure. Some questions to discover the position children have are: What do parents or other family members expect from their children in relation to age and gender? Which domestic contribution is expected from their children? Do older children have to take care of their younger brothers and sisters? Which child behaviour is (not) culturally accepted?⁴² The cultural boundaries of play and games have to be discovered by the persons organising recreational activities in a camp. When children normally play, how much time they can spend on playing, the vision of their family and the community on play, the boy-girl relations, and of course the way the children play. Which activities, which materials, which background or meaning does an activity have, which symbolism, etc. In order to take culture into account, working with the proper refugees and locals is indispensable. Kleiber mentions a 1962 study of John Roberts and Brian Sutton-Smith in which 56 different native cultures were studied in relation to children and game involvement⁴³. They found a relationship between a culture's specific way of raising their children and the games children preferred.

The refugee situation itself can limit a child's access to leisure. The family and community situation can have been disrupted and the children are assigned, or take new roles and functions. Many families are broken, children being cared for by only one parent, or without either parent. Sometimes a child has to act as head of family, trying to care for its younger siblings. In camp situations, children also lose role models to

guide their development. Even where both parents are present, these children grow up under abnormal conditions. Children in camps are growing up in conditions which do not permit their socialisation according to the values of their own culture⁴⁴. The life in a camp is a great conditioner on how the children play. Besides suffering the aftermaths of a crisis and suffering the precarious conditions in the refugee camp, the children go on with their life in a camp. This means that they have to find new friends, gain new positions in a new community etc.

2.5. *Therapeutic leisure, psycho-social assistance or simply play?*

Refugee children live in a very complex reality. To a less or more extreme extent many terrible things have happened to them and to their families. Life in a refugee camp does not make the situation easier. Without having a tool to interpret and understand what has happened to them, children can have great difficulties handling their reality. Like we have seen, play is widely recognised as a tool for understanding reality. A simple example can be the images of little children in war torn areas playing with fake, hand made arms... Apart from this function of understanding reality, play and playing games have the opposite function of forgetting this reality for a moment and feel child again. Through play children discharge energy, have fun, laugh and socialize with other children. On the range of these different functional ways of play, children play freely (spontaneously, without external stimulation) or participate in organised play and games. Organised leisure can have different goals: therapeutic, psycho-social or simply having fun. It is not the aim of this paper to enter in the world of (1) therapeutic leisure - occupational, creative and arts therapy, and (2) psycho-social assistance, but the differences and common points between these two areas and the organisation of leisure (3) in a refugee camp have to be cleared.

The three areas have in common that one of their compounds of work is leisure (play, (sports) games and arts) in

⁴¹ BOOTHBY, Neil, in: MARSELLA, A.J et al (eds.), *Amidst peril and pain: the mental health and well-being of the world's refugees*, 1994, p. 251.

⁴² OMS en colaboración con la ACNUR, *La salud mental de los refugiados*, 1997, p. 71-72.

⁴³ J.M. ROBERTS and B. SUTTON-SMITH, Child training and game involvement, in: *Ethnology* 1 (1962), pp. 166-185, in: Kleiber, D., 1999, p. 70.

⁴⁴ HARREL-BOND, B., *Are refugee camps good for children?*, The Journal of Humanitarian Assistance, New Issues in Refugee Research, Working Paper N.º 29, August 2000.

the most broadest sense to reach specific goals. The goal of any kind of leisure therapy is to treat and heal specific mental health pathologies (like trauma and PTSD) with children. The goal of psycho-social programmes is much broader as it relates to addressing the psychological needs (emotions, learning capacity cognitive development) and social needs (interaction with family and community, participation in social environment) of individuals and many times the whole refugee community⁴⁵. The goal of the organisation of recreational activities with the refugee children is that they simply will be having a nice time, have fun, laugh, forget, and so on, responding the child's natural developmental need to play. As the benefits of all leisure activities have repercussions on the psychological and social level *in theory* we could say that, by nature, recreational activities are subordinated to, or form part of, the mental health and psycho-social interventions. Until now, as we will see later in part III, many international organisations organising recreational activities in refugee camps implement them under the umbrella of mental health- or psycho-social programmes.

For the different kinds of *leisure therapies* (occupational, creative, etc) the monitoring of a mental health professional is indispensable. For some mental health pathologies refugee children are stimulated to express their feelings and emotions by drawing, painting, create things or represent their worries through drama. This is a very serious job. The emotions of the children have to be handled carefully and professionally in order for the child to find his or her way manage them, and eventually heal.

Psycho-social programmes are based on the idea that the psychological and social dimensions of suffering are interrelated⁴⁶. The term psycho-social can be freely interpreted to cover any situation (related to an individual's well-being, health, stress, treatment, problems, vulnerability, rehabilitation

and competence) in which psychological and social factors play a role. For the International Conference on War-Affected Children Graça Machel defines psychosocial support consisting of «structured activities designed to restore children's psychological and social development and to mitigate the adverse effects of armed conflict»⁴⁷. McDonald adds that until today there remains a lack of agreement and cohesion within and among international organisations with respect to the interpretation psycho-social assistance.

International organisations organising *recreational activities* for children in refugee camps can have psychologists, social workers or community workers in their team, but many organisations work with non- professional volunteers. In practice the main (organisational) difference between the three mentioned areas is that mental health and psycho-social programmes are always supervised by professional mental health or social workers, while the organisation of recreational activities in a refugee camp can be implemented by anyone (including professionals, international volunteers, locals, to the proper refugee community). Hereby comes that therapeutic leisure is destined to children and adolescents with mental health pathologies, while psycho-social activities and simple recreational activities (should) include all the children in a refugee camp. Suncokret, a NGO created and composed by Croatian young adults, works in the area of primary mental health care for refugee and displaced children. Trapman, working with Suncokret felt tensions between professionals of other IO's towards the «non-professionals» of Suncokret working in the field. All of its workers are «non-professionals», «relatively untrained volunteers»⁴⁸. Although in the region there were not enough professional mental health workers to deal with the enormous demand. Trapman's vision is that no refugee child should be excluded from play and games in a refugee camp. This implies that anyone who is working on a leisure

⁴⁵ «Psychosocial Care and Protection: Children in Armed Conflict,» Conference Report, in: McDonald, Laura, The International Operational Response to The Psychological Wounds of War: Understanding and Improving Psycho-social Interventions, FEINSTEIN INTERNATIONAL FAMINE CENTER, WORKING PAPER NO. 7, 2002, p. 10.

⁴⁶ McDONALD, Laura, The International Operational Response to The Psychological Wounds of War: Understanding and Improving Psycho-social Interventions, FEINSTEIN INTERNATIONAL FAMINE CENTER, WORKING PAPER NO. 7, 2002, p. 7.

⁴⁷ MACHEL, Graça, The Impact of Armed Conflict on Children, A *critical review of progress made and obstacles encountered in increasing protection for war-affected children*, International Conference on War-affected Children, Winipeg, Canada, September 2000, Chapter 7.

⁴⁸ This was at the time of the author's (Trapman) writing. His *Suggestions for Games and Activities for Suncokret* were written in the year 1995. I am not up to date with the actual functioning of the organisation.

basis with refugee children has to realize that many children will have emotional distress, through some form of behavioural change, developmental delay or disturbance as a result from exposure to traumatic events⁴⁹.

Part III. Leisure for children and adolescents in refugee or IDP camps: Who does What?

3.1. Which kind of play, games and other recreational activities?

A key principle and success factor is that the children and youngsters themselves have to participate in the organisation and planning of the activities

In his suggestions for games for refugee children in the ex-Yugoslavian conflict the author explains «when organising games for children in refugee camps it is important to realise that all games are social devices, developed through the ages, in which the children explore in a metaphorical way the social reality», which means that through games refugee children feel and experience the reality and the emotions which belong to that reality⁵⁰. The World Health Organisation gives importance to the benefits of group play and teamwork. Apart from other benefits of group play, from a mental health point of view being part of a group permits a child to see that there are other children with similar problems and feeling.

The choice of the activities depends on the background of the conflict and refugee situation, culture, presence of division around ethnic lines, religion, gender, human resources, availability of material and money, and not to forget the proper wishes of the participating children and adolescents. The activities do not have to be different than the ones children would develop in normal circumstances⁵¹. Simple playing activities and games, and sports are examples. For these activities materials do not have to

be complicated. As far as the materials used are concerned WHO makes an important remark stressing that aid workers need to be «careful not to falsely raise the local population's expectations by handing out types of recreation materials (i.e., football jerseys, modern toys) that were considered luxury items in the local context before the emergency»⁵². Another factor to take into account is that the most simple play or game can have severely negative consequences. In general before organising a game the consequences, positive and negative, have to be tried to be predicted. Trapman had a negative experience at a basketball game in the Veli Josi camp, Savudrija, august 1992⁵³. Italian young scouts played a match against Bosnian young refugees. Before even starting the game it turned out in an exciting yelling of Bosnian nationalistic yells and emotions quickly arose.

The different organisations that I have analysed for this paper (see section 3.3 of this paper) have been organising the following activities for refugee and internally displaced children:

- Create play facilities: playgrounds, footballfields, volleyballfields, basketballfields, a place to organise the «indoor» activities, etc
- Organise summer camps (where of course recreational activities are organised)
- Encourage the organisation of workshops given by older refugees in order to teach traditional handicrafts, songs, dances, ... etc. to the children
- Organise workshops to make toys and other play materials for children
- Creative activities (draw, paint, create, construct, sculpture etc)
- Paint their accommodation (for example paint the walls of their eating room)
- Photography
- Video / film making

⁴⁹ NYLUND, B.V., LEGRAND, J.C., HOLTSBERG, p. , *The role of art in psycho-social care and protection for displaced children*, Forced Migration Review, n.º 6, December 1999, p. 17.

⁵⁰ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

⁵¹ WHO, *Mental Health in Emergencies, mental and social aspects of health of populations exposed to extreme stressors*, WHO, Geneva, 2003, p. 4.

⁵² WHO, *Mental Health in Emergencies, mental and social aspects of health of populations exposed to extreme stressors*, WHO, Geneva, 2003, p. 4.

⁵³ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

- Poetry
- Storytelling
- Donation of toys and teddy bears
- Organisation of Olympic Games
- Soccer
- Basketball
- Volleyball
- Swimming
- Water fights
- Gymnastics and aerobics
- Make-up
- Body-painting
- Make music instruments
- Make music
- Singing
- Children's choir
- Dancing (traditional, disco)
- Juggling (and other acrobat activities)
- Theatre/ Drama (perform)
- Theatre/ Drama (assist as audience)
- Make and wear outfits and costumes
- Puppetry - playing with puppets
- ...*What they want themselves!!!*

3.2. *Human resources: which persons should organise and lead the activities?*

First we should not forget that refugees are normal persons in abnormal situations. There will be always people (adolescents, adults, elderly people) who will have the interest, capacity or profession to identify, organise and lead the recreational activities. Recruiting of personal among the (adolescent) refugees and displaced persons is widely seen as very important. The proper refugee community has great capacities to teach or show their children many traditional crafts and other forms of traditional leisure. Therefore people from outside the refugee community (foreign volunteers, personal of NGO's) have to find, encourage and respect these proper strengths of the community. Although traditional and communal structures of leadership and status have to be maintained. This shows an experience from ENOA, European Network of Animation, working in a refugee camp close to Sarajevo. A young adult boy in the camp showed a lot of interest voluntarily working with

ENOA on the organisation of recreational activities. ENOA, on the other hand, also showed interest in his initiatives, capacities and energy. Later it turned out that this young boy did not have any status in the community before the project started and the organisation asked themselves if they did good giving this boy so many attention.

