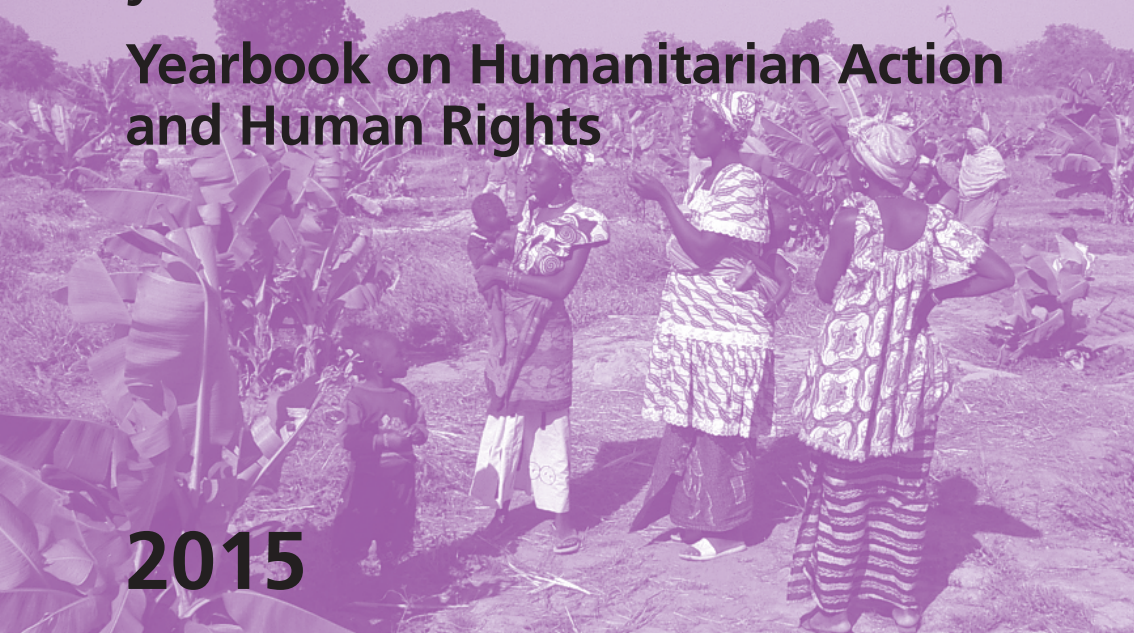


Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

2015



Deusto

Universidad de Deusto
University of Deusto

**Anuario de Acción Humanitaria
y Derechos Humanos**

**Yearbook on Humanitarian Action
and Human Rights**

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

Núm. 13/2015

Oficina Editorial:

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos
Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Universidad de Deusto
Avenida de las Universidades 24
48007 Bilbao
ESPAÑA
Teléfono: (+34)944139003 Ext. 2035
Correo electrónico para envíos de artículos: revista.derechos.humanos@deusto.es
URL: <http://revista-derechoshumanos.deusto.es>

Dirección y coordinación editorial:

Trinidad L. Vicente, Universidad de Deusto, España

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa, Universidad de Deusto, España
Cristina Churrua, Universidad de Deusto, España
Dolores Morondo, Universidad de Deusto, España
Eduardo J. Ruiz Vieytez, Universidad de Deusto, España
Gorka Urrutia, Universidad de Deusto, España

Consejo Asesor:

Xabier Etxeberria, Universidad de Deusto, España
Francisco Ferrándiz, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España
Koen de Feyter, University of Antwerp, Bélgica
Patrick Gibbons, University College Dublin, Irlanda
Felipe Gómez, Universidad de Deusto, España
Javier Hernandez, United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights, Suiza
Mbuyi Kabunda, University of Basel, Suiza
Encarnación La Spina, Universidad de Deusto, España
Asier Martínez de Bringas, Universidad de Deusto, España
Fernando Martínez Mercado, Universidad de Chile, Chile
Guillermo Padilla Rubiano, University of Texas, Estados Unidos de América
Francisco Rey, IECAH-Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, España
Nancy Robinson, United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights, Suiza

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Imagen de portada: Fotografías de Ibon Hormaeche
Illustration front page: Photographs by Ibon Hormaeche

© Universidad de Deusto
Apartado 1 - 48080 Bilbao, ESPAÑA
e-mail: publicaciones@deusto.es
Web: <http://www.deusto-publicaciones.es/>

ISSN: 1885-298X

Depósito legal: BI - 1.984-2006

Impreso en España/Printed in Spain

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

Núm. 13/2015

Índice / Contents

Prólogo / Foreword 9

ESTUDIOS / ARTICLES

Relaciones internacionales y justicia transicional: memoria, jurisdicción universal y el caso Ruanda/RD Congo
Jordi Palou-Loverdos 15

La transición española ante los sistemas universal y europeo de protección de los derechos humanos
Jorge Rodríguez Rodríguez 63

Investing in Change: Education, Transitional Justice and Impact in the Colombian Peacebuilding Process
Sam Underwood 91

Avoiding amnesty in the age of accountability: Colombia's proposal for alternative sentencing
Lucía E. M. Savini 125

Concepciones y prácticas de la(s) comunicación(es) para la paz. Actores y propuestas formales en perspectiva crítica
Cristina Sala Valdés 159

La coherencia entre los marcos normativos de Naciones Unidas, la Unión Europea y el Estado español. El caso de las políticas de cooperación y la dimensión exterior de la política migratoria
Nerea Azkona 189

Participación y asociacionismo del colectivo de inmigrantes: Instrumentos para el ejercicio de la ciudadanía <i>Manuela Gabriel</i>	219
Comunidades solidarias: confesiones religiosas minoritarias y su función integradora <i>Saioa Bilbao Urkidi</i>	245

Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su decimotercera edición del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos. Los artículos incluidos en este número tienen como propósito contribuir a una mayor reflexión crítica y al intercambio de prácticas, experiencias e investigaciones en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos. Desde ambas disciplinas se aúnan contribuciones del mundo académico como aquellas propuestas por profesionales y agentes sociales que se encuentran en primera línea de acción.

Esta decimotercera edición del Anuario contiene diferentes tipos de aportaciones multidisciplinares sobre dos bloques temáticos bien definidos: de un lado los procesos de justicia transicional y la construcción de la paz y de otro lado algunas sinergias entorno a la integración, las migraciones y los derechos. Ambos ejes temáticos tienen como punto común: una vocación de aplicación del conocimiento generado para la construcción de sociedades más justas y equitativas así como la creación de pensamiento crítico transferible más allá del mundo académico.

Así los dos primeros artículos, desde una perspectiva más jurídica, realizan una aproximación marco a mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de justicia transicional para hacer frente a flagrantes vulneraciones de derechos humanos. El primero de ellos analiza las tragedias humanas de Ruanda y la República Democrática del Congo y el segundo explora la protección y reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de la guerra civil ante la jurisdicción regional europea. Seguidamente a ambos, se presentan una serie de artículos que comparten un mismo objeto de análisis el proceso transicional y la construcción de la paz en Colombia pero seleccionando diferentes cuestiones escogidas de índole política, comunicativa, jurídica y educativa.

En cambio, los tres últimos trabajos que cierran la sección de estudios abarcan tanto los marcos de coherencia de la dimensión exterior ligada a las políticas migratorias y de codesarrollo internacional como la dimensión interna de las migraciones y los procesos de integración en las sociedades de acogida. Estos estudios plantean desde diferentes perspectivas de análisis los retos del asociacionismo en la consolidación de un mayor tejido par-

ticipativo para los colectivos migrantes mientras que desde la perspectiva comunitaria se incide en la función integradora de la diversidad religiosa entre confesiones religiosas minoritarias.

Desde ediciones anteriores, el consejo asesor y el consejo de redacción del Anuario mantienen su compromiso firme con las exigencias y requisitos de las publicaciones académicas de prestigio y reconocimiento. A tal efecto continúa profundizando en el cumplimiento de los criterios necesarios para formar parte de las bases de datos de revistas científicas reconocidas internacionalmente. Por ello, como en anteriores ediciones, se anima a participar y presentar colaboraciones no sólo desde el mundo académico sino también se llama a involucrar mayormente los diversos agentes sociales, así como a difundir esta posibilidad.

Foreword

The University of Deusto's Human Rights Institute in Bilbao presents the thirteenth edition of its Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights. The articles included in this issue aim to contribute to greater critical reflection and exchange of practices, experiences and research in the field of Humanitarian Action and Human Rights. Contributions include studies on both disciplines from the academic world as well as material by professionals and social agents who work on the front line of action.

The thirteenth edition of the Yearbook contains various types of multi-disciplinary articles divided into two clearly defined thematic blocks: on the one hand, transitional justice and peace-building processes and on the other some synergies related to integration, migration and rights. Both thematic areas have a point in common: a vocation to apply the knowledge generated to build a fairer more egalitarian society as well as to create critical thinking that can be transferred beyond the academic world.

The first two articles have a more legal perspective. They offer a framework approach to jurisdictional and non-jurisdictional transitional justice mechanisms to address flagrant human rights violations. The first article analyses the human tragedies in Rwanda and the Democratic Republic of Congo while the second examines protection and recognition of the rights to truth, justice and reparation for victims of the civil war before regional European jurisdiction. A series of articles follows that also analyse the transitional process and peace-building in Colombia. However, they focus on selected political, communication, legal and education issues.

In contrast, the three last works that close the section encompass the coherence frameworks of the external aspects linked to migratory policy and international co-development as well as the internal dimension of migration and integration processes in host societies. These studies raise different approaches to the analysis of the challenges that associations face to strengthen the participatory network for migrant groups. Emphasis is placed on the key role of religious diversity among minority religious denominations as an integrating force.

The Yearbook's advisory and editorial boards have been firmly committed to fulfilling the requirements of prestigious academic publications from the first issues. With this purpose in mind, they continue to ensure that the

necessary requirements are met to form part of internationally recognised scientific journal databases. As in previous issues, contributions are welcomed not only from the academic world but efforts are also made to encourage greater involvement from social agents and disseminate this possibility.

Estudios

Articles

Relaciones internacionales y justicia transicional: memoria, jurisdicción universal y el caso Ruanda/RD Congo

Remembrance, universal jurisdiction
and the Rwanda/DR Congo case

Jordi Palou-Loverdos*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp15-62

Fecha de recepción: 25/07/2015
Fecha de aceptación: 30/11/2015

Sumario: Introducción. 1. Justicia transicional y África Central. 2. Víctimas y justicia transicional. 3. El caso Ruanda / República Democrática del Congo. Consideraciones finales.

Resumen: En el veinte aniversario de las masacres de Srebrenica (República de Eslovenia) y Kibeho (República de Ruanda), producidas ambas ante cascos azules de la ONU, es oportuno hacer una aproximación marco a mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de justicia transicional orientados a enfrentar abusos de derechos humanos del pasado. Las tragedias humanas de Ruanda y la República Democrática del Congo siguen siendo devastadoras aun a pesar de las iniciativas de verdad, justicia y reparación desarrolladas. Los procesos de diálogo y las iniciativas de justicia universal impulsadas por la sociedad civil internacional representan una ventana de esperanza. Se invita a hacer una reflexión crítica, tanto respecto de los desconocidos impactos nacionales e internacionales producidos por el proceso judicial —conocido como caso Ruanda/RD Congo— cuanto de los efectos de la anulación de la justicia universal en España en este caso judicial abierto desde hace diez años.