After the refugees themselves, the local workers from local organisations are the second group of people closest to the community. They might speak the same language, know the culture, know the background of the conflict and displacement situation - as they might even have been living it. Trough the things they have in common with the refugee or IDP population, they might have more facility discovering the needs of the community. They are more close to the community than the foreign workers. As well for the continuity of the projects started the collaboration with local personal is very important. Their organisations might continue the projects after the international organisation has gone. As far as the international organisations are concerned I think that the most important in their work must be the idea that, with little bit of initiative and few financial resources, can do a great job for the well-being of refugee children. Recreational activities can be organised by organisations that especially work in that area, but also by any other humanitarian organisation giving in a little bit of their time and energy encouraging the refugee population to organise themselves, or organising simple play activities for the children. Trapman adds that for workers who are not trained in psychology it is better that they do not create situations in which they handle the children as traumatised. Any child should be given the chance to participate.

3.3. *The international response to the need to play of displaced children and adolescents*

United Nations and the organisation of leisure in refugee and IDP camps

During the acute emergency phase, the World Health Organisation advices to organise these kind of social interventions that do not interfere with the organisation of basic needs such as shelter, food, clothing and primary health care services like disease control. According to WHO valuable early social interventions may include the creation of religious, cultural and

recreational spaces in the design of the refugee and IDP camps, as well as encourage the organisation of normal recreational activities for children⁵⁴.

At the level of other UN agencies recreational activities form part of psycho-social assistance programmes. Through psycho-social programmes UNICEF seeks to create conditions of normalcy in the lives of children affected by conflict in order to «ease trauma healing, facilitate communication and interaction among children, present opportunities for expression of children's thoughts and feelings, and provide them with psychological counselling and support»⁵⁵. Recreational activities and resumption of cultural activities and traditions are two of the six areas of psycho-social well-being interventions. Creating safe playgrounds and providing recreational materials and toys in IDP camps helped to create a sense of normal life in Eritrea during 2001. As far as child and youth networks are concerned, sports, art, music and play are considered key points. Although UNICEF aims to normalise the children's lives, these kind of activities are not seen separated from the psycho-social goals for which they are organised. Examples are sports, games, books, dramas and other creative arts activities organised in Sri Lanka. They were designated to help to relieve children's stress and trauma.

Adolescents are not overlooked by UNICEF. UNICEF realizes that in situations of distress the youngsters may lose hope in themselves and in their communities. Adolescents have proved to have great capacities to survive and have great potential for the rebuilding of their lives, community and society. UNICEF, in a participative way, helps them to organize youth clubs and committees, that then again organize sports and other cultural and recreational activities in their countries. Summer camps are organised in the Occupied Palestinian Territory to give children and youngsters an opportunity to play. In Somalia UNICEF supported the establishment of community based groups for highly disadvantaged youth that organised sports and recreation activities. FIFA, the world soccer federation and national football federations organise soccer competitions for youngsters in

zones of conflict. UNICEF negotiates days of tranquillity so that the competitions can take place and humanitarian assistance to children can be provided without problems.

Refugee children are a policy priority for UNHCR. UNHCR's 1993 Policy on Refugee Children and the 1994 Refugee Children: Guidelines on the Protection and Care provide the overall protection and assistance framework for meeting the needs of children under the age of 18⁵⁶. Chapter four of the 1994 Guidelines deals specifically with the psycho-social well-being of refugee children. One of the pillars of UNHCR's childcare is direct attention to the child. Here we find activities related to play and play zones. The organisation considers play fundamental for a child's normal development. It is seen as a mean through which a child is able to cope with the situation which it is living or has been living. Therefore refugee camps have to dispose of play zones from the first moment. These zones have to be secure and integrated with the rest of the community. Proposed activities for (professional) social workers working in refugee communities are: games, dancing, music, drawing, painting, storytelling and singing for children between 5 and 10 years. For the adolescents between 11 and 17 years sports activities, debating groups and community projects are examples of activities in which friendship spirits are stimulated. Reference is made to a WHO/UNHCR 1997 publication *Mental Health of Refugees* in which a section is dedicated to assistance to refugee or internal displaced children. Different kind of play activities and games are proposed with the aim to discover which children have mental health problems, treat children who are recovering malnutrition, disease or developmental delay, and treat children and adolescents that have mental health problems. Children who do not suffer mental health problems are not included in these activities.

Since seven years ago, UNHCR has organised sports activities for more than 3.5 million refugee children in around 1,000 camps and settlements in 16 countries of Africa, Asia and Eastern Europe⁵⁷. For the funding of these activities UNHCR depends wholly on the financial donations of its main partners:

⁵⁴ WHO, *Mental Health in Emergencies, mental and social aspects of health of populations exposed to extreme stressors*, WHO, Geneva, 2003, p. 4.

⁵⁵ *Children affected by conflict: UNICEF actions*, UNICEF, New York, May 2002, p. 76.

⁵⁶ *Summary Note on UNHCR's Strategy and Activities concerning Refugee Children*, Refugee Children Co-ordination Unit, UNHCR, Geneva, May 2002.

⁵⁷ UNHCR press release: *UNHCR to expand sports programmes for refugee children*, May 2002.

Right to Play (the former Olympic Aid), the International Olympic Committee and the International Volleyball Federation. Through these sports activities UNHCR wants to give refugee children the carefree joy of a simple childhood game, the sense of accomplishment that comes from teamwork, let children be child again, and restore normalcy in the alien environment of a refugee camp⁵⁸. Play and teamwork are considered to help heal their emotional scars, and are good for health. For children and youngsters camp life is boring and monotonous. Sports can break the spirit. By organising regular and structured recreational activities are a first step towards the rebuilding of a destroyed society and the individual healing process. Football, basketball, volleyball, netball, track and field, karate and gymnastics are examples of the activities organised in the refugee or IDP camps. Experiences show that gender can cause problems at the time of girls' participation in sports activities⁵⁹. Girls usually have much less time, as they have other more important tasks to fulfil. This limits them from participating. As well the idea that girls and women do sports is sometimes not really understood by their male counterparts. A factor that can make a difference is having female coaches.

International NGO's and the organisation of leisure in refugee and IDP camps

As I did not want to focus this paper on the work done by non governmental organisations in the field of psycho-social and professional mental health assistance, it was hard to find NGO's working on recreational activities with refugee and internally displaced children without a direct therapeutic aim. There do exist many international NGO's who justify their recreational activities under «psycho-social and mental health interventions». I got in touch with a few organisations who just focus on giving the children a nice time, time to have fun, laugh, relax and forget their problems and worries for a while. Although many of them collaborate with other NGO's and incorporate the activities in their psycho-social or mental health programmes.

The following text analyses the work and aims of some of these organisations dedicating their efforts to giving children and youngsters a nice time through various forms of leisure. I am perfectly aware that there will exist many more NGO's in this world doing similar jobs, but as there does not exist any international forum on this theme, it is impossible to create an overview.

Clowns without Borders

«YOOWHO!!» is the 'slogan' of Moshe Cohen, clown and one of the founders of the international Clowns without Borders organisation⁶⁰. They have organisations in the US, Sweden, France, Belgium, Canada (Quebec) and Spain. Bringing laughter to refugee camps and conflict zones, is their most known task and 'the clown' is their main tool. One of their fundamental objectives is to better the situation of children who live in crisis situations of whatever type (conflict, natural disaster, social inequalities, etc.) in whatever part of the world. The overall objective is the creation of laughter in the communities that they visit⁶¹. Laughter is the main intervention line⁶². It facilitates collective psychological re-equilibration of refugee, internally displaced, returned, or socially excluded communities. Laughter is instrumentalised like a recovery mechanism for values like tolerance, diversity, community participation, gender and peace. The shows and performances that the artists realize help to unblock psychologically the population through laughter.

Apart from organising workshops for local teachers and social workers, the recreational activities that they organise in refugee or IDP camps are clown shows and street performances for a large audience of children, and many interested adults. The clowns are also engaged in visiting children in hospitals. Apart from clown artists, they work with jugglers, acrobats, puppeteers and marionette players, musicians and entertainers.

The clown-theory explains a lot about the beneficial work a clown can do. Historically, the clown had a clear role: to

⁵⁸ Words from the UN High Commissioner of Refugees Ruud Lubbers at an Olympic Aid form at the Salt Lake Winter Games of 2002.

⁵⁹ Refugees Magazine, Issue 126: «Women - Seeking A Better Deal», UNHCR, April 2002.

⁶⁰ For his personal website: www.yoowho.org.

⁶¹ Visit their website: www.clownswithoutborders.org.

⁶² Visit the Payasos sin Fronteras' website: www.clowns.org.

entertain, make fun, relax, cheer the spirit and make laugh. In the clown our most market features are synthesized; the ones we show with more facility as well as the ones we hide or suppress for personal, social or cultural reasons. The clown offers a series of emotions that form part of the essence of human beings. His faces and grimaces reflect pain, illusion, scepticism, mischievousness, sadness, love, anger, joy and happiness. Clowning is a form of direct expression and communication, spontaneously and primary, through which anyone can recover the pleasure and joy of play, let him or herself take away and through which a person reaches states of maximum sensibility; we feel and react beyond conventionalisms and costumes⁶³.

They collaborate with other international NGO's in the field like: Médicins sans Frontières, Save the Children, Enfants du Monde and Wise Fool⁶⁴. In 1999 the Spanish Clowns without Borders worked together with MSF Spain in Gjakova Kosovo/a, in a mental health project contributing to the healing release of laughter. This was a long-term 6 month mission, the first in the history of Payasos sin Fronteras (PSF). About this mission a PSF volunteer writes the following: «Our work consisted in giving a series of socio-educative workshops, destined to the local social workers, and realize shows / performances in schools and refugee camps with the intention to relieve the psychological situation of the population in general. (...) The main beneficiaries of our project and our work were the children, who turned out to be very difficult to reach. Even though they knew who we were, they kept distance and before any brusque movement they ran away or started crying distressed of fear. This just happened during the first ten minutes though. Soon after starting the show the contrary effect was produced, like it was magic. They rushed on us, the show transformed in an animation play with

children around our necks, legs. All of them wanted to play with us. We proposed games in which everybody could participate. Their need to learn, look, talk, ask, ask you for things, and reclaim affection was overwhelming. (...) The shows made it possible that the children, for one day, stopped being adults and joined to play and laugh with us. Our presence like clowns broke their routine and made them see things differently. (...) We did not just do spectacles for kids, the adults, from their position, integrated with great facility to our proposals, took up the laughter and played like they were some children more»⁶⁵.