Palabras clave: Mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Justicia transicional: memoria, verdad, justicia, reparación. Ruanda. República Democrática del Congo. Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). Justicia internacional,

* Abogado acreditado ante la Corte Penal Internacional (La Haya). Miembro del Colegio de Abogados Penal Internacional (La Haya). Mediador en conflictos, facilitador principal de la iniciativa internacional del Diálogo IntraRuandés (DIR). Representante legal de víctimas españolas, ruandesas y del Forum Internacional para la Verdad y la Justicia en África de los Grandes Lagos (www.veritasrwandaforum.org). Director del Memorial Democrático de la Generalitat de Catalunya.

nacional y tradicional. Víctimas y sociedad civil. Caso Ruanda/RD Congo. Jurisdicción Universal.

Abstract: In the twentieth anniversary of the Srebrenica and Kibeho massacres, both executed under the presence of UN blue helmets, it's timely to approach judicial and non-judicial mechanisms of transitional justice been used to face human right abuses of the past. Human tragedies of Rwanda and the Democratic Republic of Congo are still devastating despite of developed initiatives about truth, justice and reparation. Dialogue processes and universal jurisdiction initiatives inspired by international civil society depict a window of hope. National and international impacts of the Rwanda-DR Congo case judicial process, as the effects of the cancellation of universal jurisdiction in Spain, after ten years of open judicial inquiry, are presented to invite to a critical reflection.

Keywords: Judicial and non-judicial mechanisms. Transitional justice: remembrance, truth, justice, reparation. Rwanda. Democratic Republic of Congo. International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). International, national and traditional justice. Victims and civil society. Rwanda-DR Congo case. Universal jurisdiction.

Introducción

Where globalisation means, as it so often does, that the rich and powerful now have new means to further enrich and empower themselves at the cost of the poorer and weaker, we have the responsibility to protest in the name of universal freedom.

Nelson Mandela (Sudáfrica 1918-2013)

Este año 2015 se conmemora el veinte aniversario de dos hechos significativos a nivel internacional, con desigual proceso y resultado: los crímenes internacionales de Kibeho¹ (Ruanda) y de Srebrenica² (subdivisión

¹ El 22 de abril de 1995 se produjo una masacre en un campo de desplazados de guerra en la localidad de Kibeho (sud-oeste de Ruanda). Kibeho era uno de los campos de desplazados de guerra con más población: aproximadamente unas 100.000 personas, de la etnia hutu. Dicho campo estaba vigilado por Cascos Azules de la ONU (UNAMIR) compuesto por militares de Zambia y Australia, y asistido sanitariamente por la organización internacional Médicos sin Fronteras (MSF). Mientras la versión oficial del entonces presidente ruandés Pasteur Bizimungu y el Vicepresidente Paul Kagame reconoció una operación militar del Ejército Patriótico Ruandés (EPR, rama militar extremista tutsi del Frente Patriótico Ruandés) debido a una refriega puntual provocada por los propios internados que causó 338 muertos, fuentes de los propios Cascos Azules australianos contaron más de 4.000 cuerpos sin vida de los lugares que pudieron tener acceso, antes que los mismos fueran retirados por las fuerzas del EPR (ver Australian War Memorial, <http://www.awm.gov.au/unit/U60680/>, última visita 25 febrero 2015). MSF hizo una estimación de entre 5.000 a 8.000 muertos en dicha masacre: hombres, mujeres —incluidos ancianos y ancianas— y niñas y niños (ver MSF, Informe oficial sobre la matanza de Kibeho, <http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/1995-05-16-MSF.pdf> y <http://www.msf.fr/sites/www.msf.fr/files/ppp-Ruanda3-chrono-vf.pdf>, página 10 (última vista 7 de marzo de 2015), con testimonios espeluznantes del logista de MSF Étien Quetin, de otro cooperante expatriado de MSF anónimo, de la enfermera de MSF Gèneviève Legrand, complementado por las fotografías del fotógrafo de la agencia Magnum, Paul Lowe. Dichos hechos no pudieron ser investigados por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR) al ejecutarse fuera de la competencia temporal de la Corte decidida por el Consejo de Seguridad de la ONU. Dichos hechos fueron investigados por los Tribunales españoles en aplicación del principio de jurisdicción universal y se establecieron claros indicios racionales de criminalidad en relación al General Paul Kagame y al General Fred Ibingira, vicepresidente y alto comandante militar del Ejército Patriótico Ruandés (ver Auto de Procesamiento y emisión de órdenes internacionales de arresto de fecha 6 de febrero de 2008, Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional, páginas 57, 162 y concordantes, http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_auto_esp_06022008.pdf (última visita 7 de marzo de 2015).

² Escasamente tres meses después de la masacre de Kibeho, entre el 11 y el 13 de julio de 1995, se produjo una matanza análoga en el territorio de la Ex-Yugoslavia, episodio que ha sido conocido como «el genocidio de Srebrenica». Se produjo un asesinato masivo de 8.373 personas de etnia bosnia musulmana que estaban protegidas por Cascos Azules de la ONU, en concreto militares holandeses, en la localidad de Srebrenica. A diferencia de la masacre de Kibeho, dichos hechos fueron profusamente investigados por el Tribunal Penal In-

de la República Srpska surgida de los acuerdos de paz de Dayton). Los dos conmueven nuestras conciencias. El primero prácticamente ha pasado desapercibido ante la mayoría de observadores y analistas internacionales, no ha sido investigado —ni ha podido ser investigado, como se explicará más adelante— por parte del Tribunal Penal Internacional de Ruanda, siendo únicamente investigado por los tribunales españoles en aplicación del principio de justicia universal. El segundo causó gran impacto en la comunidad internacional y fue objeto de investigaciones y enjuiciamiento por parte del Tribunal Internacional de la ex-Yugoslavia, concluyendo con una condena pública por crimen de genocidio (reconocido como el asesinato masivo más numeroso en Europa desde la Segunda Guerra Mundial).

En un marco más amplio, el pasado año 2014, se produjo la conmemoración del veinte aniversario de, también, dos eventos significativos

ternacional para la Ex-Yugoslavia, el que tras un largo proceso y diversos recursos, concluyó que se habían producido en Srebrenica actos probados de Genocidio contra hombres, mujeres —adolescentes, adultos y ancianos— y niños bosnios como acto de «limpieza étnica», atribuyendo la responsabilidad criminal de los mismos al Ejército de la República de Srpska (VRS), comandados por el General Ratko Mladic y bajo la responsabilidad directa del general Radislav Krstic (ver el caso ICTY v. Krstic IT-98-33-T, sentencia de 2 de agosto de 2001, <http://www.icty.org/x/cases/krstic/tjug/en/krs-tj010802e.pdf>, última visita 7 de marzo de 2015). Especialmente elocuentes son las palabras del Juez Theodor Meron, Presidente de la Corte Penal Internacional de la Ex-Yugoslavia, pronunciadas ante el *Potocari Memorial Cemetery* en fecha 23 de junio de 2004: «*It is with honour and humility that I stand today at the Potocari Memorial Cemetery. This place is a daily reminder of the horrors that visited the town of Srebrenica during the war in Bosnia and Herzegovina. The crimes committed there have been well documented and have been recognized —and roundly and appropriately condemned— by the United Nations, the international community in general, and by the people of the region of former Yugoslavia. These crimes have also been described in detail and consigned to infamy in the decisions rendered by the court over which I preside, the International Criminal Tribunal of the Former Yugoslavia. I have had a special wish to visit the Potocari Memorial Cemetery because earlier this year I had the privilege of sitting as the Presiding Judge in the appeal which, for the first time, judicially recognized the crimes committed against the Bosnian Muslims in Srebrenica in 1995 as genocide. In that case, named Prosecutor versus Radislav Krstic, the Appeals Chamber of our Tribunal convicted one of the leaders of the Bosnian Serb assault on Srebrenica, General Radislav Krstic, for aiding and abetting genocide. The Appeals Chamber also found that some members of the Main Staff of the Bosnian Serb Army harboured genocidal intent against the Bosnian Muslim people who sought safety in the enclave of Srebrenica, and that these officials acted upon that intent to carry out a deliberate and massive massacre of the Muslims in Srebrenica. The judgment which the Appeals Chamber has pronounced will be of importance not only in acknowledging the crime committed in Srebrenica for what it is, but also in developing and enhancing the international criminal law's understanding of genocide. By discussing and elaborating the legal requirement of genocide, and by explaining how they applied it in the circumstances of Srebrenica, the Appeals Chamber has facilitated the recognition —and, I hope, the prevention— of this horrible crime*». Ver: <http://www.icty.org/sid/8409> (última visita 7 de marzo de 2015).

relacionados con Ruanda y un conflicto violento que aún deja sentir sus efectos: por una parte, la República de Ruanda, encabezada por su presidente Paul Kagame, conmemoró oficialmente el 20 aniversario del conocido como «genocidio ruandés», centrando dicha conmemoración, según el relato oficial, en el recuerdo «*del genocidio más de un millón de víctimas del genocidio de batutsi y masacres de bahutu que se opusieron al genocidio*»³ (sic); por otra parte, el 8 de noviembre de 1994 el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas decidió en aplicación del Capítulo VII de su Carta constitutiva (utilización del uso de la fuerza), la constitución del Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), con el fin de investigar los crímenes internacionales de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra que se ejecutaron en Ruanda en el marco de una competencia temporal limitada, desde el 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1994⁴.

Sólo las víctimas y sus familiares y cercanos saben el dolor que hay detrás de cada muerte y cada herido en la terrible dinámica criminal que sacudió Ruanda durante cien largos días de 1994. Durante estos veinte años se han realizado en Ruanda numerosas ceremonias memoriales del genocidio lideradas por representantes institucionales ruandeses. Aún resultando evidente que el conflicto violento no empezó ni acabó en el año 1994 ni se limitó a Ruanda, extendiéndose a la República Democrática

³ La página web oficial del Gobierno de Ruanda hace una breve descripción histórica que difícilmente muchos ruandeses del interior y actualmente en exilio pueden compartir: «*For centuries, Rwanda existed as a centralized monarchy under a succession of Tutsi kings from one clan, who ruled through cattle chiefs, land chiefs and military chiefs. The king was supreme but the rest of the population, Bahutu, Batutsi and Batwa, lived in symbiotic harmony. (...) On 1 October 1990, the RPF launched an armed liberation struggle that ultimately ousted the dictatorship in 1994 and ended the genocide of more than one million Batutsi and massacres of moderate Bahutu who opposed the genocide. After Kigali fell to RPA (RPF's armed wing) on 4 July 1994, RPF formed a Government of National Unity headed by President Pasteur Bizimungu, bringing parties that did not participate in the genocide together*». Ver: <http://www.gov.rw/History?lang=en> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁴ El Consejo de Seguridad de la ONU decidió en noviembre de 1994 limitar su competencia temporal a 31 de diciembre de 1994 cuando no había acabado aún el año, no siendo posible investigar crímenes internacionales cometidos en Ruanda o países vecinos con anterioridad o posterioridad al año 1994: «*Decides hereby, having received the request of the Government of Rwanda (S/1994/1115), to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for genocide and other serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for genocide and other such violations committed in the territory of neighbouring States, between 1 January 1994 and 31 December 1994 and to this end to adopt the Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda annexed hereto*», <http://www.unictcr.org/Portals/0/English%5CLegal%5CResolutions%5CEnglish%5C955e.pdf> (última visita, 7 de marzo de 2015).