European Network of Animation

The European Network of Animation (ENOA) is an international network of people from six different European countries, created in march 2000⁶⁶. Their aim was to create and develop a network based on the concept of animation, sharing basic concepts of social development. ENOA started an animation programme for children and adolescents (and any adult interested) in two refugee camps, Gornja Kolonija and Ijunkara in Jablanica, 80km from Sarajevo, Bosnia Herzegovina during ten days in September 2001. Their aim was working on activities that would have a future after the international team had gone as they just stayed ten days to encourage people to organize activities in the community. ENOA explains animation as the following: «To use the skills of the individual to work with them in the public spaces to create activities that they will continue to organize themselves»⁶⁷. At the time of the planning of the project «animation in refugee camps» ENOA recognised that they could not play a role in the emergency relief work, but they did feel that there was place for animation in the future

⁶³ GONZÁLEZ, M., *El Ocio prosocial y solidario*, in: CSIKSZENTMIHALYI, M., et al, *Ocio y Desarrollo, Potencialidades del Ocio para el Desarrollo Humano*, Documentos de Estudios del Ocio, n.º 18, Instituto de Estudios del Ocio, Universidad de Deusto, 2001, p. 158-159.

⁶⁴ Wise Fool New Mexico is a nonprofit theatre arts project created and staffed by four women artists of diverse backgrounds (Chicana, Native, Anglo and Jewish) who are dedicated to art as a means of changing our world. They believe in the power of laughter to heal; of celebration to strengthen community; and of art to build bridges. In the folk traditions of storytelling, puppetry, circus arts and public spectacle, they create accessible, highly visual and participatory performances and lead hands on workshops. In April of 2000 Wise Fool New Mexico

collaborated with Clowns Without Borders (an international organization which sends clowns as relief into war torn communities) to journey to Chiapas, Mexico, to perform clowning and circus shows and teach puppetry workshops in remote war torn communities. For more information visit their website: http://www.wisefoolnm.org/about_history.html.

⁶⁵ Free translation of: GONZÁLEZ, M., «El Ocio prosocial y solidario», in: CSIKSZENTMIHALYI, M., et al, *Ocio y Desarrollo, Potencialidades del Ocio para el Desarrollo Humano*, Documentos de Estudios del Ocio, n.º 18, Instituto de Estudios del Ocio, Universidad de Deusto, 2001, p. 163-164.

⁶⁶ Visit their website: www.enoa.de.

⁶⁷ ENOA, Full report on the action training in Bosnia-Herzegovina, project «Animation in Refugee Camps», September 2001.

lives of the people living in the camps. The aim of animation is to discover the skills artistic, intellectual, social, practical and physical skills and competences of individuals and encourage people to use these skills bringing them in practice. Through animation leisure time can be used in a meaningful way and the activities and projects that result from the animation process improve the quality of lives of the people. ENOA stresses that although displaced people might have lost their homes and their jobs, they have certainly not lost their education, knowledge and skills.

In ten days they tried to stimulate and encourage the people, children and youngsters, to organise their own leisure activities. The camps existed already for 9 years and they were the first organisation doing something like that, listening to their needs. To make the first contact with the people in the camp they used street-animation techniques organising public spectacular actions like playing funny games with the children and youngsters. ENOA sees this kind of activities as a starting point as they did not want to fall in the risk that animation would become a form of entertainment where people expect proposals of activities rather than taking initiative and creating their own. When the inhabitants of the camps and the ENOA team were more used to each other they organised open workshops, brainstorm sessions to discover the skills of the participants. Skill categories may include sport, music, theatre, circus, artistic traditional crafts, cooking, manual work, but important to realize is that there are no skills that cannot be used. Question that form the basis of this brainstorm process were. «What are my skills? How can I use them? How can I integrate these skills into projects and work in the camp?

The organisation decided to work with cheap and local materials, as the proper refugee community did not have much money itself. Making toys with the materials around them is a long lasting activity. In the case that the things they have made would break, people are able to repair them, or make new toys themselves. If you introduce expensive foreign materials, the activity would have less possibilities to continue when something would break after the organisation would have left the camp.

⁶⁸ Visit their website: www.suncokret.hr and about Suncokret: <http://www.city-net.com/~wmsch/sunf/index.htm>.

⁶⁹ TRAPMAN, M.J., *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995.

Suncokret

Suncokret (Sunflower) - Centre for Grassroots Relief Work - is an organisation of young Croatian adults who work in the field of primary health care for refugee and internally displaced children⁶⁸. It was founded by a group of young people, mainly students, in response to the huge number of refugees in Croatia in the summer of 1992. Suncokret currently works in 20 refugee centres with approx. 15.000 exiles and refugees. They have about 60 co-workers and a variable number of volunteers, domestic and foreign. Suncokret is mostly financed by the UNHCR and other international organizations. Besides many other tasks they provide psycho-social assistance in refugee centres. It aims to address negative psychological, social, and cultural consequences of the social upheavals in the region, to improve the quality of life for all, but especially for deprived members of the society. Suncokret implements a broad range of programmes and initiatives in local communities, resettlement areas, and refugee camps, primarily for the youth and children, but also for women, elderly, and persons with special needs. In 2002 it was continuing to provide programs for refugee children, youth, women, and elderly in Vara_din and Pula, organising educational, creative, recreational, and social activities for them. They also work with children in schools (Prevention of Children's Behavioural Disorders Project) and have set up 5 community youth centers in Croatia providing free time creative, educational, recreational, and social activities for local and refugee children and youth. Marc-Jan Trapman, working with them during 1993-1995, advised them about the organisation of games and other play activities for refugee and IDP children resulting in a draft handbook that has been a great resource for this paper⁶⁹.

Balkan Sunflowers

Balkan Sunflowers is an international network of voluntary organisations for the reconstruction in the Balkans⁷⁰. The organisation works in the post-emergency phase when emergency aid efforts like basic food, medical and housing

⁷⁰ Visit their website: www.balkansunflowers.org.

needs are fulfilled. Balkan Sunflowers wants to restore community life and renew social integration. They work with international young volunteers who aim to integrate, live and neighbour with the people they are going to work with. Groups of Balkan Sunflowers volunteers are now working in Kosovo/a, Albania and Macedonia. Volunteers come for at least four weeks, and establish themselves in war-torn towns, refugee camps or vulnerable communities. Apart from organising workshops for adults, teaching courses and provide information, their work is mainly focussed on the organisation of children and youth activities. They aim to make life easier and more fun, and to contribute to a climate of trust and self-confidence in which people will more easily discern the opportunities open to them. Balkan Sunflowers activities are intended both to achieve concrete results and to enliven and empower the participants and their communities. Through play, art, sport, work and celebration, and in compassionate response to traumatic experiences, they aim to serve the communities with whom they live. During the Kosovo/a Refugee Crisis in 1999 Balkan Sunflowers organised children, art, sport and other social activities. Daily children's activities, specifically games and recreation for children ages 5-15, had remarkable positive influence; progress is evident among all age groups regarding areas of discipline, patience and compromise. The children and youth have grown more receptive to the volunteers, and parents and teachers have also commented on the improved behavioural and organizational skills of the children. They coordinate and collaborate a lot of their work with a large number of different international NGO's in the field, especially during the Kosovo/a crisis. These coordinated acts resulted in an incredible and impressive number of activities, mainly recreational activities for children and youngsters, that are resumed under the various geographic project areas on the Balkan Sunflowers' website.

Conclusions

The objective of this paper was to analyse the needs for and benefits of recreational activities for refugee and internally displaced children and youngsters living in refugee or IDP camps, as well as the efforts made by the international community encouraging and organising these activities. In order to study the possibility of leisure for the displaced youngsters and children knowledge of their emotional and psychological

situation is required. Any person working in the field of leisure should know in which conditions the beneficiaries are. Although many children and youngsters in a war or conflict situation have lived terrible events, just a small proportion needs mental health assistance. For the provision of leisure it is important not to stigmatise these children based on the expectations we have of their mental health condition; any child or youngster should have the chance to participate. At least from the point of view presented in this paper; the opportunity to play and enjoy recreational activities without a direct therapeutic goal, without supervision of mental health professionals, but with the aim of simply enjoying a nice time, enjoying their right and need to play.

Play and participation in games and recreational activities is proved to be a vital human developmental need in the lives of any child and adolescent. Children are also affected by what is deprived of them. Special needs of refugee and internally displaced children are; opportunity to go through all the normal phases of childhood and adolescence, normalise their lives, creating regularity and stability, receive support from family and community, a feeling of safety, being effective human beings, and prevent their situation from getting worse. Recreational activities can contribute to these needs in a way that they offer structured daily activities in which the children feel that they are spending their time in a useful way, feel secure, give family and community the relieve to see their children having a nice time, and prevent their emotional and psychological situation from deteriorating. Through play children receive stimuli from the environment, socialize and learn social behaviour, are less bored as they spend their free time in an effective way, laugh, do physical exercise and have mental tools for understanding the reality in which they live and express their feelings and emotions about that, or find space to let their minds blow and forget this reality for a moment and feel child again.

According to the play definitions anything can form part of play. «Play» can be free play, games, theatre, art, music etc. This is an «open door» for the organisation of recreational activities in circumstances where money, facilities and material are scarce. With simple materials and a lot of creativity nice leisure time can be organised. Participation of the proper refugee or IDP community is very important for the success of the activities. This evites the «humanitarian dependence syndrome», gives the people a feeling of having more control in

their own lives and means that activities will be organised around their own needs. The situation of the forced displacement, culture and gender, traditions and costumes, and religion are important factors of influence in leisure.

The international community recognises the need of displaced children to play and enjoy a nice leisure time, but easily mixes up this need with mental health and psychosocial objectives. Speaking about the provision of recreational activities without these specific objectives, sports and playgrounds are the main activities that UN agencies provide. Other kind of recreational activities like theatre, arts and music are included in special designed psycho-social programmes. Some international non governmental organisations, like the ones I have analysed in section 3.3, specifically pay attention to the need of children and adolescents to play. Their projects are directed at *all* the children of the refugee and internally displaced communities they visit, without making distinction between the beneficiaries.

Personally I am of the opinion this idea must become more widespread under the organisations working with displaced children and youngsters in camps. Recreational activities for everyone, the way themselves want it to be, and encourage them to participate actively in the process.

Recommendations

What do we have to take into account when organising activities in a refugee camp? Make a Checklist

—What are/were the traditional ways of leisure of the children? (before the displacement and in the camp)

—Which leisure needs do the refugee children have (according to age and gender): needs assessment

—How do the children in the camp organise themselves and their spare time?

—How does the refugee community organise themselves?

—What is the family and community status (complete or disrupted, who is the head of the family, which role does the child play now in family and community) of the refugee child?

—How does the family and community opinate about leisure and spare time of their children?

—Which members from the proper refugee community can organise and lead the activities?

Conditions for the people who are going to work with displaced children and leisure

—Basis knowledge of cultural, spiritual and religious traditions of the refugee community

—Basic knowledge of the background of the refugee situation

—Basic knowledge of the impact (physical, psychological, emotional, social, etc.) of the conflict, war and refugee situation on children and adolescents

Consciously Plan, Implement and Evaluate the activities

Although one might think that we just treat non serious playful games and activities, their impact on the children must be continuously and seriously observed. Child behaviour is a tool to detect possible mental health problems so that you can alarm a professional on that area. As well the activities themselves may never harm the individuals and the community. They may never cause disturbances, but should bring relieve, good moods, and many smiles. The type of activity, and its possible consequences, must be perfectly analysed beforehand. More research should be done on the impact of recreational activities on refugee and internally displaced children and youngsters living in camps.

Key factor

Participation of the children and youngsters in the choice, planning, organisation and implementation of the activities.

Bibliography

- ACNUR, *Manual Los Niños Refugiados, Directrices sobre Protección y Cuidado*, Capítulo 4: El bienestar psicosocial, pp. 39-55, ACNUR, Ginebra, 1994.
- AHEARN, Frederick L., Jr. and ATHEY, Jean L. (Eds.), *Refugee Children - Theory, Research, and Services*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1991.
- ANTHONY J. Marsella et. al (eds.), «Amidst peril and pain: the mental health and well-being of the world's refugees», BOOTHBY, N.: *Trauma and violence among refugee children*, American Psychological Association, Washington, DC, 1994.
- DRIVER, B.L, Perry J. BROWN, George L. PETERSON (eds.), «The Benefits of Leisure», Lynn A. BARNETT: *Developmental benefits of Play for Children, (215-249)*, Venture Publishing, Inc., State College Pennsylvania, 1991.
- European Network of Animation (ENOA), *Full report on the action training in Bosnia-Herzegovina, project «Animation in Refugee Camps»*, September 2001, www.enoa.info.
- GONZÁLEZ, M., «El Ocio prosocial y solidario», in: CSIKSZENTMIHALYI, M., et al, *Ocio y Desarrollo, Potencialidades del Ocio para el Desarrollo Humano*, Documentos de Estudios del Ocio, n.º 18, Instituto de Estudios del Ocio, Universidad de Deusto, 2001.
- HARREL-BOND, B., *Are refugee camps good for children?*, The Journal of Humanitarian Assistance, New Issues in Refugee Research, Working Paper N.º 29, August 2000.
- KLEIBER, Douglas, *Leisure experience and human development, a dialectical interpretation*, Lives in Context, Basic Books, New York, 1999.
- MCDONALD, Laura, *The International Operational Response to The Psychological Wounds of War: Understanding and Improving Psycho-social Interventions*, Feinstein International Famine Center, working paper no 7, 2002.
- Médecins Sans Frontières, *Refugee Health, an Approach to Emergency Situations*, 1997.
- MACHEL, Grace, «The impact of Armed Conflict on Children», *A critical review of progress made and obstacles encountered in increasing protection for war-affected children*, International Conference on War-affected Children, Winipeg, Canada, September 2000, Chapter 7.
- MARTÍNEZ CRIADO, Gerardo, *El juego y el desarrollo infantil*, Octaedro, Barcelona, 1998.
- NYLUND, B.V., LEGRAND, J.C., HOLTSBERG, p., *The role of art in psychosocial care and protection for displaced children*, Forced Migration Review, n.º 6, December 1999.
- OMS en colaboración con el ACNUR, *La Salud Mental de los Refugiados*, Sección 5: Ayuda a los niños refugiados (p. 68-93), OMS, 1997.
- SEPPÖ E. ISO-Ahola, *The social psychology of leisure and recreation*, University of Iowa, Wm. C. Brown Company Publishers, Dubuque, Iowa, 1980.

- TRAPMAN, Marc-Jan, *Suggestions for Games and Activities for Suncokret*, 1995, www.xs4all.nl/~mtrapman.
- UNHCR press release: *UNHCR to expand sports programmes for refugee children*, May 2002.
- UNHCR, *Refugees Magazine Issue 126: «Women - Seeking A Better Deal»*, UNHCR, April 2002.
- UNHCR, *Summary Note on UNHCR's Strategy and Activities concerning Refugee Children*, Refugee Children Co-ordination Unit, UNHCR, Geneva, May 2002.
- UNICEF, *Children affected by conflict: UNICEF actions*, UNICEF, New York, May 2002.
- WHO, *Mental Health in Emergencies, mental and social aspects of health of populations exposed to extreme stressors*, WHO, Geneva, 2003.

WebPages

- <http://um-jmh.org/HealthLibrary/Lifestyle/Laughter.html>
- <http://www.balkansunflowers.org>
- www.clowndoctors.com.au
- www.clowns.org
- www.clownswithoutborders.org
- www.enoa.de
- www.righttoplay.org
- www.olympicaid.org
- www.suncokret.hr and: <http://www.city-net.com/~wmsch/sunf/index.htm>
- www.unhcr.org
- www.unicef.org
- www.vrolijkheid.nl
- www.warchild.org
- www.who.int
- www.wisefoolnm.org
- www.xs4all.nl/~mtrapman
- www.yoowho.org



Debates

Entrevista a Jorge Serrano, exdirector del Servicio Jesuita de ayuda al Refugiado (JRS) en Colombia

*¿Cuál es su opinión respecto a los dos enfoques —*continuum y contigum*— surgidos en relación con la propuesta de vincular la ayuda humanitaria con la ayuda al desarrollo?*

Desde el primer momento en que se interviene en un contexto de crisis, si se entra con los conceptos de desarrollo, el sujeto de la intervención no es la organización —ya sea local o extranjera— que va a trabajar con la comunidad, sino la comunidad misma que en un proceso define, con el apoyo de la organización, hacia dónde quiere ir, unos lugares de bienestar, de cambio, de transformación, de situaciones finales... Es una comunidad que identifica el contexto en el que se encuentra y a partir de ahí se proyecta en un futuro todavía anacrónico y por instalar. Es en el ejercicio de hacerse una comunidad que pueda pensar su futuro en donde esas personas deben ser acompañadas y apoyadas.

Si la acción de emergencia no se inicia con estas premisas, la organización se convertirá en el sujeto y esas personas en el objeto de la intervención humanitaria, de la solidaridad internacional.

Si se entra en una situación de emergencia con esta concepción de desarrollo está claro que uno se va, porque está de paso; la tarea es acompañar por un tiempo determinado un proceso que permita a esas personas superar una catástrofe.

Ahí es donde sitúo el valor añadido de pensar la acción humanitaria absolutamente amalgamada con la actitud de acompañamiento con que se realiza la acción de desarrollo: se produce un cambio absoluto en el comportamiento de la comunidad, porque pasamos de tener sujetos dependientes a sujetos que empiezan a generar modelos de gestión propios como puede

ser definir las vías de alimentación (días y forma de entrega de alimentos) u otras pequeñas decisiones que para ACNUR o las organizaciones humanitarias pueden ser intrascendentes pero que permiten a las personas que las toman abandonar una actitud pasiva de espera. Además, las personas empiezan a valorar sus formas organizativas traídas de antaño y en el proceso con las organizaciones acompañantes pueden llegar a identificar las limitaciones de esas estructuras de organización —muchas de las cuales tienen responsabilidad en la catástrofe que han sufrido— y entender que deben ser modificadas con el fin de ser más abiertas, más participativas, más inclusivas. Se trata de trabajar un segundo elemento que forma parte de las políticas de desarrollo pero que no está ligado a procesos económicos productivos y sí a un desarrollo humano integral. Esos elementos sí se pueden trabajar en comunidades en situaciones de emergencia, es más, serán esos los que permitan que la fase de desarrollo pueda darse. El cambio, por tanto, es de enfoque .

Una emergencia masiva exige una capacidad de respuesta muy profesional por parte de las organizaciones humanitarias (logística, transporte,...) pero el peligro es que esta respuesta urgente que se da en las primeras horas se convierta en una justificación para considerar que la participación de la gente se reduce a su buen comportamiento a la hora de recibir la ayuda; no podemos excusarnos en que atender a un millón de personas supone un alto nivel de complejidad en la logística de la organización para marginar a la población y anular su participación como sujeto en el proceso de respuesta a la emergencia.

Por otro lado, es engañoso pensar que la ayuda humanitaria debe prestarse hasta que se acabe la emergencia y puedan venir

y continuar el trabajo los desarrollistas; hay campamentos que llevan catorce años siendo atendidos por organismos humanitarios, con las mismas actitudes de dependencia que se crearon el primer día.

Esto sería lo que marca la diferencia respecto a seguir actuando paralelamente o uno después del otro, o de estar con la actitud, tanto en el desarrollo como en la emergencia, de que estamos ante sujetos que han sufrido una catástrofe, que han sufrido una quiebra a nivel personal y comunitario y que nuestro papel es apuntalar esas comunidades para que puedan retomar o reconstruir el proceso que traían. Esto último es precisamente otra de las cuestiones que se plantean: ¿se trata de ponerlos otra vez en el lugar en el que estaban, igualmente vulnerables, violentos, ... o de convertir la crisis en una oportunidad para que estas comunidades puedan abordar las situaciones tradicionales con nuevas formas mucho más participativas, mucho más equitativas?

¿Qué ocurre entonces con las primeras horas de la emergencia? ¿desde qué momento es aplicable este enfoque?

El enfoque debe estar presente desde el momento en que se llega. Otra cosa es que en las primeras horas se deban tomar decisiones bajo la responsabilidad de la organización y en función de la experiencia adquirida en el manejo de la emergencia como por ejemplo, cuánta agua o raciones de comida se van a necesitar. Se trata de informaciones básicas que luego se tendrán que acondicionar a la forma en que las comunidades manejen el uso del agua o el espacio, pero en cualquier caso desde el inicio el equipo que llega tiene que tener un protocolo básico, pero también la actitud de que lo primero que hay que hacer es identificar las formas que nos permitan conectar con las comunidades y establecer con ellas una relación que convierta la acción humanitaria en una parte de su proceso de recuperación. En este sentido, la distribución de agua y alimentos, de medicinas, el manejo de las basuras, ... todas las cuestiones básicas dentro de la acción humanitaria deben ser acciones encaminadas a la reconstrucción.

Algunos autores sin embargo muestran cierto recelo ante la aplicación de este enfoque en situaciones de emergencia compleja

El miedo de vincular los dos componentes emergencia y desarrollo parece referirse a la politización de la ayuda de emer-

gencia, que ha sido considerada como el santuario de la neutralidad. El imperativo humanitario es salvar vidas en peligro. La intervención humanitaria garantiza que las personas reciban agua y una ración calórica diaria, pero ¿tener a una persona respirando y recibiendo 700 Kc diarias es defender la vida? ¿salvar la vida es únicamente mantener al individuo respirando o debo involucrarme en el proceso de construcción del sujeto, aunque esto signifique entrar el problema político de esa comunidad o de ese país? Para algunas organizaciones parece que lo único importante es disminuir la tasa de mortalidad y morbilidad.