del Congo, y en un contexto en el que oficialmente han quedado abolidas las etnias, se han llevado a cabo iniciativas de políticas públicas de memoria para honrar a las víctimas, aunque no todas las víctimas (en el interior de Ruanda o en el exilio) se sienten reconocidas. Iniciativas llevadas a cabo en el Kigali Memorial Centre o el Memorial de Gisozi, no son siempre percibidas como realmente inclusivas. Sólo las víctimas y sus familiares y cercanos saben el dolor que hay detrás de cada muerte y cada herido que sufrió una terrible dinámica criminal (que aún está pendiente de ser calificada jurídicamente) desde el primero de octubre de 1990, con diversas intensidades y amplitudes, hasta nuestros días, tanto en Ruanda como en la República Democrática del Congo. No sólo ruandeses de las etnias bahutu y batwa no se sienten representados en dichos memoriales sino que miembros destacados de la etnia batutsi que hasta hace poco fueron directos colaboradores⁵ del General Paul Kagame, Presidente de la República ruandesa, han puesto de manifiesto la estrategia oficial de manipulación, apropiación de las víctimas por parte del poder establecido y culpabilización de la comunidad internacional desplegada por los representantes de los poderes públicos ruandeses poniendo en el centro únicamente las víctimas batutsi. Ruanda no es el único país que se enfrenta al esfuerzo de hacer memoria de forma inclusiva. Salvando las distancias dichas iniciativas recuerdan iniciativas similares que buscan perpetuar la memoria del vencedor de un conflicto bélico: en España, por ejemplo, aún cuarenta años después de la muerte del dictador no se ha conseguido todavía resignificar el memorial del Valle de los Caídos, que sigue honrando de forma central a *«los caídos por Dios y por España»*⁶, erigido por el general Francisco Franco después de su victoria militar en la conocida como guerra civil española. Dicho memorial, que contiene también restos humanos y fue construido con el esfuerzo obligado de muchos vencidos de la guerra, no es percibido tampoco como un memorial inclusivo en el marco de una democracia que se considera consolidada. Ni el Estado español ni ninguno de sus gobiernos en Democracia ha condenado la dictadura franquista; aún a pesar de tratarse de un país con democracia consolidada, el balance en materias de verdad y justicia en España es con-

⁵ Por todos, ver declaraciones con motivo del 20 aniversario del genocidio de Ruanda pronunciadas por Théogène Rudasingwa, el que fue el Jefe de Gabinete del Presidente de la República Paul Kagame, <http://www.theRuandan.com/blog/remarks-by-dr-theogene-rudasingwa-the-colloque-au-palais-du-luxemburg-paris-france-april-1st-2014/> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶ Así figura en el relato oficial de la página web oficial del Gobierno de España. Ver: <http://www.memoriahistorica.gob.es/ValleCaídos/enlaces/HistoriaVCaídos.htm> (última visita, 7 de marzo de 2015).

siderado como deficiente por el Relator Especial de la ONU de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición⁷.

Como decíamos la segunda efeméride de este 2014 tiene que ver con la creación del segundo tribunal internacional *ad hoc* desde Nuremberg y Tokio: el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR). El propio Consejo de Seguridad de la ONU vincula la persecución de los crímenes internacionales cometidos en Ruanda en 1994 con la justicia y la reconciliación⁸. Se puede preguntar si la constitución de dicho tribunal internacional podía cumplir con sus fines marcados, teniendo en cuenta que se decidía mantener fuera de la competencia temporal de la corte los hechos criminales derivados de la invasión militar desde Uganda y del conflicto armado que la

⁷ Ver las notas preliminares de fecha 3 de febrero de 2014 del Relator Pablo de Greiff al concluir su visita oficial a España, <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14216&LangID=E> y ver Informe oficial del Relator Especial de la ONU respecto de dicha visita oficial http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3886/INFORME_RELATOR_ESPECIAL_PABLO_GREIFF.pdf, (última visita, 7 de marzo de 2015). Por otra parte, ver la condena al General Francisco Franco y al régimen militar que encabezó entre 1939 y 1975, con listado detallado de abusos de derechos humanos, así como petición de anulación de juicios militares y civiles: dicha condena y petición es realizada por el Memorial Democratic, organismo público de la Generalitat de Catalunya encargado de las políticas públicas de memoria y otros mecanismos de justicia transicional: http://memorialdemocratic.gencat.cat/web/.content/02_noticies/04_documents/2015/20151001_Acord_Junta_Govern_CAST.pdf (versión castellana) y http://memorialdemocratic.gencat.cat/web/.content/02_noticies/04_documents/2015/20151001_Acord_Junta_Govern_ENG.pdf (versión inglesa), última visita 6 de diciembre de 2015).

⁸ Considerando que el Estatuto del TPIR establece, entre otras provisiones: «*Expressing once again its grave concern at the reports indicating that genocide and other systematic, widespread and flagrant violations of international humanitarian law have been committed in Rwanda; Determined to put an end to such crimes and to take effective measures to bring to justice the persons who are responsible for them, Convinced that in the particular circumstances of Rwanda, the prosecution of persons responsible for serious violations of international humanitarian law would enable this aim to be achieved and would contribute to the process of national reconciliation and to the restoration and maintenance of peace...*», pero para estos propósitos principales —reconciliación nacional y restablecimiento y mantenimiento de la paz— limita su competencia de forma diferente a como lo hace el Estatuto del TPIY, como sigue, «*The International Tribunal for Rwanda shall have the power to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of Rwanda and Rwandan citizens responsible for such violations committed in the territory of neighbouring States between 1 January 1994 and 31 December 1994, in accordance with the provisions of the present Statute*» (artículo 1 del Estatuto del TPIR, <http://www.un.org/ict/statute.html>) (última visita, 7 de marzo de 2015). Dejo para los expertos el análisis sobre si estos objetivos han sido alcanzados, total o parcialmente. Numerosos ruandeses —y también numerosos congoleños víctimas de operaciones militares ruandesas desde 1996 hasta nuestros días— tienen la percepción de que no solo el TPIR no ha cumplido estos objetivos si no más bien los resultados incompletos y parciales surgidos de este tribunal internacional no hacen más que exacerbar el conflicto, no sólo en Ruanda sino en África Central.

sucedió desde, al menos, el 1 de octubre de 1990 hasta el 4 de agosto de 1993, fecha de la firma del Acuerdo de Paz de Arusha (que daba por finalizada la guerra, tras varios altos al fuego declarados e incumplidos), facilitado entre otros por representantes de la propia ONU. Asimismo se puede preguntar si podía cumplir con dichos fines al decidir su constitución en fecha 8 de noviembre de 1994, que su competencia temporal finalizaría terminantemente el 31 de diciembre de 1994, dejando fuera de la competencia temporal de la corte posibles crímenes futuros cuando aún no se había acabado el año (entre ellos, la propia matanza de Kibeho a la que antes se ha hecho referencia). A diferencia de la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU respecto al Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia, en que el Consejo de Seguridad se reservaba la fijación de la fecha de finalización de la competencia temporal, en el caso de Ruanda el Consejo de Seguridad de la ONU decidía dejar fuera de la competencia de la corte posibles crímenes en Ruanda del año 1995 y siguientes, o crímenes en la vecina Zaire (posteriormente República Democrática del Congo) del año 1996 y siguientes. Muchos ruandeses, tanto del interior como del exterior de Ruanda, consideran que los esfuerzos del TPIR durante estos veinte años, combinados con la justicia nacional ruandesa y los tribunales Gacaca, que han llevado a prisión a miles de ruandeses (de la etnia hutu), representan un nuevo ejemplo de la *«justicia del vencedor»* y no han contribuido significativamente a la justicia y reconciliación.

Conceptos como justicia internacional, justicia transicional, acuerdos de paz, reconciliación nacional y/o internacional, memoria, construcción de paz, paz positiva después de un conflicto violento se colocan a menudo como incompatibles o son presentados como dilema entre unos y otros: aparentemente cuanta más justicia se está dispuesto a establecer, menos paz se está dispuesto a conseguir. Y viceversa. ¿Es posible integrar en una misma estrategia internacional dinámicas que integren verdad, justicia, memoria y paz? ¿Es posible conseguir una justicia pacífica y una paz justa? ¿Es posible que el cuerpo internacional de derechos humanos y la emergencia del papel de las víctimas como actores nacionales e internacionales puedan ofrecer enfoques más integrativos y omnicomprensivos para combinar justicia, paz, memoria sobre los abusos del pasado y convivencia en el presente y proyectada hacia el futuro?

Al lado de los clásicos actores internacionales, los Estados, o de actores internacionales emergentes sin un claro estatus legislativo de obligado cumplimiento e indiscutible responsabilidad, como son las empresas transnacionales, ¿qué papel pueden jugar a nivel internacional otros actores como las víctimas de conflictos violentos y/o otras organizaciones no gubernamentales con presencia inter o transnacional? ¿Qué papel podrían o deberían jugar en el futuro inmediato en relación a procesos de

justicia internacional (sea esta la establecida en la Corte Penal Internacional u otros tribunales internacionales regionales y/o mixtos) o en procesos de justicia transicional y sus variadas vías de remedio jurisdiccionales y no jurisdiccionales respecto a abusos del pasado, u otras vías relacionadas con la lucha contra la impunidad de graves crímenes internacionales o en defensa de los derechos humanos fundamentales protegidos en el acervo internacional? ¿Qué papel deberían jugar en relación a procesos de paz, en negociaciones nacionales e internacionales, en mediaciones internacionales respecto a conflictos que involucran varias comunidades y miles de personas a nivel regional y/o internacional? ¿Qué papel deberían desarrollar en rehabilitación post-guerra o post-conflicto, en diplomacia civil, en memoria histórica, en procesos de verdad, perdón y reconciliación, en iniciativas orientadas a la no repetición de los abusos sistemáticos de derechos humanos?

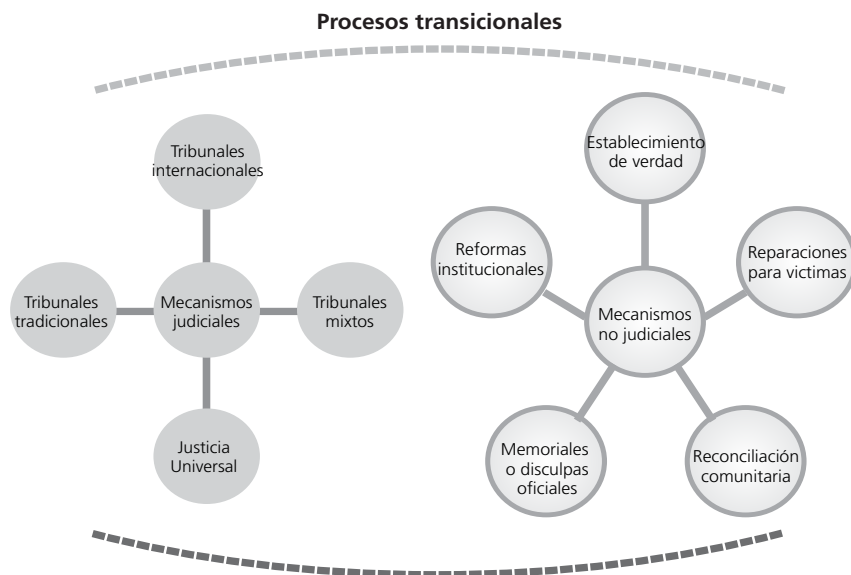
Dependiendo de las respuestas que puedan formularse a estas preguntas los procesos de justicia, de reconciliación, de verdad y/o paz tendrán una dinámica u otra y sus resultados pueden ser muy variados. A continuación podrán leerse algunas aportaciones y reflexiones al respecto, especialmente a partir del ejemplo que nos ofrecen situaciones diversas en África Central.