Por otro lado, a quienes se muestran partidarios de mantener emergencia y desarrollo separados, cuando hablan de actuación de emergencia para salvar vidas ¿qué calidad de vida ofrecen a las personas que están salvando? Tras todos estos años de asistencia humanitaria, la gran queja es que aunque se tengan las raciones alimenticias necesarias la calidad de vida en los campamentos está bastante deteriorada. Parece que lo importante es no afectar la estética visual de quienes ven las noticias en la televisión, no importa si las personas están estresadas o piensan en suicidarse ... ¿así se entiende salvar vidas?, ¿así se concibe la solidaridad internacional?

La discusión sobre la neutralidad y la parcialidad que se pueda tener cuando se asocian emergencia y desarrollo también es parte del debate.

En cualquier caso, entre las posiciones contrarias a la vinculación y las que apuestan por la vinculación absoluta podemos encontrar posiciones intermedias que hablan de articular solamente algunos aspectos.

La experiencia del JRS en Colombia es que en los casos en que la ayuda de emergencia ha sido planteada como fase previa a la intervención de desarrollo, la emergencia no ha terminado: proyectos que se plantearon inicialmente para nueve meses llevan ya cuatro, cinco años. Al mismo tiempo las propuestas de desarrollo continúan suspendidas porque los donantes valoran que no existen las condiciones políticas para iniciar procesos de desarrollo. Detrás de esto hay una concepción de desarrollo propia de los años sesenta como proyectos productivos, una visión de desarrollo que supuestamente hoy no sostiene nadie, pero que parece imperar a la hora de invertir los recursos. Todo lo que tiene que ver con empoderamiento, desarrollo del capital humano, de mejor participación política parece que no cuenta a la hora de tomar esa decisión de intervenir.

El no actuar articuladamente genera una prolongación innecesaria de lo que se denominan emergencias. Después de un año de intervención, los vicios que se han generado, las mentiras que se han creado para poder mantenerse recibiendo y dependiendo se multiplican, se corrompe la estructura organizativa interna y empieza un juego de influencias y de pequeños poderes dentro de los campamentos para obtener más privilegios, y cada vez el daño es mayor.

¿Qué tipo de dificultades hay que enfrentar para poner en marcha este tipo de planteamientos?

Hay varias dificultades que debemos enfrentar desde el momento en que apostamos por vincular emergencia y desarrollo.

La primera tiene que ver con las formas de trabajar de las organizaciones: se depende excesivamente de los cronogramas de los financiadores, y pareciera que los resultados han de obtenerse automáticamente de forma trimestral o semestral porque así está fijado en los proyectos. Eso genera una tensión constante, una lucha para los trabajadores humanitarios que no pueden asociar los procesos humanos de recuperación y reconstrucción de sujetos con los términos en que se han formulado los proyectos, de una forma abstracta para que puedan ser medidos el día de mañana. El primer trabajo que tiene que realizar la organización es interno y significa replantearse su modelo de intervención con las comunidades.

Una segunda dificultad la representan las propias comunidades que se acostumbran a que la organización humanitaria todo lo regala, y terminan viciadas por ese tipo de asistencialismo. Llegar a esas comunidades con una propuesta nueva, casi de manos vacías y empezar a descubrir con ellos/as qué es lo que hay que hacer, qué está haciendo falta, pasa por asumir el riesgo a un rechazo que el JRS ha sufrido en varias ocasiones.

Otro tercer nivel de dificultad se presenta al traducir al lenguaje técnico y a los formatos habituales de la cooperación internacional la propuesta propia de la comunidad. Esa traducción no es fácil, hay que hacer analogías que no siempre caben, por ejemplo el manejo del tiempo. Por eso el tercer obstáculo es entonces cómo ganar la confianza de la organización donante o de la contraparte del norte para que acepten este tipo de planteamientos a largo plazo desde la emergencia. Esta propuesta se supone que va a encaminar un proceso evaluable y medible.

Estas tres podemos decir son las mayores barreras con las que el JRS se ha enfrentado.

Luego hay otras barreras que podríamos calificar de más puntuales, como el síndrome del protagonismo del trabajador humanitario. A mí me contratan porque soy bueno luego tengo que demostrar a esta organización que mi trabajo es bueno y que produce resultados. Por eso hay quien al cabo de tres meses llega diciendo que tiene tres grupos organizados, que tiene un proyecto escrito y que tiene una asociación con personalidad jurídica y que van a participar a nivel nacional como delegados de tal o cual cosa.

Por otro lado hay que saber esperar el momento, madurar las propuestas con las comunidades, ponerse a tiro —que decimos nosotros— para que la gente le diga ¿ud nos pueden ayudar en esto? Se trata de invertir el modo tradicional de acercarse a una comunidad: miren, tenemos unos talleres ¿a ustedes no les interesan? Lo importante en cambio es llegar a crear una cierta confianza que permita que las personas un día nos pregunten ¿ustedes nos pueden ayudar en esto? Y entonces puede que les digamos en eso no, podemos ayudarles en esto otro, y a partir de ahí empezar a construir una propuesta de intervención. En nuestra metodología llamamos a eso «aguantarse las ganas»: aguantarse las ganas de dar la solución, de dar la respuesta, de proponer alternativas, de tomar la palabra... porque uno hace una cosa e inmediatamente se acuerda de la experiencia de otro lugar y entonces piensa aquí funcionaría esto; o cuando una persona comenta una cosa y uno sabe que le engañaron y tiene ganas de decir no, eso es mentira, la verdad es esta, pero hay que aguantarse las ganas de hablar.

Otra dificultad es que no tenemos paciencia para aprender el lenguaje con el que la gente se expresa no en el espacio formal de la reunión —que para ellos es extremadamente artificial—, sino mientras nos tomamos un café, mientras lavan los platos, mientras se siembra,... en ese espacio la gente empieza a hablar y en ocasiones nos falta esa actitud de escucha para interpretar qué significa ese gesto o esa frase.

Puede ser que en una reunión donde haya repartido hoja y bolígrafo para que la gente ponga sus sugerencias, nadie escriba nada, pero eso no significa necesariamente que la gente no quiera participar. Se trata de conseguir que la gente participe en espacios más informales donde ellos no se sientan tan incómodos, como es en la cocina, lavando en el río, bañando al hijo, sembrando la yuca,...

Pero nos falta paciencia y ese es otro obstáculo que, a diferencia de los tres primeros que comentaba que son más a nivel institucional, tiene que ver con la actitud de quienes trabajan en el terreno.

A esto se añade un último aspecto que es la temporalidad de los trabajadores humanitarios. No se le puede pedir a una persona que va por un año o dos —en el mejor de los casos— que aprenda una lengua.

¿Podías hablarnos de la metodología de intervención PRIPROVI que el JRS ha utilizado en Colombia?

El término responde a unas siglas que escogió un compañero cuando se estaba fundando el JRS y quiere decir Proceso de Reconstrucción Integral del Proyecto de Vida.

Cada palabra tenía su propio significado e importancia: *proceso*, porque no veíamos nuestro trabajo como acciones puntuales sino dentro del desarrollo de una dinámica que tuviera que ver con la comunidad, de un proceso que no vendría definido por los recursos conseguidos sino que los recursos se conseguirían para cubrir las exigencias del proceso de la comunidad.

De reconstrucción porque creemos que la guerra genera destrucción, pero no aniquilamiento; es decir, no compartimos la opinión de quienes piensan que los desplazados lo han perdido todo, como si fueran tierra arrasada; lo que sí ha habido han sido daños importantes a nivel psicológico, de su habilidad social, de su capacidad productiva, y eso es lo que hay que reconstruir a través de un ejercicio de duelo y sanación.

Integral porque no es solamente reparación a nivel económico, también tiene que ver con su psicología, con su mundo de creencias, con sus raíces y su entorno sociocultural, con su capacidad productiva.

Del proyecto de vida porque partimos de la idea de que todas las personas sueñan algo sobre su vida, de que todo ser humano se proyecta hacia delante. Muchas veces, hemos escuchado de las organizaciones humanitarias que los desplazados no tienen proyecto, que parte del daño que se les hizo fue volverles supervivientes, escasamente interesados en comer y dormir y nada más. La experiencia nos ha mostrado que las personas siguen soñando, y algunos de ellos incluso nos han dicho «yo hui porque si me quedo me matan, y si me matan ya se acaba todo; pero si yo sigo vivo, puedo volver a tener lo que tenía».

Así hemos denominado a nuestro modelo de intervención que está al servicio de ese proyecto de vida del individuo, y en el que nuestra labor va a consistir en ayudarlo a que ese proyecto sea viable, a buscar los procesos, los caminos para que no sea simplemente un sueño sino una meta a alcanzar.

Ello implica acompañarlo en todas las dimensiones que fueron afectadas y que están impidiendo que ese sueño se realice.

El JRS es una organización humanitaria, no de desarrollo y por eso creemos que llegará el momento en que nuestra presencia en una comunidad ya no sea necesaria porque las organizaciones de desarrollo que estaban trabajando con ellos pueden seguir el proceso.

En nuestra metodología utilizamos el símil de la muleta.

En la metodología del JRS, dentro del proceso de reconstrucción de una persona que ha sufrido una crisis y una catástrofe, recuperar la confianza en sí misma, en su comunidad, en las cosas en las que un día creyó, es uno de los elementos clave.

El proceso de reconstrucción pretende ayudar a la persona a recuperar esa confianza en sí mismo, esa autoestima, esa capacidad de desarrollarse y crecer, como sujeto individual y como sujeto colectivo, como sociedad. Es un proceso que se aborda desde varias dimensiones:

- la jurídica, que tiene que ver con el derecho visto no solamente como derechos humanos y políticos sino como el ser ciudadano de derecho, legitimado para reclamar lo que le corresponde.
- la económica-productiva, relacionada con sus aprendizajes para producir el sustento, su capacidad de manejar la producción, de comercializarla, de generar ahorro, de generar progreso.
- la personal, psíquica que tiene que ver con lo que las personas como sujetos, con su duelos, sus tristezas, sus alegrías, sus desánimos, sus identidades de género, etc.
- la relacionada con su mundo de valores, espiritualidad y creencias.
- y por último la que tiene que ver con la cultura, con el contexto social donde vive, las costumbres y las raíces, que pueden ser anclajes desde los cuales puede retoñar su proyecto de vida.

Nuestra intervención, cuando entramos en contacto con una comunidad está abierta en esas cinco dimensiones. Una vez que

una comunidad identifica una de esas dimensiones en las que quiere iniciar la reconstrucción, si el JRS posee esas habilidades, asume esa responsabilidad; si no, conectamos con otra organización que posea esas destrezas y pueda ayudarles.

A lo largo de estos años hemos pasado de pensar que lo más importante en este proceso de reconstrucción era lo económico, para luego apostar por lo jurídico; en la actualidad creemos que lo más importante es que cualquier cosa que hagamos responda a lo que ellos nos hayan propuesto.