1. Justicia transicional y África Central

Para aproximarnos a los diferentes instrumentos de justicia transicional que se han utilizado o pueden utilizarse en Ruanda y/o la República Democrática del Congo conviene traer a colación antes el concepto original griego de *farmacon*. Cuando se pierde el equilibrio (o se sufre un mal o enfermedad), tanto sea el individuo, el colectivo, la organización, el pueblo o la nación se buscan vías de re-medio (esto es, recuperar el medio/centro perdido o encontrar un nuevo punto de equilibrio dinámico) adecuadas para paliar el mal, herida o disfunción. Como es conocido, etimológicamente *farmacon* responde a dos significados de naturaleza dual: re-medio o veneno. Su significado dependerá del tratamiento específico escogido, del tiempo del tratamiento y, sobre todo, de la dosis aplicada. Las mismas vías específicas pueden entonces curar o matar, en función de dichas variables, sabiendo que al mismo tiempo hablamos de la igualdad del ser humano y de la existencia de tantos entes bio-psico-socio-espirituales como seres humanos coexisten en el planeta. Es claro que por mucho que estiremos una planta ésta no crecerá más rápido: si se aplica un tratamiento con fuerza desmesurada en sentido vertical u horizontal podemos acabar con la vida de la rama o, incluso, de la planta.

En las últimas décadas, para transitar de la violencia a una cultura de paz, se han ido aportando nuevas inteligencias creativas, nuevos procesos transicionales que buscan precisamente por diferentes vías facilitar vías de re-medio que palien el dolor o la herida, y produzcan armonía individual y/o colectiva.

En el siguiente gráfico podemos ver de forma esquemática diferentes procesos transicionales de carácter judicial y no judicial que han sido y son utilizados en diferentes contextos violentos, algunos de cuyos mecanismos son utilizados en Ruanda o pueden ser utilizados en la República Democrática del Congo:



Jordi Palou-Loverdos (2009).

Algunos de estos mecanismos o la combinación de varios de ellos son a menudo englobados bajo el término de «justicia transicional»⁹. Como

⁹ La ONU ha definido la justicia transicional como: «*The notion of transitional justice discussed in the present report comprises the full range of processes and mechanisms associated with a societies attempts to come to terms with a legacy of large-scale past abuses, in order to ensure accountability, serve justice and achieve reconciliation. These may include both judicial and non-judicial mechanisms, with differing levels of international involvement (or none at all) and individual prosecutions, reparations, truth-seeking, institutional reform, vetting and dismissals, or a combination thereof...*». Ver Informe del Secretario General de la ONU, The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, 23 de agosto de 2004, <http://www.unrol.org/files/2004%20report.pdf> (para. 8) (última visita, 7 de marzo de 2015).

es sabido, dicho enfoque fue ganando en contenido, conocimiento y aplicación práctica a finales de los años ochenta y principios de los años noventa como respuesta diversa y a la vez omnicompreensiva a las violaciones sistemáticas de derechos humanos y abusos del pasado en diversos conflictos violentos y regímenes autoritarios. Diversas iniciativas fueron adoptadas por diversos Gobiernos, a iniciativa propia o ante los reclamos de víctimas o diversos actores de la sociedad civil, teniendo en cuenta investigaciones judiciales de responsables de crímenes masivos o sistemáticos; comisiones de la verdad o mecanismos análogos con diversos nombres (que incluyen a veces la justicia, la reparación o la reconciliación, entre otros) que buscan investigar y sacar a la luz violaciones de derechos humanos, aportando recomendaciones para remediar dichos abusos y establecer bases que impidan su repetición en el futuro; medidas gubernamentales de reparación a las víctimas, incluyendo propuestas de reparación material y simbólica, individuales y/o colectivas, que varían desde compensaciones económicas hasta actos de desagravio; memoriales y/o políticas públicas de memoria, con la participación de las víctimas y sus familias, entidades memorialistas, comunidad educativa y otros miembros de la sociedad civil, incluyendo museos, monumentos públicos o centros de interpretación o señalización de espacios de memoria, recogida de memorias orales de víctimas que contribuyen al conocimiento y conciencia sobre los abusos cometidos en el pasado y se orientan a evitar la repetición de los abusos y la profundización de las condiciones de democracia y paz; mecanismos diversos de reforma institucional de diversos órganos estatales vinculados con los abusos del pasado, como los ejércitos, las policías, los poderes judiciales y otros funcionarios públicos y gobernantes orientados a transformar estructuralmente los instrumentos de represión, corrupción y arbitrariedad con el fin de facilitar un estadio de derecho y un servicio público en beneficio de la comunidad política. Algunas otras propuestas complementarias se han ido añadiendo al elenco de iniciativas transicionales hacia la convivencia y la paz, dependiendo del contexto y los participantes, como tribunales tradicionales y otros mecanismos de resolución pacífica de conflictos como conciliaciones, mediaciones, conversaciones públicas, audiencias memoriales, procedimientos participativos orientados a la superación de la violencia y a la sinergia orientada a la convivencia pacífica, facilitación de diálogos nacionales o diálogos altamente inclusivos, entre otros. Pronto se tomó conciencia de la necesaria interrelación de dichos mecanismos y de la necesidad de creatividad y adaptación al conflicto violento concreto, ya que alguna de estas medidas consideradas de forma exclusiva podía no servir al fin de una transición equitativa y participada hacia la cultura de paz y nuevos sistemas democráticos.

Hasta tal punto ha tomado relevancia este enfoque holístico y de visión de complementariedad que el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas acordó crear una relatoría especial con mandato específico sobre los ejes de «verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición». El Consejo encomienda al Relator Especial del mismo nombre un enfoque global de dichos cuatro pilares con el fin de «*garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia, brindar vías de recurso a las víctimas, fomentar la recuperación de la normalidad y la reconciliación, establecer entidades independientes que supervisen los sistemas de seguridad, restablecer la confianza en las instituciones del Estado y promover el estado de derecho de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos*». Este mismo enfoque ha sido asumido, razonado y argumentado por el primer relator nombrado, quien en su primer informe de 9 de agosto de 2012¹⁰ pone especialmente en énfasis el enfoque global y la necesaria interrelación de los cuatro elementos que son objeto de mandato, poniendo en correlación además dos objetivos mediatos, como son el reconocimiento a las víctimas y las medidas de confianza, y dos objetivos finales, contribuir a la reconciliación y consolidar el estado de derecho, concretando de forma detallada cómo cada uno de los cuatro elementos deben ser considerados para la consecución de dichos cuatro objetivos.

En particular en África Central¹¹, en Ruanda y/o la República Democrática del Congo, si partimos del esquema de mecanismos de justicia transicional que se

¹⁰ Ver *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, Pablo de Greiff, 9 de agosto de 2012 (primer Informe Anual presentado ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU), http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_en.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹¹ Burundi es un país de África Central con análoga composición étnica a la de Rwanda y que ha sufrido numerosos episodios violentos interétnicos, algunos calificados como actos de genocidio, al menos desde la década de los sesenta del siglo pasado. A diferencia de Rwanda, Burundi ha aprobado una ley de creación de una Comisión de Verdad y Reconciliación. Ver: *Loi n.º 1/18 du 15 mai 2014 portant la creation, mandat, composition, organisation et fonctionnement de la commission verite et reconciliation*. Las misiones de dicha Comisión de Verdad y Reconciliación de Burundi se centran, según el artículo 6 de la referida Ley, en «1. *Enquêter et établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et du droit international humanitaire commises durant la période allant de la date de l'indépendance le 1er juillet 1962 au 4 décembre 2008, date de la fin de la belligérance. La Commission prend en compte la gravité et le caractère systématique et collectif des violations (...) Les enquêtes visent notamment à: a) élucider les violations des droits politiques, civils, économiques et sociaux majeurs; b) établir les responsabilités individuelles et celles des institutions étatiques, des personnes morales et des groupes privés; c) déterminer la nature, les causes et l'étendue des violations précitées, y compris les antécédents, circonstances, facteurs, contexte, motifs et perspectives qui ont conduit à ces violations; d) identifier et cartographier les fosses communes et tout autre endroit d'enterrement non reconnu par la loi, prendre les mesures nécessai-*

ha expuesto gráficamente con anterioridad, veremos que ya en el plano judicial¹²

res à leur protection, procéder à l'exhumation éventuelle des corps aux fins d'un enterrement digne. 2. Qualifier toutes les violations indiquées au point 1 du présent article. 3. Publier: a) la liste des personnes disparues, assassinées et celles des victimes et des témoins qui renoncent à l'anonymat; b) la liste des personnes, autant burundaises qu'étrangères, qui se sont distinguées dans la protection des vies humaines pendant les différentes crises. c) la liste des victimes qui ont accordé le pardon ainsi que celle des auteurs, ayant bénéficié du pardon. 4. Proposer: a) Un programme de réparations comportant à la fois des mesures individuelles et collectives, tant matérielles que morales et symboliques; b) la mise en place d'un programme d'actions visant à promouvoir le pardon et la réconciliation; c) une date de la Journée nationale de commémoration des victimes des violations des droits de la personne humaine; d) l'érection, sur des sites identifiés, de monuments de la réconciliation et de la mémoire aux niveaux national, provincial et local; e) la conception et la réalisation d'autres ouvrages et œuvres symboliques; f) les réformes des institutions pour garantir la non répétition des événements du passé, afin de bâtir une société burundaise juste et démocratique; g) la réécriture d'une histoire la plus partagée par tous. 5. Contribuer, notamment par une recherche documentaire, à la réécriture de l'histoire du Burundi pendant la période couverte par le mandat, afin de permettre aux Burundais une version largement partagée et acceptée des événements», <http://www.presidence.bi/spip.php?article4751#> (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹² Numerosas víctimas ruandesas no reconocidas públicamente como tales en Ruanda valoraron las iniciativas de justicia llevadas a cabo internacionalmente, según se expone más adelante, como necesarias y, a la vez, insuficientes. Dichos procesos de justicia, según sus propias versiones, pueden aportar ciertas dosis de verdad, de justicia y hasta de reparación simbólica, pero difícilmente facilitarán la paz o la transición de una dictadura militar implacable a una democracia inclusiva; difícilmente facilitará la reconciliación entre los ruandeses, difícilmente facilitará el retorno de los exiliados a sus casas y de los hijos y nietos del exilio a sus familias de origen. Es por ello que iniciaron una iniciativa internacional de diálogo, el Diálogo IntraRuandés (DIR), con el fin de establecer las bases que deberían permitir una transición pacífica a la democracia después de más de dos décadas de conflictos bélicos y violencias directas, estructurales y culturales de gran intensidad. Algunas de las propuestas acordadas hacen referencia a la creación de una Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación, que debería encargarse de las siguientes misiones: «a) *La création d'une commission d'enquête VERITÉ sur le drame rwandais*, b) *l'instauration d'une JUSTICE équitable de tous les crimes commis par les rwandais indépendamment de leur appartenance ethnique*, c) *tout en reconnaissant le Génocide rwandais tel que définit par une Résolution ad hoc du Conseil de Sécurité de l'ONU, les participants demandent qu'il y ait une enquête sur d'autres crimes de grande ampleur commis au Rwanda avant et après 1994 à l'intérieur ou à l'extérieur du Rwanda pour les qualifier*, d) *étudier les mécanismes de l'éradication de la culture de l'impunité* e) *la reconnaissance de toutes les victimes du drame rwandais*; f) *La création d'une commission non politique chargée de l'écriture et l'interprétation de l'histoire du Rwanda*, g) *la mise en place des conditions conduisant au PARDON et la RECONCILIATION*». Dicha iniciativa cuenta con el apoyo, entre otros, del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel (1980) y de Federico Mayor-Zaragoza, antiguo Secretario General de la UNESCO (1987-1999), Presidente de la Fundación «Cultura de Paz» y co-Presidente de la Alianza de Civilizaciones de la ONU. Cuenta asimismo con numerosos apoyos institucionales: por todos, ver: Resolución unánime de apoyo al Diálogo IntraRuandés por parte del Congreso de los Diputados de España de fecha 25 de abril de 2007. En http://www.veritasrwandaforum.org/dossier/congreso_diputados_es.pdf (última visita 7 de marzo de 2015), se destaca el siguiente literal: «*Instar a*

se han utilizado a nivel internacional diferentes mecanismos, no necesariamente conectados entre sí¹³:

1.1. *Tribunales internacionales*

Ya se ha puesto de manifiesto de forma sintética la existencia del Tribunal Penal Internacional para Ruanda, tribunal internacional *ad hoc*, tribunal competente para conocer de los crímenes internacionales de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en Ruanda y/o países limítrofes desde el 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1994. De forma sintética se presenta como balance cuantitativo por la propia ICTR, desde su creación hasta el presente, de un total de 75 casos completados, de los cuales 47 condenas, 16 casos están pendientes de Recurso de Apelación y 12 han sido absueltos por la Corte¹⁴. Todos estos

las instituciones europeas, a sus Estados Miembros y a las autoridades españolas a cooperar y asistir técnica, política, jurídica y diplomáticamente, en todo aquello que fuera necesario para el proceso de Diálogo IntraRuandés, como una de las piezas claves para la pacificación global en la Región de los Grandes Lagos Africanos». Ver asimismo Non-Legislative Motion of support to Intra-Rwandan Dialogue aprobada por la Cámara del Senado del Estado de Vermont (Estados Unidos de América), en <http://www.leg.state.vt.us/docs/2010/resolutn/SR0024.pdf> (última visita 7 de marzo de 2015), donde se destaca el siguiente literal «*Whereas, all of these individuals and organizations have focused on the future and continuing this larger Inter-Rwandan Dialogue as the legitimate foundation upon which to build a new Rwanda that all political, ethnic, social, and economic groups in the country, as well as the international community, can widely accept, (...) Whereas, the Inter-Rwandan Dialogue is an exemplary and realistic model for the bringing together of opposing ethnic groups involved in major national and international conflicts, and this unusual and praiseworthy international dialogue should be universally applauded and encouraged, and if possible, this dialogue model should be extended to other countries in conflict, now therefore be it, (...) the State of Vermont supports the implementation of the Inter-Rwandan Dialogue in its development and continuing implementation of the Inter-Rwandan Dialogue*». Todos los documentos adoptados en las diferentes ediciones de diálogo internacional celebradas en África, Europa y Norteamérica pueden ser consultadas en diferentes lenguas en <http://www.veritasRuandaforum.org/dialogo.htm> (última visita 7 de marzo de 2015).

¹³ Ver un análisis más detenido sobre los diferentes procesos de justicia (TPIR, CPI, Justicia universal) e iniciativas de resolución pacífica de conflictos en Ruanda y la República Democrática del Congo: *Justice et paix inéquitables: des risques? compétence juridictionnelle, réalités judiciaires, vérité et résolution pacifique des conflits en Afrique Centrale*, en el marco de la conferencia internacional *Lessons for the defence at the ad hoc UN tribunals and prospects for International Justice at the ICC*. Bruselas, 2010, Palou Loverdos, Jordi http://www.tpirheritagedefense.org/Conference2/Papers/Jordi_Palou_Loverdos_Justice_et_paix_inéquitables_aussi_des_risques.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹⁴ Ver estatus de casos ante el TPIR, <http://www.unict.org/Cases/tabid/204/Default.aspx> (última visita, 7 de marzo de 2015).

procesos hacen referencia a personas pertenecientes al bando perdedor de la guerra. Recientemente la propia fiscal general del ICTR desde 1999 a 2003, Carla del Ponte, al hacer balance de este tribunal internacional, ha puesto en valor el esfuerzo por enjuiciar a los altos responsables de crímenes internacionales y ha admitido, al mismo tiempo, la falta de imparcialidad en la Corte al señalar que en las guerras hay al menos dos bandos que deben ser objeto de investigación, admitiendo abiertamente que la parte vencedora del conflicto y los altos responsables del Frente Patriótico Ruandés/Ejército Patriótico Ruandés no fueron objeto de procesamiento, en gran parte a causa de las presiones y bloqueos ejercidos por las autoridades ruandesas pertenecientes al FPR conjuntamente por altos responsables de la administración de los Estados Unidos de América sobre la propia oficina del Fiscal General (órgano que detenta en exclusiva la investigación de oficio y la acusación pública)¹⁵. Por otra parte existe el Tribunal Permanente de la Corte Penal Internacional con sede en la Haya, y con competencia temporal únicamente a partir del 1 de julio de 2002. El primer caso abierto por este primer tribunal permanente fue precisamente el Caso de la República Democrática del Congo a petición de la propia República Democrática del Congo¹⁶, teniendo en proceso seis casos diferentes y dos condenas hasta el presente¹⁷, siendo que en fecha 23 de mayo de 2014 se ha dictado la última sentencia de condena de 12 años contra el congolés Germain Katanga¹⁸.

¹⁵ Pueden leerse de forma más amplia las propias aportaciones al respecto de la Fiscal Carla del Ponte: *La caccia: lo e i criminali di guerra*, Feltrinelli, Milano (2008) y sus declaraciones al respecto en su conferencia «*Le drame Rwandais merite une justice impartielle*» en el coloquio internacional «*Le drame Rwandais: la verité des acteurs*», celebrado en el Senado de la República de Francia el 1 de abril de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=mzSGKIF2rYs> (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹⁶ Ver: el Fiscal de la Corte Penal Internacional y la situación de la República Democrática del Congo, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/2004/Pages/prosecutor%20receives%20referral%20of%20the%20situation%20in%20the%20democratic%20republic%20of%20congo.aspx (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹⁷ Ver los casos ante la República Democrática del Congo ante la Corte Penal Internacional: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/cases/pages/cases%20index.aspx (última visita, 7 de marzo de 2015).

¹⁸ Ver caso Germain Katanga ante la Corte Penal Internacional: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200107/pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx (última visita, 7 de marzo de 2015).

1.2. *Tribunales nacionales*

A pesar de la conveniencia de investigar y juzgar a todos los altos responsables de los crímenes sistemáticos y masivos desde 1990 hasta el presente (incluidos, por supuesto, los responsables del genocidio de 1994), los tribunales ruandeses han investigado crímenes cometidos en Ruanda durante el año 1994, habiendo condenado a más de dos mil personas por dichos hechos, aunque la investigación en los órdenes civil y militar ha sido claramente insuficiente y sesgada, como ya se ha puesto de manifiesto con anterioridad, limitándose el acceso a la justicia a determinadas personas y hechos criminales, con escasas garantías¹⁹. Numerosas organizaciones internacionales han puesto de manifiesto la parcialidad y el incumplimiento de standards nacionales e internacionales de administración de justicia de los tribunales nacionales ruandeses²⁰. Diversos países como Francia, Gran Bretaña, Canadá, Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Italia o Países Bajos han tramitado o tramitan cerca de 30 procesos de extradición solicitados por las autoridades y tribunales ruandeses en relación a crímenes relacionados con el genocidio oficial de Ruanda de 1994. Los tribunales

¹⁹ España, en este aspecto, no puede ofrecer mejor ejemplo que Ruanda: aun tratándose de crímenes cometidos en el marco de un conflicto bélico que tuvo lugar entre 1936 y 1939 y que excede la calificación de conflicto doméstico (considerando la implicación de varios países como Alemania, Italia o Rusia, y considerando la intervención de elementos internacionales como los bombardeos sistemáticos sobre población civil por parte de la aviación alemana e italiana, o el despliegamiento de las brigadas internacionales pertenecientes a más de 50 países del mundo) y aun tratándose de un régimen dictatorial que siguió cometiendo crímenes de forma sistemática en los años siguientes a la victoria militar (ejecuciones extrajudiciales y ejecuciones judiciales sin ninguna garantía, torturas, desapariciones forzadas, entre otros), los tribunales nacionales españoles no han abierto investigación por dichos crímenes. El Tribunal Supremo español cerró toda posibilidad de investigación de dichos crímenes estableciendo un manto de impunidad amparado, entre otros motivos, en la vigencia de la Ley de Amnistía de 1977, aprobada durante el período de transición a la democracia. Ver sentencia Tribunal Supremo español n.º 101/2012 de fecha 27 de febrero de 2012, <http://ep00.epimg.net/descargables/2012/02/27/c38da9aeed611d25e02b591d615891a5.pdf> (última visita, 7 de marzo de 2015). Ante la imposibilidad de hacer justicia en España, víctimas, organizaciones de víctimas y entidades memorialistas interpusieron querellas por crímenes internacionales ante los Tribunales de Argentina de acuerdo con el principio de justicia universal, instruyéndose procedimiento judicial de acuerdo con el derecho internacional seguido por la Jueza Servini de Cubria, dictándose autos de procesamiento y órdenes de arresto internacional de 20 altos responsables de la dictadura franquista, según resolución de fecha 30 de octubre de 2014: http://www.elclarin.cl/images/pdf/2014-10-30_Orden_de_detencin-extradicin_de_Ministros%20_de_Franco.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

²⁰ Ver Informe de Amnesty International de fecha 25 de mayo de 2013, *Ruanda: Justice in jeopardy: The first instance trial of Victoire Ingabire*. <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR47/001/2013/en> (última visita, 7 de marzo de 2015).

nacionales ruandeses han solicitado la extradición de nacionales ruandeses investigados por el TPIR por el genocidio de 1994. En algunas ocasiones se ha dado curso a las demandas de extradición²¹; sin embargo, tanto el TPIR²² como terceros países, tanto pertenecientes a las tradiciones jurídicas del civil como del *common law*, han denegado en diversas ocasiones la extradición a Ruanda bajo argumentos jurídicos de falta de garantías legales y procesales de la justicia ruandesa (ausencia de independencia judicial, riesgo de juicio injusto, imposibilidad de ejercer la defensa legal con mínimas garantías, vulneraciones sistemáticas de la presunción de inocencia, riesgo de encarcelamiento perpetuo en aislamiento, riesgo de tratos inhumanos o degradantes, entre otros). Los Tribunales congolese no han investigado de forma general los posibles crímenes cometidos en las guerras y demás conflictos violentos acaecidos en este territorio desde 1996 hasta la actualidad, siendo que existen diversas peticiones por parte de grupos de derechos humanos congolese e internacionales para que se constituya la competencia de tribunales nacionales o tribunales mixtos con la Organización de las Naciones Unidas para investigar los más graves crímenes cometidos por congolese y/o ruandeses, entre otros.

1.3. *Tribunales tradicionales*

El Gobierno ruandés aprobó una ley específica en relación a la adaptación de tribunales tradicionales conocidos como Gacaca. Según datos oficiales, Ruanda ha condenado a prisión por crímenes de genocidio a más de 100.000 personas en aplicación de este mecanismo de justicia tradicional²³. Ruanda ha utilizado instrumentos tradicionales de resolución de pequeños conflictos domésticos (familiares, de tierras, etc.) para investigar y enjuiciar por parte de personal no preparado, sin suficientes garantías, uno de los crímenes técnicamente más complicados a nivel internacional como

²¹ Según las propias fuentes del TPIR en diez casos se ha producido una transferencia de procesos a jurisdicciones nacionales de Ruanda y Francia desde la propia Corte. Ver casos del Tribunal Penal Internacional de Ruanda transferidos a jurisdicciones nacionales: <http://www.unict.org/Cases/tabid/204/Default.aspx> (última visita, 7 de marzo de 2015).