La metodología de la intervención exige que toda actividad esté preparada, ejecutada y documentada en vida. Para ello las intervenciones se realizan siempre con dos personas; esto es un sobrecosto para la organización a la hora de intervenir porque lo que en otra organización lo hace una sola persona, en el JRS lo realizan dos. Pero además de hacer la intervención hay que documentarla y evaluarla, y eso a veces supone un tiempo igual o mayor que el tiempo de trabajo de campo, porque supone contrastarla y escribirla.

En nuestra opinión el activismo es una enfermedad y no una bondad para la gente, el empeñarse en hacer y hacer cosas para la gente termina siendo contraproducente tanto para la gente como para la organización, que no logra establecer qué está haciendo ni para dónde va con su intervención. La metodología además de proponer el trabajo en cinco dimensiones de la persona, le exige a cada miembro del equipo que su intervención sea planeada y documentada. Eso va generando al JRS una memoria escrita que permite establecer comparaciones cuando se hacen las evaluaciones semestrales o anuales, y mirar en un continuo la evolución de una comunidad a partir de las diferentes intervenciones realizadas.

Hemos empezado a trabajar también con lo que se llama metodología de planeación estratégica, que ha venido a complicar un poco nuestra forma de trabajo ante la exigencia de cada intervención sea evaluada en el momento con la comunidad.

La metodología prospectiva advierte de que si no se realiza la evaluación de campo con la gente mientras la intervención se está realizando, los resultados de la evaluación pueden resultar totalmente distorsionados porque entre la finalización de la actividad y la evaluación pueden haber intervenido otros actores y producirse nuevos impactos.

Esto ha forzado al equipo a una disciplina nueva y compleja, que aún no puede decirse totalmente asumida, pero en la que se ha avanzado muchísimo.

Eso ha sido muy importante incluirlo porque a las comunidades les confirma que ellas son el centro del proyecto, al ser ellas las que tienen la última palabra para evaluar si la actividad ha servido o no.

La metodología que estamos implementando mira al sujeto como un todo pluridimensional, como un sujeto que ha pasado por una crisis no traumática pero sí con un impacto grande que nos hace hablar de reconstrucción. Es una metodología que habla de procesos y no de una serie de eventos aislados. En realidad las cinco dimensiones de las que hablamos no son sino una trampa intelectual para presentar a un sólo sujeto: no son cinco partes de un sujeto sino cinco perspectivas diferentes desde las que contemplar a una misma persona. Esta metodología no es fácil de implementar (muchas veces la gente siente que se está analizando toda su vida por lo económico o por el daño psicológico y parece que todo se resuelve con talleres para la superación del miedo o con recursos y microempresas) pero al menos teóricamente tenemos claro que se trata, desde cada una de esas dimensiones, de abordar a un sujeto desde su totalidad.

Por otro lado y con la intención de reducir al mínimo el riesgo de distorsión profesional, en la actualidad en el JRS se habla de intervención transdisciplinar, donde hay un diálogo con las diferentes disciplinas profesionales que se traduce en un empoderamiento del psicólogo, del economista, del abogado... Aunque todavía nos encontramos en la fase del querer y del deber ser, esa es nuestra línea.


Los resultados de la evaluación de nuestro primer plan trienal nos confirman, por varias razones, que debemos seguir apostando por este tipo de metodologías. Estamos llegando a comunidades nuevas porque los mismos desplazados se están encargando de divulgar nuestro trabajo, lo cual indica que nos hemos ganado un espacio dentro de los procesos de la gente.

Muchas de las comunidades que empezaron su primera etapa de intervención con el JRS se encuentran hoy en procesos de organización elevados y aunque algunas están en unas opciones que nosotros no compartimos, nos parece que el trabajo funciona pues se trataba de que pudieran independizarse y estuvieran en condiciones de tomar decisiones.

Nos preguntamos por qué han hecho ese tipo de opciones, opciones de guerra, que para nosotros es una contradicción después de un acompañamiento como el nuestro, y es una de las cosas que queremos resolver de nuestra intervención, pero en cualquier caso nos satisface el hecho de que se independizaron.

La evaluación que la gente hace del JRS es que de él nunca han de esperar ni plata, ni comida, pero pueden contar con nosotros para las crisis, para los talleres de capacitación; por eso nos comparan con una luz, una escoba...

En ese sentido creemos que hay una evaluación positiva de la intervención. En cuanto al impacto que van a tener estas personas sobre la conformación de las nuevas relaciones sociales no hablamos todavía porque aún es muy pronto, es algo que con el tiempo se verá.



Actividades académicas

University activities

Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2003

El Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe ha continuado desarrollando a lo largo del año 2003 un programa de actividades de promoción de los derechos humanos, estructurado en torno a sus cuatro ejes o líneas de actuación: docencia, investigación, difusión y acción. A su vez, las diferentes actuaciones concretas pueden ser encuadradas en las dos grandes áreas temáticas de trabajo del Instituto: el área Crisis y Acción Humanitaria y el área Migraciones, Identidad y Conflictos.

Por lo que se refiere a la docencia, el Instituto ha desarrollado este curso la novena edición del Master / Experto en Acción Internacional Humanitaria (NOHA), así como el Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización, en su sexta edición. Alrededor de 30 alumnos procedentes de más de 15 países diferentes de Europa, América y Asia han participado en dichos programas docentes. Paralelamente a la realización de ambos Masters, diversos miembros del instituto han impartido cursos de doctorado tanto en la propia Universidad de Deusto como en otras universidades españolas, versando los mismos sobre los siguientes temas: «Desplazamientos, migraciones y minorías», «Universalidad incultrada de los derechos humanos y desarrollo» y «El derecho al desarrollo como derecho humano».

Dentro del programa de investigación, durante el pasado año se ha procurado impulsar la investigación en aquellas áreas consideradas prioritarias por el Instituto, y a su vez relacionadas directamente con los programas docentes. Dentro de las investigaciones propias del Instituto, destaca el proyecto titulado «Evaluación del impacto de la acción humanitaria en Guatemala», que pretende una doble finalidad. Por un lado, validar tres enfoques metodológicos que actualmente gozan de reconocimiento

internacional como herramientas para la evaluación de programas y/o proyectos de acción humanitaria; se trata del enfoque de género, el enfoque de derechos humanos y el enfoque de capacidades locales para la paz. Por otro lado, se pretende ofrecer un análisis del impacto real de la acción humanitaria desarrollada en este país durante la década pasada, a través del estudio del papel jugado por los distintos actores que han intervenido en el mismo, las estrategias y metodologías utilizados, y su influencia sobre la evolución del proceso de paz.

Al mismo tiempo, se han completado o continuado diversos proyectos concretos en los que participan uno o varios miembros del instituto. Entre éstos, se encuentran los que se refieren a temas como «La economía solidaria y su inserción en la formación universitaria», «Educación para la paz y la interculturalidad», proyecto encuadrado en uno de los programas Alfa de la Unión Europea, «Los derechos humanos de los indocumentados», «La influencia del fenómeno de las drogas en los procesos de exclusión de la población inmigrante» o «Universitarios y religión», entre otros.

En otro orden, durante el pasado año 2003 se finalizaron y defendieron dos tesis doctorales realizadas y dirigidas por miembros del instituto. La primera de ellas fue defendida en el mes de julio por la investigadora Natalia Alvarez Molinero, bajo el título «La construcción del derecho de autodeterminación en Derecho internacional y los pueblos indígenas: una perspectiva crítica», obteniendo la máxima calificación académica posible. Igual reconocimiento obtuvo el trabajo doctoral de Asier Martínez de Bringas, defendido el pasado mes de octubre, que lleva por título «Los derechos humanos desde las víctimas en el

contexto de la globalización. Un estudio a partir de la obra de Enrique Dussel». En la actualidad existen dos tesis doctorales en realización dentro del instituto. Los títulos de dichos trabajos investigadores son «Mujeres inmigrantes en España» y «La participación indígena en la positividad del derecho humano al medio ambiente».

Respecto al programa de difusión del Instituto, pueden señalarse en este repaso, las diferentes líneas de publicaciones, el servicio de documentación y las acciones externas de difusión. En cuanto a las publicaciones, el Instituto mantiene tres líneas de publicaciones propias: la colección de textos básicos sobre ayuda humanitaria y desarrollo, las monografías sobre temas variados de derechos humanos y los cuadernos de derechos humanos, que son publicados a razón de cinco números al año, uno de los cuales al menos se publica en lengua vasca. En el apartado de monografías, puede destacarse la publicación durante el año 2003 de la obra *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, coordinada por el doctor Felipe Gómez Isa. Por lo que se refiere a los cuadernos de derechos humanos aparecidos a lo largo del pasado año, los títulos publicados son los siguientes:

- *Pueblos indígenas. Normas internacionales y marcos nacionales*, por Jose Luis Gomez del Prado.
- *Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes*, a cargo de Jordi Bonet Pérez.
- *Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos*, de Asier Martínez de Bringas.
- *Guatemala: Derechos humanos en tiempos de paz*, escrito conjuntamente por Andrés Cabanas Díaz y Paula Irene del Cid Vargas.
- *Aldaketa Soziala eta praxi kolektiboa. Gizartearen produzioa pentsamendu soziologikoan (Transformación social y praxis colectiva. La producción social en el pensamiento sociológico)*, por el doctor Zesar Martínez

Paralelamente a esta labor de publicación que realiza el Instituto como tal, es importante resaltar la publicación de artículos de revistas, capítulos en diferentes monografías o ponencias en congresos de los diferentes miembros del Instituto en otros ámbitos universitarios o institucionales externos al mismo. Así, a lo largo del año 2003, los miembros del Instituto han publicado un

total de 10 artículos especializados, además de otras 43 contribuciones escritas en publicaciones divulgativas o informativas.

Como es norma habitual, la sala de documentación del Instituto ha permanecido abierta a los alumnos/as que siguen los masteres y programas de formación y a los investigadores o miembros de organizaciones sociales que requieran la necesidad de recibir asesoramiento o ayuda en alguna de las áreas que trabaja el Instituto. Dicha sala de documentación se encuentra equipada con ordenadores y presenta un material informático e información bibliográfica disponible ante cualquier petición.

Finalmente, y siempre dentro de este programa de difusión, el Instituto ha organizado actividades de difusión como conferencias, seminarios y encuentros de carácter restringido y abierto, de contacto y divulgación del trabajo que se está desarrollando por las personas y organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. Dentro de estas actividades, el Instituto organizó en solitario la presentación del libro *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, el día 6 de mayo, para la que contó con la participación del Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de Arizona y asesor legal de la comunidad Awas Tingni, James Anaya. De igual modo, el Instituto realizó en otoño unas Jornadas sobre «Derechos Humanos y Democratización», que se desarrollaron en tres conferencias o actos diferenciados. Los temas abordados en los mismos fueron «La lucha por un mundo más justo. El trabajo en Euskal Herria», «Los derechos lingüísticos, ¿derechos humanos?. Europa y Euskal Herria» y «La participación ciudadana como futuro de la democracia. El caso de Las Cabezas de San Juan». El segundo de estos actos fue organizado de manera conjunta con la organización no gubernamental Hizkuntza Eskubideen Behatokia. Finalmente, en el mes de enero, el Instituto colaboró en la organización del Congreso internacional «El Desafío de la Inmigración para Europa: Educación, Investigación, políticas y movimientos sociales», celebrado en la propia universidad de Deusto y en las que dos miembros del propio Instituto presentaron sendas ponencias.