²² Al menos en tres casos diferentes el TPIR ha denegado a los tribunales ruandeses la extradición solicitada en base a la regla 11bis del Estatuto del Tribunal Internacional. Ver: *The Prosecutor v Yussuf Munyakazi*, Caso No. ICTR-97-36-R11bis, 28 Mayo 2008; *The Prosecutor v. Ildephonse Hategekimana*, Caso No. ICTR-00-55B-11bis, 19 Junio 2008; *The Prosecutor v Gaspard Kanyarukiga*, Caso No. ICTR-2002-78-R11bis, 6 Junio 2008.

²³ Ver tribunales Gacaca e información oficial del Gobierno de Ruanda relativa a justicia y reconciliación: <http://www.gov.rw/Justice-Reconciliation?lang=en> (última visita, 7 de marzo de 2015).

es el crimen de genocidio, que tradicionalmente no existía en la cultura ruandesa. Sólo un grupo étnico puede acceder a la justicia en relación a crímenes relacionados únicamente con el año 1994, no siendo posible denunciar ni investigar crímenes presuntamente cometidos por los vencedores de la guerra (esto es, el Ejército Patriótico Ruandés y/o el Frente Patriótico Ruandés).

1.4. *Jurisdicción universal*

Algunos países diferentes al lugar donde se cometieron los hechos han iniciado procesos de investigación de crímenes internacionales de conformidad con el principio de justicia Universal. Bélgica, Canadá, Suiza, Alemania, Francia, España son algunos de los países que han iniciado procesos de jurisdicción universal²⁴. En la mayoría de los casos son procesos que se centran en procesar a presuntos responsables del genocidio de 1994, pertenecientes todos a la etnia hutu. Los tribunales españoles son la única instancia internacional que investiga judicialmente a los vencedores de las diversas guerras, tanto en Ruanda como en la República Democrática del Congo. A continuación se hará un estudio más detenido de esta iniciativa de justicia internacional.

2. Víctimas y justicia transicional

Resulta indudable que la sociedad civil en general, y las víctimas en particular, han pasado de ser meras espectadoras sufrientes de los conflictos violentos y/o conflictos bélicos a presentar diversos niveles de participación más o menos intensa en relación a procesos de justicia y/o procesos de paz, incluyendo además creciente influencia sobre procesos políticos y democráticos en relación a participaciones armadas o diplomáticas en conflictos bélicos o violentos, tanto a nivel nacional como internacional. Mu-

²⁴ De entre las últimas resoluciones judiciales de países de terceros estados diferentes a Ruanda y en aplicación del principio de justicia universal cabe destacar la sentencia condenatoria de Pascal Simbikangwa a 25 años de prisión procedentes del Tribunal Criminal de París (Francia) por genocidio y complicidad de crímenes contra la humanidad, sentencia de fecha 17 de marzo de 2004, así como la sentencia condenatoria de Desiré Munyaneza, sentencia de fecha de 7 de mayo de 2004 de la Corte de Apelación de Quebec (Canada); ver respectivamente, <http://www.fidh.org/en/africa/Ruanda/14932-pascal-simbikangwa-convicted-of-genocide-and-complicity-in-crimes-against> y <http://www.jugements.qc.ca/php/ti.php?format=doa&doc=26F0BA41E2F6193AEB9B27DB316B731> (última visita, 7 de marzo de 2015).

chos actores estatales, diplomacias formales y organizaciones nacionales e internacionales observan con indisimulado recelo esta evolución, percibiéndose a menudo como incursiones en terreno que «no pertenece» a las víctimas o a la sociedad civil, sino sólo a Estados o poderes fácticos; en cambio, muchos otros actores estatales, diplomacias formales y organizaciones nacionales e internacionales observan con atención este proceso e incluso fomentan dicha evolución en momentos y marcos consensuados entre instituciones y sociedad civil. Sin ánimo de ser exhaustivo, cabe destacar aquí respecto a España²⁵ y a otros sistemas nacionales de justicia romano-germánico o continental que prevén con diferente intensidad la participación y representación legal de las víctimas en procesos de justicia, la decisiva participación e intervención de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo argentinas, víctimas españolas, argentinas y chilenas, víctimas españolas y guatemaltecas mayas, víctimas catalanas, españolas, ruandesas y congoleesas, víctimas tibetanas, víctimas palestinas, entre otras, todo ello en relación a la articulación, presentación, investigación —e incluso acusación formal— en procesos de justicia universal, en aplicación del derecho internacional vigente. Por su parte, frente a los Tribunales de Nuremberg y Tokio, o los Tribunales *ad hoc* para la exYugoslavia, así como otros tribunales mixtos, inspirados en su gran mayoría en el sistema de justicia anglosajón donde la intervención o representación legal de las víctimas resulta impensable, la nueva Corte Penal Internacional ha creado un sistema de justicia —a la vez nuevo e híbrido entre el sistema continental y anglosajón— donde por primera vez en la historia un tribunal internacional abre la posibilidad real a la participación y representación legal de las víctimas²⁶, aunque sea de forma más limitada que en los sistemas de justicia nacionales continentales.

Es asimismo destacable la creciente participación de representantes de la sociedad civil —víctimas y familiares de víctimas incluidas— en los proce-

²⁵ Ver al respecto los artículos 101 y 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en concordancia con el artículo 23,4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación a los crímenes internacionales detallados. Ver un análisis más pormenorizado de la normativa y de procesos de justicia universal con participación de víctimas en diversos países: *Hacer justicia: rendición de cuentas y la complementariedad entre los tribunales*, Mónica Martínez, Fundación para las relaciones internacionales y el Diálogo Exterior, *Working Paper*, n.º 60, Septiembre de 2008, pp. 10-11; asimismo, *Esperanzas para la justicia universal*, Abogados, Jordi Palou-Loverdos, *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, n.º 42, febrero de 2007, pp. 60-63.

²⁶ Ver al respecto, el artículo 68, 69 y concordantes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y Regla 63, 85 y concordantes del Reglamento de Proceso y Prueba de la CPI, así como artículo 42 y concordantes del Reglamento de Fondos de afectación especial en beneficio de las víctimas, <http://www2.icc-cpi.int/Menus/ICC/Legal+Texts+and+Tools/> (última visita 7 de marzo de 2015).

sos de paz, así como la influencia que puede tener dicha participación en los mismos. Diversos estudiosos de estos procesos han puesto énfasis en sus estudios empíricos del hecho que la participación de la sociedad civil en las negociaciones de paz facilita que los acuerdos sean más realizables y sostenibles en el futuro²⁷. Hay no pocos ejemplos en los que representantes de la sociedad civil han contribuido en conversaciones de paz formales en diversos países como Sierra Leona, Liberia, Burundi, Aceh o Uganda, y de forma reciente y destacada Colombia²⁸, habiéndose producido —con diferente intensidad e influencia— refuerzo del contenido del acuerdo, ampliación de su legitimidad, así como dinámicas integrativas de las partes más resistentes al acuerdo²⁹. Posteriormente se hará una somera referencia a procesos en Ruanda y la República Democrática del Congo.

3. El caso Ruanda/República Democrática del Congo

No es posible aquí hacer un análisis ni siquiera somero del conflicto que ha afectado a estos pueblos³⁰. Tampoco de los varios procesos de

²⁷ Ver: Thania Pfaffenholz, Darren Kew y Anthony Wanis, *Civil society and peace negotiations: why, whether and how they could be involved*, Oslo Forum 2006, www.osloforum.org (última visita: 7 de marzo de 2015).

²⁸ Se ha dado especial relevancia a la participación de víctimas en el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, en las conocidas como «Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia». En el comunicado conjunto de las dos partes de fecha 17 de julio de 2014 se puede leer: «Las delegaciones del Gobierno Nacional y de las FARC-EP informan a la opinión pública que acordamos los mecanismos de participación directa de las víctimas del conflicto interno en la Mesa de Conversaciones de La Habana y reconocemos que su voz será un insumo fundamental en las discusiones sobre este punto...». Hasta el momento han participado 5 grupos de víctimas compuestos por 12 personas cuidadosamente seleccionadas, admitiendo ambas partes que la escucha y el reconocimiento a las mismas ha influido positivamente sobre las víctimas, sobre los representantes y facilitadores así como el contenido de los pre-acuerdos alcanzados. Ver comunicado oficial: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/comunicados/comunicado-conjunto-la-habana-17-de-julio-de-2014>, (última visita 7 de marzo de 2015).

²⁹ Vid. Priscilla Hayner, *Negotiating justice: guidance for mediators*, Centre for Humanitarian Dialogue y International Center for Transitional Justice, February 2009, pp. 12-13 (última visita, 7 de marzo de 2015).

³⁰ En relación a los presuntos crímenes de guerra y su análisis fáctico y jurídico puede consultarse: *Crímenes de guerra contra españoles, ruandeses y congolese en África central (1990-2006): El conflicto de los grandes lagos desde la perspectiva de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario*, Jordi Palou Loverdos, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 13, 2007, <http://www.reei.org/index.php/revista/num13/articulos/crimenes-guerra-contra-espanoles-ruandeses-congolese-africa-central-1990-2006-conflicto-grandes-lagos-desde-perspectiva-derechos-humanos-derecho-internacional-humanitario> (última visita, 7 de marzo de 2015).

paz alcanzados y/o frustrados tanto en Ruanda como en la República Democrática del Congo³¹; ni tampoco de las diversas intervenciones desde la justicia Internacional (Tribunal Penal Internacional para Ruanda) o justicia nacional en relación a los incontables crímenes internacionales cometidos en África Central, con casi 8 millones de víctimas ruandesas, congoleesas, burundesas, españolas, canadienses, belgas, británicas, entre muchas otras personas de diferentes nacionalidades, convirtiéndose en el conflicto con más víctimas civiles desde la Segunda Guerra mundial³².

Sólo se hace aquí referencia a un humilde ejemplo de iniciativa concertada de la sociedad civil y de víctimas de este conflicto para hacer una aproximación combinada entre las vías de la justicia y de la paz con el fin de intentar transformar de forma no violenta dicho conflicto, en beneficio de las generaciones presentes y futuras de África Central. Como se describirá a continuación, se trata de unas iniciativas que no pretenden convertirse en modelo universalmente aplicable pero que constituyen un ejemplo de cómo la vía de la justicia y del diálogo pueden nutrirse y reforzarse mutuamente para la reconstrucción del tejido social, político y económico de una sociedad devastada por conflictos bélicos.

Desde finales de los años noventa un número de personalidades, víctimas y familiares de víctimas españolas, ruandesas y congoleesas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y algunas instituciones públicas —englobadas en la organización Forum Internacional por la Verdad y la Justicia en el África de los Grandes Lagos³³— concertaron recursos, energías y voluntades para iniciar un proceso internacional de investigación de destacados crímenes internacionales producidos en Ruanda y la República Democrática del Congo entre el mes de octubre de 1990 y

³¹ En Ruanda, a pesar de los diferentes episodios violentos producidos desde el 1 de octubre de 1990 hasta nuestros días, la ONU y un gran número de ONG internacionales consideran que no existe conflicto violento ni violaciones sistemáticas de derechos humanos que merezcan una atención especial, siendo que la mayoría de expertos de paz no mencionan en sus estudios sobre acuerdos de paz a nivel mundial el Acuerdo de Paz de Arusha, frustrado posteriormente por múltiples episodios y, en particular, por el magnicidio perpetrado contra los presidentes de Ruanda y Burundi, el 6 de abril de 1994, que desencadenó el conocido genocidio de Ruanda, así como graves crímenes internacionales en Ruanda y la República Democrática del Congo producidos hasta nuestros días, y que no habían sido investigados formalmente hasta épocas recientes.

³² Puede consultarse una síntesis de análisis del conflicto y de las dos vías estratégicas utilizadas para transformarlo a partir del impulso de la sociedad civil y las víctimas en: http://www.veritasRuandaforum.org/material/sintesi_espa.pdf (última vista 7 de marzo de 2015).

³³ Ver relación detallada de querellantes en: <http://www.veritasRuandaforum.org/querellantes.htm> (última visita, 7 de marzo de 2015).

el mes de julio de 2002³⁴ (inicio de la competencia temporal de la Corte Penal Internacional), crímenes que no eran objeto de investigación por ninguna instancia jurisdiccional internacional ni nacional. Después de años de recogida de información, documentación y testigos, todas ellas presentaron en el año 2005 querrela ante los Tribunales españoles en aplicación del principio de jurisdicción universal. Después de años de investigación formal los tribunales españoles dictaron el pasado 6 de febrero de 2008 Auto de Procesamiento y órdenes de arresto internacional contra 40 altos cargos de la actual cúpula político-militar de Ruanda por crímenes internacionales de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, entre otros, presuntamente cometidos en el período antes señalado en los territorios de Ruanda y la República Democrática del Congo³⁵. En dicha resolución se pone de manifiesto que el tribunal ha recibido numerosas pruebas testificales, documentales y periciales en relación a presuntos crímenes destacados cometidos por la APR/FPR en Ruanda y la República Democrática del Congo entre 1990 y el año 2000, principalmente. Gracias a dicha investigación se ha podido conocer la estricta y piramidal cadena de mando de la APR/FPR —con el Presidente Paul Kagame a la cabeza— como responsable de tres grandes bloques de crímenes³⁶, fuertemente

³⁴ Ver para más información: <http://www.veritasRuandaforum.org/querella.htm> (última visita, 7 de marzo de 2015).

³⁵ Ver Resolución judicial: http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_auto_esp_06022008.pdf; ver síntesis acción de justicia y Auto procesamiento: http://www.veritasRuandaforum.org/material/comunicado_prensa_080208_esp.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

³⁶ Esta investigación judicial puso de manifiesto que en África Central se han cometido crímenes a gran escala antes, durante y después de las matanzas masivas contra población tutsi de los meses de abril a julio de 1994, reconocidas como genocidio por la Resolución *ad hoc* del Consejo de Seguridad de la ONU, siendo éstas últimas las únicas tenidas en cuenta por la versión oficial que ha logrado imponerse internacionalmente. La decisión judicial saca a la luz: que ya el 1 de octubre de 1990 seis batallones y 2.400 militares de la APR/FPR —apoyados militar, logística y políticamente por Uganda— invadieron el norte de Ruanda causando innumerables víctimas entre la población civil hutu; que entre los años 1991 a 1993 la APR/FPR llevó a cabo numerosas operaciones abiertas y selectivas contra población civil, a través de sus dos brazos ejecutores, el ejército regular de la APR y los servicios secretos de la Directorate Military Intelligence-DMI, creando asimismo escuadrones de la muerte específicos como el «Network Commando»; que en el año 1994 la APR enterró secretamente numeroso armamento en Uganda para preparar el asalto final al poder —transportado a escondidas posteriormente a Ruanda— antes de cometer el atentado contra el entonces Presidente de Ruanda J. Habyarimana, hecho que fue el detonante del caos; y cómo ese mismo año 1994 —además de lo señalado— y también en el año 1995 la APR y la DMI ejecutaron numerosos crímenes masivos y selectivos contra población civil, mayoritariamente hutu, ordenando Paul Kagame explícitamente proceder a la eliminación sin distinción (utilizando el término *screening*), organizando enterramientos colectivos en fosas comunes e incineración masiva de

vinculados entre sí: a) los sufridos por 9 víctimas españolas, 9 misioneros y cooperantes —que asistían prioritariamente a la población local y fueron en todos los casos testigos incómodos de las matanzas producidas contra la población hutu en ambos países—; b) los cometidos contra ruandeses y congoleses —ya sean crímenes selectivos contra diversos líderes o los masivos y sistemáticos contra centenares de miles de civiles—; y c) los crímenes de pillaje de guerra de recursos naturales —a gran escala y de forma sistemática—, en especial de minerales valiosos y estratégicos³⁷.

3.1. *Impactos internacionales del proceso judicial Ruanda/RD Congo*

Tomando en consideración las experiencias de los tribunales internacionales de Nuremberg y Tokio, juristas, antropólogos, sociólogos, historiadores y otros investigadores de ciencias sociales y jurídicas deberán estudiar en el futuro y analizar diferentes perspectivas sobre la aproximación histórica de los tribunales *ad hoc* de la ex-Yugoslavia (TPIY) y Ruanda (TPIR), así como sus posibles contribuciones contrastables a la conciliación, reconciliación y construcción de paz en las comunidades que fueron destinatarias de las misiones de dichos tribunales internacionales. Asimismo debería hacerse un ejercicio análogo respecto de la posible contribución de las iniciativas de justicia universal en aplicación del derecho penal internacional y el derecho internacional humanitario, y en concreto, de la causa antes referida conocida como «Causa Ruanda/RD Congo» ante los tribunales españoles. El sentido último de los procesos de justicia es la rendición de cuentas ante los tribunales de los más altos responsables de crímenes

cuerpos en el Parque de l'Akagera o en Nyungwe; que en los años 1996 y 1997 la APR/FPR procedió al ataque sistemático a los campos de refugiados hutus del este del entonces Zaire eliminando a cientos de miles de ruandeses y congoleses, organizando el pillaje de recursos minerales como diamantes, coltán, oro, entre otros, creando una compleja madeja dirigida por el «Congo Desk», la DMI y empresas ruandesas —como Tristar Investment—, apoyados por multinacionales y poderes occidentales, prosiguiendo dichas actividades en una segunda invasión militar a partir de 1998, matanzas y pillaje que prosiguen en la actualidad en el este de la República Democrática del Congo (ver en relación al pillaje sistemático de recursos naturales varios Informes del Grupo de Expertos en la explotación ilegal de la República Democrática del Congo, Informes S/2001/357, 12 de abril 2001; S/2002/1146; 16 de Octubre 2002; y S/2008/773 12 de diciembre de 2008, entre otros).

³⁷ Ver estudio pormenorizado sobre crímenes de guerra de pillaje de recursos naturales por parte de grupos armados y empresas transnacionales en África Central en *Justicia internacional, pillaje de guerra, derechos humanos y multinacionales*. Oficina de promoción de la Paz y los Derechos Humanos de la Generalitat de Catalunya. Jordi Palou Loverdos, 2010: http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/dgrip/MPDH_16_cast.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

internacionales, no sólo por su impacto sobre individuos y comunidades sino también como relevante iniciativa orientada a impedir la impunidad masiva sobre crímenes internacionales. Dichas posibles contribuciones a la pacificación, a la reconciliación, a la revelación de verdades ocultas, a las diversas iniciativas de reparación material y/o simbólica o nuevos ciclos de violencia entre individuos y/o comunidades deberían estudiarse con la necesaria perspectiva, con el fin de brindar aproximaciones internacionales efectivas orientadas a la convivencia y la armonía entre las personas y los pueblos.

Numerosos elementos deberían llevarse a estudio y consideración. Aunque no es posible aquí estudiar todos ellos sí podemos destacar algunos ejemplos de impactos a nivel internacional producidos por la causa de justicia universal Ruanda/RD Congo, en particular en relación al propio TPIR, la Unión Africana, la Unión Europea, la ONU, así como diversos países de la comunidad internacional. Señalamos a continuación, de forma sintética³⁸, algunos impactos consecuencia de la investigación internacional de dichos crímenes masivos:

- a) El Auto de Procesamiento y libramiento de órdenes internacionales de captura de fecha 6 de febrero de 2008 de los tribunales españoles antes referida centra el foco en presuntos crímenes internacionales ejecutados en Ruanda y la República Democrática del Congo entre el 1 de octubre de 1990 y el 1 de julio de 2002, que hasta la fecha no habían sido objeto de investigación por ninguna corte nacional o internacional competentes. Algunas de dichas acciones criminales habían sido ejecutadas —según dicha resolución judicial— durante el año 1994, período temporal de competencia preferente del Tribunal Penal Internacional de Ruanda. Entre otros hechos cabe destacar la tortura, muerte y desaparición forzada del misionero catalán Joaquim Vallmajó —y otros sacerdotes y religiosos ruandeses— en fecha 26 de abril de 1994 en Byumba (norte de Ruanda), la matanza sistemática de desplazados internos de guerra (más de 2.000 personas ruandesas pertenecientes a la etnia hutu) en el estadio de fútbol de Byumba en fecha 23 de abril de 1994 (situado a menos de un kilómetro de la residencia de Joaquim

³⁸ Puede consultarse de forma complementaria la intervención registrada del autor de este artículo «*La tragédie Rwandaise (1990-2000) à partir de l'instruction espagnole; du passé vers l'avenir: le dialogue IntraRwandais*» (Jordi Palou-Loverdos) en el coloquio internacional «*Le drame Rwandais: la vérité des acteurs*», realizado en el Senado de la República de Francia el 1.º de abril de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=mzSGKIF2rYs> (última visita 7 de marzo de 2015).

Vallmajó, sólo tres días antes de su secuestro, tortura y posterior desaparición), el asesinato de 15 religiosos y civiles no religiosos, entre ellos 3 obispos de Ruanda en Gakurazo (centro de Ruanda) el 5 de junio de 1994. Son sólo tres ejemplos destacados de crímenes producidos en medio del conocido oficialmente como «el» genocidio de Ruanda y teóricamente bajo la competencia de investigación y enjuiciamiento del TPIR. Una vez que el Tribunal español decidió hacer pública su resolución se produjeron relevantes movimientos a nivel internacional. Uno de ellos, relacionado directamente con el TPIR, hace referencia a la declaración presentada por el Fiscal General del TPIR, Hassan Bubakar Jallow³⁹, ante el Consejo General de la Organización de las Naciones Unidas en fecha 4 de junio de 2008, escasamente cuatro meses después de la emisión de las órdenes internacionales de detención emitidas por la Audiencia Nacional: en dicha presentación de informe se comunicó que la oficina del Fiscal General del TPIR había decidido, por primera vez en la historia de este tribunal internacional, abrir una investigación sobre los militares y oficiales del Ejército Patriótico Ruandés y su posible responsabilidad en el crimen de Gakurazo, afirmando disponer de principios de prueba sobre la implicación de altos responsables del brazo armado del partido en el gobierno en Ruanda en dichos hechos durante la guerra. Se tuvo conocimiento entonces que el TPIR había estado investigando estos hechos desde, al menos, el año 2001. Pero no fue hasta el 2008, después de hacerse pública la resolución de los tribunales españoles, que el TPIR hizo pública su voluntad de abrir este caso ante la Corte. No más tarde de una semana, esto es, en fecha 11 de junio de 2008, el Fiscal General de Ruanda Martin Ngoga⁴⁰ hizo público un acuerdo alcanzado con el TPIR para realizar la investigación y el enjuiciamiento de este caso ante los tribunales nacionales de Ruanda, procediendo al arresto de 4 militares del Ejército Patriótico Ruandés (habían transcurrido

³⁹ Declaración realizada con ocasión de la presentación del Informe del Presidente del TPIR ante el Consejo de Seguridad de la ONU (5904th Meeting).