El programa de acción se centra principalmente en la participación en proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos humanos. Durante el año 2003, se ha afianzado el programa de acción del instituto, primándose programas de acción con organizaciones y universidad indígenas y programas de ac-

ción dedicados a la formación de líderes indígenas en materia de derechos humanos. La actividad más relevante en este sentido es el Programa de Formación en Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de América Latina. Este programa tiene su origen en el Programa de Becas Indígenas de Naciones Unidas, que desde 1997 ofrece la posibilidad de formación a líderes indígenas de todo el mundo en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las organizaciones internacionales. El programa que se desarrolla en Deusto, surge como complemento del desarrollado en Naciones Unidas y en colaboración directa con dicha organización internacional, a fin de incorporar a los representantes indígenas de habla no inglesa del continente americano que siempre ha presentado serios obstáculos para acceder a dichas becas por cuestiones lingüísticas. Como fruto de diversos contactos entre el Instituto y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se decidió la organización del programa paralelo en Bilbao por parte del Instituto y, como consecuencia de ello, durante 2003 hemos desarrollado la cuarta promoción del mismo. El proyecto tiene un componente formativo muy relevante orientado a la acción de presión política, con una vocación eminentemente práctica hacia la realidad y problemas que afrontan estos Pueblos Indígenas en el conjunto de la comunidad internacional.

Paralelamente a este programa se han continuado con diversas actividades de acción, iniciadas ya en cursos pasados, pero que han seguido vigentes durante el año 2003. Así por ejemplo, ha continuado el proyecto de cooperación con la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, a través del cual profesores del Instituto se han desplazado durante los últimos años hasta la

sede de dicha Universidad en la región de Verapaz para apoyar y fortalecer los procesos de formación de docentes y los procesos curriculares de las distintas carreras que se ofertan en la Universidad. Se está desarrollando también, en consorcio con la ONG Alboan y con el instituto universitario Hegoa un proyecto de «Sistematización de experiencias sobre Desarrollo Humano» para diseñar una metodología de sistematización adecuada, darla a conocer a la sociedad y demostrar su aplicabilidad a través de la puesta en marcha de diversos procesos de sistematización. Este proyecto ambicioso culminó con éxito en 2003 su primera fase. También se está colaborando activamente en la creación de un marco universitario de enseñanza para los pueblos indígenas en Ecuador y en Bolivia, a través del apoyo y asesoramiento a diversas organizaciones indígenas en sus procesos de creación de Universidades indígenas y de postgrados dirigidos a los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con los derechos humanos.

Varias de las actividades precitadas han sido realizadas gracias a la colaboración económica del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con cuya Dirección de Derechos Humanos, el Instituto mantiene un convenio de colaboración. Otras acciones han recibido el apoyo económico del Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales y del Departamento de Educación del Gobierno Vasco, así como de la Oficina de la Comisión Europea para la Ayuda Humanitaria (ECHO). El resto de los programas y actividades aquí aludidos han sido cubiertos fundamentalmente con fondos propios de la Universidad de Deusto.

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuko jarduerak 2003an

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuak giza eskubideak sustatzeko jarduerak lau ardatzen inguruan antolatzen jarraitu du 2003an zehar: irakaskuntza, ikerketa, zabalkundea eta ekintza. Era berean, Jarduera zehatzak Institutuaren laneko bi gai arlo nagusien barruan kokatu ditzakegu: Krisia eta Ekintza Humanitarioaren arloa eta Migrazio, Identitate eta Gatazken arloa.

Irakaskuntzari dagokionean, Institutuak Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Master/Adituaren (NOHA) bederatzigarren edizioa burutu du, baita Giza Eskubideei eta Demokratizazioari buruzko Europako Masterraren seigarrena ere. Europa, Amerika eta Asiako 15 herrialdetako 30 ikasle inguruk parte hartu du programa horietan. Masterrak ematearekin batera, Institutuko zenbait kidek doktoregoko ikastaroak ere eman dituzte Deustuko Unibertsitatean eta Espainiako beste unibertsitate batzuetan gai hauen inguruan: «Joan-etorriak, migrazioak eta gutxiengoak», «Giza eskubideen unibertsaltasun bertakotua eta garapena» eta «Garapenerako eskubidea, giza eskubidea».

Ikerketa programaren barruan, iaz, Institutuan lehenetsita dauden eta irakaskuntzarekin estuki lotuta dauden arloetako ikerketak sustatzeko ahalegina egin da. Institutuaren barruko ikerketen barruan, «Evaluación del impacto de la acción humanitaria en Guatemala» izeneko proiektua azpimarra dezakegu. Helburu bikoitza du lan honek: alde batetik, ekintza humanitarioko programak edota proiektuak ebaluatzeko tresna gisa, nazioartean onespena duten hiru ikuspegi metodologiko balioztatzea: generoarena, giza eskubideena eta bakerako bertako gaitasunena; beste alde batetik, herrialde honetan joan den hamarkadan burutu den ekintza humanitarioaren benetako eraginen azterketa eskaintzea, lan horretan parte hartu duten

ekintzaile desberdinek jokatu duten papera, erabilitako estrategiak eta metodologiak aztertuz eta bake prozesuan zelako eragina izan duten jorratuz.

Horrekin batera, Institutuko kide batek edo gehiagok parte hartzen duten zenbait proiektutan jarraitu da edo proiektuak bukatu dira. Horien artean daude «La economía solidaria y su inserción en la formación universitaria», «Educación para la paz y la interculturalidad» (Europar Batasuneko Alfa programen barruan sartua), «Los derechos humanos de los indocumentados», «La influencia del fenómeno de las drogas en los procesos de exclusión de la población inmigrante» edo « Universitarios y religión», besteak beste.

Bestalde, 2003an Institutuko kideek egin eta zuzendutako bi doktore tesi bukatu eta defenditu ziren. Lehena uztailean defenditu zuen Natalia Alvarez Molinero ikertzaileak: «La construcción del derecho de autodeterminación en Derecho internacional y los pueblos indígenas: una perspectiva crítica». Eta gorengo kalifikazio akademikoa iritsi zuen. Onespen berdina jaso zuen Asier Martínez de Bringasek urrian defenditu zuenak: «Los derechos humanos desde las víctimas en el contexto de la globalización. Un estudio a partir de la obra de Enrique Dussel». Une honetan bi doktore tesi burutzen ari dira institutuan. Ikerlan horien izenburuak hauexek dira: «Mujeres inmigrantes en España» eta «La participación indígena en la positivación del derecho humano al medio ambiente».

Institutuaren zabalkunde programari buruz, argitalpen sail desberdinak, dokumentazio zerbitzua eta kanpoko zabalkunde-ko ekintzak aipa daitezke laburpen honetan. Argitalpenei dago-

kienez, Institutuak hiru argitalpen sail propio mantentzen ditu: giza laguntza eta garapeneko oinarriko testuen bilduma, giza eskubideen inguruko gaien monografiak eta giza eskubideetako koadernoak, urtean bost argitaratzen direnak, euretariko bat behintzat euskaraz. Monografiaren atalean, 2003an argitaratu den *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas* aipa daiteke, Felipe Gómez Isa doktoreak koordinatu duena. Giza eskubideetako koadernoaren sailean, honakoak dira iaz argitaratu zirenak:

- *Pueblos indígenas. Normas internacionales y marcos nacionales*, Jose Luis Gomez del Prado.
- *Las políticas migratorias y la protección internacional de los derechos y libertades de los inmigrantes*, Jordi Bonet Pérez.
- *Los pueblos indígenas y el discurso de los derechos*, Asier Martínez de Bringas.
- *Guatemala: Derechos humanos en tiempos de paz*, Andrés Cabanas Díaz eta Paula Irene del Cid Vargas.
- *Aldaketa Soziala eta praxi kolektiboa. Gizartearen produkzioa pentsamendu soziologikoan*, Zesar Martínez dk.

Institutuaren argitalpen lan honekin batera, azpimarratzekoa da Institutuko kideek beste unibertsitate batzuetan edo beste esparru batzuetan egindako lana: zenbait aldizkaritan argitaratutako artikulua, monografia batzuetako kapituluak edo biltzarretan eman dituzten hitzaldiak. 2003an zehar, Institutuko kideek 10 artikulua espezializatu argitaratu dituzte, baita bestelako 43 ekarpen idatzi ere zabalkunde edo informazioko publikazioetan.

Ohikoa denez, Institutuko dokumentazio gela zabalik egon da masterretako eta prestakuntza ikastaroetako ikasleentzat, baita ikertzaile edo Institutuak jorratzen duen arloetakoren batean laguntza behar zuten ikertzaile edo gizarte erakundeetako kideentzat. Dokumentazio gela hori ordenagailuz hornituta dago eta edozein eskaerari erantzuteko material informatikoa eta informazio bibliografikoa aurki daiteke eskura.

Zabalkunde programa honi bukaera emateko, Institutuak hainbat hitzaldi, mintegi eta topaketa antolatu ditu, irekiak zein itxiak, giza eskubideen arloan lanean diharduten pertsonen eta erakundeek burutzen duten lanaren berri emateko eta jendartean zabaltzeko. Jarduera hauen barruan, Institutuak *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos*

humanos de los pueblos indígenas liburuaren aurkezpena antolatu zuen bakarka maiatzaren 6an. Bertan hartu zuen parte Arizonako Unibertsitateko Nazioarteko Zuzenbideko katedraduna eta Awas Tingni elkartearen lege aholkularia den James Anayak. Era berean, udazkenean «Giza Eskubideak eta Demokratizazioa» izeneko jardunaldiak antolatu zituen Institutuak, hiru hitzaldi edo ekitaldiaren inguruan. Hauexek izan ziren aztertutako gaiak: «Mundu zuzenago baten aldeko borroka. Lana Euskal Herrian», «Hizkuntz eskubideak, giza eskubideak? Europa eta Euskal Herria» eta «Herritarren parte hartzea, demokraziaren etorkizuna. Las Cabezas de San Juan». Ekitaldi hauetako bigarrena Hizkuntza Eskubideen Behatokiarekin batera antolatu zen. Azkenik, urtarrilean, Institutuak nazioarteko Biltzar baten antolaketan lagundu zuen, «Inmigrazioaren erronka Europan: hezkuntza, ikerketa, politikak eta gizarte mugimenduak», eta Institutuko bi kidek ponentziak ere aurkeztu zituzten bertan.

Ekintza programa giza eskubideen arloko lankidetzaren proiektuetan parte hartzeri dago bideratuta. 2003an sendotu egin da Institutuaren ekintza programa; lehenetsua eman zaie erakunde eta unibertsitate indigenekiko ekintza programei eta lider indigenak giza eskubideetan prestatzekoei. Hortaz, jarduerarik nabarmena Latinoamerikako Herri Indigenak Giza Eskubideen Arloan Prestatzeko Programa izan da. Nazio Batuen Indigenentzako Beken Programan du jatorria eta 1997tik giza eskubideetan eta nazioarteko erakundeetan mundu osoko lider indigenei prestatutzara ematen die. Deustun burutzen den programa hau Nazio Batuetan burutzen denaren osagarri gisa sortu zen, Amerikako ordezkari indigena ingelesdun ez zirenek, hizkuntza zela eta izaten zituzten oztopoak gainditu eta programa horietan parte har zezaten. Institutuaren eta Giza Eskubideen aldeko Nazio Batuen goi-komisariaren artean izandako harremanen ondorioz, Bilbon programa paraleloa antolatzea erabaki zen eta horren emaitza dugu 2003an izan den laugarren promozioa. Proiektuak presio politikoko ekintzara bideratutako prestakuntza nabarmena du, Herri Indigena hauek nazioartean aurre egin behar dieten egoera eta arazoetara praktikoki zuzenduta baitago.

Programa honekin batera, aurreko ikasturteetan hasi baina 2003an oraindik indarrean egon diren zenbait jarduerarekin jarraitu dugu. Esaterako, Guatemalako Rafael Landivar Unibertsitatearekin dagoen lankidetzaren proiektuak aurrera jarraitu du. Proiektu honen barruan, Institutuko irakasleak Unibertsitate horrek Verapaz eskualdean duen egoitzara joan dira bertako Uni-

bertsitateak eskaintzen dituen karreretako kurrikuluak eta irakasleen prestakuntzan laguntza ematera eta prozesu horiek indartzera. Alboan GKEarekin eta Hegoa unibertsitateko institutuarekin batera «Giza garapenari buruzko esperientzien sistematizazioa» izeneko proiektua ere abian da, sistematizazio metodologia diseinatzeko, gizarteari ezagutzera emateko eta sistematizazio prozesu batzuk martxan jarriz aplikagarritasuna erakusteko. Asmo handiko proiektu honen lehen faseari arrakastaz eman zitzaion amaiera 2003an. Ekuador eta Boliviako herri indigenentzako unibertsitateko hezkuntza esparru bat sortzeko lanean ere ari da Institutua, giza eskubideekin lotutako gaietan herri indigenentzako Unibertsitate indigenak eta graduondokoak sortzeko laguntza eta aholkularitza emanten zenbait erakunde indigenari.

Goian aipatutako jardueretako batzuk Eusko Jaurlaritzako Justizia, Enplegu eta Gizarte Segurantzaren Sailaren laguntzari esker egin ahal izan dira; izan ere Sail honetako Giza Eskubideen Zuzendaritzarekin lankidetzan hitzarmena sinatua du Institutuak. Beste ekintza batzuk, batetik Eusko Jaurlaritzako Etxebizitza eta Gizarte Gaietako Saila eta Hezimentza Sailatik, eta bestetik Europako Elkarteko Laguntza Humanitarioko Bulegotik laguntza ekonomikoa jaso dute. Txosten honetan aipatzen diren gainerako programa eta jarduerak, nagusiki, Deustuko Unibertsitateak dituen baliabide ekonomikoekin egin ahal izan dira.

Pedro Arrupe Institute of Human Rights activities in the year 2003

Throughout the year 2003, the Pedro Arrupe Institute of Human Rights continued to carry out a full programme of activities organised around its 4 axes or focus points, which are teaching, research, diffusion and action. At the same time, these focus points can be classified within the Institute's two major thematic areas for study: Crisis and Humanitarian Action, and the area of Migration, Identity and Conflict.

As far as teaching is concerned in this academic year, the Institute provided the ninth year of the Master's Degree in International Humanitarian Action (NOHA), as well as the sixth European Master's Degree in Human Rights and Democratisation. Some 30 students from 15 different European, American and Asian countries attended these courses. Parallel to these two Master's degrees, various members of the Institute gave PhD courses not only in the University of Deusto, but also in other Spanish universities. The subjects they covered were as follows: «Displacement, Migration & Minorities» and «The Right to Development as a Human Right».

Within the research programme, last year the Institute endeavoured to encourage the study of those areas regarded as top priority and directly related to the study syllabus. Among the research projects carried out by the Institute itself, the one entitled «Assessment of the Impact of Humanitarian Assistance in Guatemala» stands out, partly due to its dual purpose. Its first aim was to validate three methodological approaches that are currently recognised on the international scene as tools for the assessment of humanitarian aid programmes and/or projects; dealing here with the approach to gender, human rights and the local capacity for peace. On the other hand, it was intended

to provide an analysis of the real impact had by humanitarian aid applied in this country during the previous decade, by way of assessing the role played by several agents who have taken part in these projects, the strategies and methodologies used and the influence had on the progress of the peace process.

At the same time, a number of projects including the participation of one or various members of the Institute have been either continued or completed. Among these, the following can be found: «Economy and Solidarity: its Incorporation in University Training», «Education for Peace and Intercultural Processes» —which is included in one of the European Union Alfa programmes—, «The Human Rights of People without Identity Papers», «The Influence of the Drugs Phenomenon on the Exclusion Process of the Immigrant Population», «University and Religion», among others.

Meanwhile, two doctoral theses written and assessed by members of the Institute were completed and successfully defended in 2003. The first, entitled «The Construction of the Right to Self-determination in International Law and Indigenous Peoples: a Critical Perspective», was defended by Natalia Alvarez Molinero, who obtained the highest possible academic grade. In October, Asier Martinez de Bringas achieved the same recognition for his PhD entitled «Human Rights in the Eyes of Victims within the Context of Globalisation. A study founded on the work of Enrique Dussel». At present another two PhDs are being prepared in the Institute, the titles of which are «Immigrant Women in Spain» and «Indigenous Participation in the Positivist Environmental Development of Human Rights».

As regards the Institute's programme of diffusion, different kinds of publications, the data service and participation in external diffusion programmes can be pointed out. With reference to publications, the Institute publishes three types of material: the collection of fundamental texts on humanitarian assistance and its progress, monographs on various themes involving human rights and the human rights booklets, five of which are published annually. At least one of these booklets is published in the Basque language. Among the monographs published in 2003, the study coordinated by Dr Felipe Gómez Isa entitled «The Case of Awas Tingni versus Nicaragua. New Horizons for the Human Rights of Indigenous Peoples» is worthy of mention. The booklets dealing with human rights published in 2003 are entitled as follows:

- Indigenous Peoples. International Regulation and National Framework*, by Jose Luis Gómez del Prado.
- Migratory Policies and the International Protection of Immigrants' Rights and Freedom*, by Jordi Bonet Pérez.
- Indigenous Peoples and the Discourse of Rights*, by Asier Martínez de Bringas.
- Guatemala: Human Rights in Times of Peace*, co-written by Andrés Cabanas Díaz and Paula Irene del Cid Vargas.
- Social Transformation and Collective Praxis. Social Production in Sociological Thinking*, by Dr Zesar Martínez.

Parallel to the Institute's publication activities, other contributions by our members in a university or institutional context should be pointed out. Examples of these are the publication of articles in magazines, chapters in various monographs and papers given at conferences. To be more precise, 10 specialist articles by members of the Institute have been published, as well as 43 contributions to informative publications.

As is standard practice at the Institute, the data room has remained open to students doing Master's degrees or on training programmes, and to research workers or members of social organisations who are in need of assessment or any kind of help concerning the areas in which the Institute works. This data room is equipped with IT equipment and provides the user with electronic material or bibliographical information available for any particular request.

Finally, within its programme of diffusion, the Institute has organised conferences, seminars and meetings of both a restricted and open form where people and organisations

working in the field of human rights can gather and exchange ideas and experiences concerning the work they are each concentrating on. One of these activities was the Institute's sole presentation of the book entitled «The Case of Awas Tingni versus Nicaragua. New Horizons for Indigenous People's Human Rights» on 6th May. James Anaya, Professor of International Law at the University of Arizona and legal advisor to the Awas Tingni community, participated in the event. Similarly, in autumn the Institute arranged a symposium on «Human Rights and Democratisation», which was divided into three conferences or different proceedings. The topics dealt with were «The Struggle for a World of Greater Justice. Work in the Basque Country», «Linguistic Rights - Human Rights? Europe and the Basque Country», and «Citizen Participation as the Future of Democracy. The Case of Las Cabezas de San Juan». The second of these events was organised in conjunction with the local non-governmental organisation called Hizkuntza Eskubidean Behatokia. Finally, in the month of January the Institute collaborated in the organisation of the international congress entitled «The Challenge of Immigration for Europe: Education, Research, Policy and Social Movement» The congress was held at the University of Deusto and two members of the Institute gave papers.

The programme of action is mainly focused on participation in projects involving cooperation in the field of human rights. During 2003, the Institute's programme was consolidated and gave priority to plans of action concerning indigenous organisations and universities, as well as those committed to the training of indigenous leaders on matters of human rights. The most significant activity in this sense was the Training Programme on Human Rights for Indigenous Peoples of Latin America, which stems from the United Nations Programme for Indigenous Scholarships. Since 1997 this UN project has been providing indigenous leaders from all over the world with the possibility of education and training in matters related to human rights and the relevant international organisations. The Deusto programme arose as a complement that of the United Nations and collaborates directly with the latter. The aim was to aid the incorporation of indigenous representatives from the American continent who do not speak English, whose access to such grants had always been hindered by this linguistic handicap. As a result of continual contact between the Institute and the United Nations High Commissioner for Human Rights, it was decided that a parallel programme should be set up in Bilbao by the Institute.

Consequently, 2003 saw the fourth year of this initiative in action. The project has a significant educational component oriented towards exerting political pressure, and also boasts an eminently practical vocation to the reality and problems facing these indigenous peoples in the international community as a whole.

Other practical plans of action that had begun in previous years continued to be worked on in 2003, parallel to the abovementioned. For instance, the cooperation project with the Rafael Landivar University in Guatemala, thanks to which teaching staff from the Institute travelled to the home of this university in the region of Verapaz, so as to support and strengthen the training processes of lecturers and curricula of the various degrees on offer at that university. Also being worked on at present, in conjunction with the Alboan NGO and the Hegoa University Institute, is the project called «Systematization of Experiences on Human Development», the aim of which is to design a suitable methodology for systemisation, present it to the public and explain how it can be applied by setting up a number

of systemisation processes. This ambitious project successfully completed its first stage in the year 2003. The institute is also actively involved in the drafting of a university teaching framework for indigenous peoples in Ecuador and Bolivia, which provides support and assessment for various indigenous organisations in their creation of indigenous universities and postgraduate courses on issues related to human rights aimed at indigenous peoples.

Many of the abovementioned activities have been made possible by the financial contribution of the Basque Government's Department of Justice, Employment and Social Security; the Institute has a collaboration agreement with the latter's Human Rights Office. Others actions have received financial support from the following domus: the Housing and Social Affairs Department and the Education Department of the Basque Government, and the European Commission Humanitarian Aid office (ECHO). The rest of the programmes and activities mentioned here have been funded mainly by the University of Deusto itself.