⁴⁰ Ver la comunicación pública del portavoz de las Rwandan Defence Forces (Ejército Patriótico Ruandés) Mayor Jill Rutaremara: «*Following the joint investigations between Rwanda's Prosecution authorities and the Office of the Prosecutor General of the ICTR, on the suspects and circumstances behind the killings of members of the Catholic clergy on 5 June 1994 in Kabgayi (Muhanga District), the Military Prosecution authorities have today (11 June 2008) ordered and effected arrest of four suspects: Brig Gen Wilson Gumisiriza, Maj. Wilson Ukwishaka, Capt. John Butera and Capt. (Rtd) Dieudonné Rukeba*», <http://allafrica.com/stories/200806120012.html> (última visita, 7 de marzo de 2015).

14 años desde los hechos). Así el primer y único caso abierto por el TPIR bajo su competencia temporal y funcional en relación a posibles responsables criminales del Ejército Patriótico Ruandés (vencedores de la guerra de 1994) fue rápidamente neutralizado. El TPIR se comprometió públicamente a supervisar con personal propio dicho proceso de justicia doméstico (proceso militar, no civil). El resultado del proceso fue el siguiente: los dos altos mandos militares del EPR/APR fueron absueltos y dos soldados de baja graduación fueron condenados por «actos de venganza reactiva». Algunas familias de las víctimas cuestionaron públicamente el proceso y la sentencia, y requirieron al TPIR que revelara las evidencias y pruebas guardadas en sus dependencias en relación a esta matanza y que no fueron consideradas en el juicio doméstico militar, sin éxito hasta el día de hoy⁴¹. Human Rights Watch intercambió varias cartas con el Fiscal General del TPIR al respecto y en análogo sentido, constatando la falta de interés del TPIR de poner a disposición de los tribunales todas las evidencias y la ausencia de supervisión por parte de la oficina el Fiscal General del TPIR de dicho proceso militar, según el compromiso público adquirido⁴².

- b) De los 40 procesados⁴³ y buscados por INTERPOL y Sirene por la justicia española, varios de ellos fueron localizados en Sudan in-

⁴¹ Ver a continuación el contenido de la carta de respuesta de Mr. William Egbe, Senior Trial Attorney the Office of the Prosecutor del TPIR, a la madre de una de las víctimas de la matanza, carta datada en fecha 1 de septiembre de 2009: «*Whilst the Prosecutor sympathises with you for the tragic loss of your relative he is unable to institute a new proceedings in respect of his murder as the incident in which he was killed has already been the subject of a final determination. The Prosecutor is aware of allegations relating to the involvement of various persons but the evidence available to him cannot form the basis for the indictment of any persons other than Brigadier General Wilson Gumisiriza, Major Wilson Ukwishaka, Captain Dieudonné Rukeba and Captain John Butera who have been already been prosecuted for this offence. The Prosecutor is also satisfied that the trial in Rwanda was carried out with due process and in accordance with international standards of fair trial. He has accordingly closed the case file*».

⁴² Ver la correspondencia intercambiada entre Human Rights Watch y el Fiscal General del TPIR: carta de 26 de mayo de 2009 de Kenneth Roth, Executive Director de Human Rights Watch; carta 22 de Junio de 2009 del Fiscal General del TPIR; carta de 14 de agosto de 2009 de Kenneth Roth. Ver todas las cartas e intercambio de correspondencia en relación a este caso: <http://www.hrw.org/en/news/2009/08/14/letter-ict-r-chief-prosecutor-hassan-jallow-response-his-letter-prosecution-rpf-crime> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁴³ Ver lista completa de 40 procesados en http://www.veritasRuandaforum.org/material/comunicado_prensa_080208_esp.pdf (última vista 7 de marzo de 2015). Nueve procesados fueron localizados fuera de las fronteras de Ruanda en diversos lugares claves como EE.UU. (attaché militar en la Embajada de Ruanda en Washington), India (embajador plenipotenciario en Nueva Delhi), Nepal (oficial de la UNDP de la ONU), Sudan (miembros de la fuerza híbrida

corporados en la primera fuerza híbrida de paz entre la Unión Africana y la ONU, la UNAMID: entre ellos cabe destacar el segundo Comandante de dicha fuerza híbrida, el comandante Karake Karenzi (al que se imputaban numerosas muertes violentas de ruandeses y españoles). Numerosas gestiones públicas y discretas fueron realizadas ante la Organización de las Naciones Unidas, ante el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y otros altos representantes de países para demandar la entrega de los 9 procesados hallados allende de las fronteras de Ruanda; en particular, respecto del general Karake Karenzi se solicitó su remoción del puesto como segundo comandante de la fuerza híbrida de paz ONU/Unión Africana en Sudán y su entrega a las autoridades judiciales españolas⁴⁴. Por el contrario, el Departamento de Estado de los EE.UU. solicitó la confirmación de Karake Karenzi⁴⁵ en su puesto de segundo comandante de la UNAMID, a causa de las amenazas del General Paul Kagame (Comandante en Jefe y Presidente de Ruanda) de retirar sus tropas de Sudán. En fecha 3 de septiembre de 2008, algunos de los procesados por la justicia española recibieron oficialmente en Kigali una donación de equipamiento militar destinada al Sudán y efectuada por la Embajada de los Estados Unidos de América en Ruanda, valorada en 20 millones de dólares⁴⁶. Pocos días después de esta ceremonia el Secreta-

de Paz UNAMID de la ONU/Unión Africana), República Democrática del Congo (combatiente de las Rwandan Defense Forces destacado en dicho país), entre otros. A título ilustrativo se destaca: Rugumya Gacinya (al que se le imputaba la muerte violenta del misionero vasco Isidro Uzcudún, entre muchas otras personas) era en fecha 6 de febrero de 2008 agregado militar en la embajada de Ruanda en EE.UU. y una vez hecha pública la resolución de procesamiento y búsqueda y captura se desplazó en menos de 24 horas a Kigali (capital de Ruanda), dejando su puesto en la Embajada de forma definitiva, no sabemos si por iniciativa propia del Gobierno de Ruanda o por exigencias del gobierno de los EE.UU.

⁴⁴ Véanse al respecto las mociones de pleno remitidas al Secretario General de la ONU a mediados de 2008 y adoptadas por los Ayuntamientos catalanes de Navata (resolución de pleno de fecha 23 de julio de 2008, http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_navata_en.pdf, última visita 7 de marzo de 2015), Manresa (resolución de pleno de 30 de julio de 2008, http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_Ban_Ki_Moon_es.pdf, última visita 7 de marzo de 2015), y Figueres (resolución de pleno de fecha 15 de septiembre de 2008, http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_Ban_Ki_Mon_manresa.pdf, última visita 7 de marzo de 2015).

⁴⁵ Ver al respecto http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2011/04/wcpw_vol03issue23.html (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁴⁶ Ver información pública del Ministerio de Defensa de Ruanda: «*The Minister of Defence Gen Marcel Gatsinzi accompanied by the Ruanda Defence Force [RDF] Chief of General Staff Gen James Kabarebe, the Army Chief of Staff Lt Gen Charles Kayonga, the Air Force Chief of Staff Lt Gen Charles Muhire and other high ranking military officers presided over*

rio General de la ONU, Ban Ki-Moon, interrumpió súbitamente un viaje por Europa para viajar a Ruanda y reunirse con Paul Kagame y pedirle que mantuviera sus tropas en Sudán, ante la amenaza de este de retirar sus tropas si Karake Karenzi no era confirmado en su puesto, después de disponer de informes de la ONU y de los tribunales españoles acerca de su posible responsabilidad en crímenes contra la humanidad en África Central⁴⁷. A finales de septiembre de 2008, Karake Karenzi fue confirmado en su puesto por el Secretario General de la ONU, aún con la condición a las autoridades ruandesas de presentar en los meses siguientes un candidato que no estuviera en la lista de imputados por los tribunales internacionales.

- c) Algunas acciones internacionales que buscaban la neutralización de la causa de justicia universal instruida por los tribunales españoles: más adelante se hará referencia a la iniciativa del Jefe de Estado ruandés para no ejecutar las órdenes de arresto internacional en el territorio del continente africano así como la exhortación a la Unión Europea o la Organización de las Naciones Unidas para revisar los criterios de aplicación del principio de justicia universal. En paralelo a dicha iniciativas llevada a cabo durante el 2008, se tuvo conocimiento años después que durante ese mismo año diferentes altos responsables de la administración americana ejercieron presiones sobre miembros del gobierno español, Fiscalía General del Estado y otros organismos, además de realizar un exhaustivo seguimiento del Juez de la Audiencia Nacional y los promotores de esta acción de justicia con el fin de paralizar la causa de justicia instruida por los tribunales españoles⁴⁸.

Dos años más tarde, en 2010, varias acciones tuvieron diferentes impactos en diferentes sentidos en el curso de la causa judicial: por

the official handover ceremony of the USA Government donated equipment», http://mod.gov.rw/news-detail/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=253&cHash=4796c1ca707344b98b6a2b352776c98e#.VO6z8iyrl_fi (última visita, 7 de marzo de 2015). Los tres últimos militares estaban y están buscados internacionalmente por la justicia española.

⁴⁷ Ver: *Ban urges Ruanda not to withdraw UN peacekeepers*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11229201> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁴⁸ Ver a continuación cables confidenciales enviados por la Embajada de los EE.UU. en Madrid con destino al Departamento de Estado de los EE.UU., de fechas 22 de febrero de 2008, (http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/03.03.11_cable1.pdf), 13 de marzo de 2008 (http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/03.03.11_cable2.pdf), 9 de mayo de 2008 (http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/03.03.11_cable3.pdf) y 3 de mayo de 2008 (http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/03.03.11_cable4.pdf), entre otros (última visita, 7 de marzo de 2015).

una parte el Secretario General de la ONU convocó una reunión de Jefes de Estado para impulsar los postulados de los objetivos del Milenio (2005-2015). A tal fin, propuso la co-presidencia a un presidente de un país desarrollado y a un presidente de un país en vías de desarrollo. Los candidatos escogidos serían, casualmente, el Presidente del Gobierno del Reino de España (José Luis Zapatero), por una parte, y el Jefe de Estado de la República Ruandesa (Paul Kagame), por otra parte. La reunión de altos mandatarios mundiales debía producirse en el Palacio Presidencial. A causa de la presión de las familias de las víctimas españolas y ruandesas, el Presidente Zapatero declinó finalmente participar en dicha reunión, trasladándose a un hotel privado a escasos metros de los Tribunales que investigaban al presidente ruandés. A consecuencia de todo el ello, y a pesar de las resistencias iniciales, finalmente el Gobierno español decidió pocas semanas más tarde solicitar a Sudáfrica la extradición activa del General ruandés Kayumba Nywamwasa (acusado de la muerte violenta de cuatro nacionales españoles en Ruanda en 1994 y 1997, y miles de ruandeses en la zona norte de Ruanda y la zona este de la República Democrática del Congo entre 1994 y 1998)⁴⁹. Aún a pesar de que el procesado General ruandés Kayumba Nyamwasa fue localizado con toda serie de detalles después de sufrir un atentado contra su vida y a pesar de las concretas peticiones formales realizadas por el Juez de la Audiencia Nacional, Fernando Andreu, a INTERPOL en ningún momento se hicieron gestiones tendentes a su detención y entrega por las autoridades de la República de Sudáfrica⁵⁰. Aún a día de hoy está pen-

⁴⁹ Ver comunicado oficial de prensa de fecha 17 de septiembre de 2010 mediante el que se hace pública la decisión del Consejo de Ministros del Gobierno de España de solicitar la extradición activa del General Kayumba Nywamwasa a Sudáfrica, encontrado indiciariamente responsable de crímenes internacionales por los tribunales españoles, http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/sol_extrad/100917_consejo_ministros.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁵⁰ En una acción legal internacional concertada entre el Forum Internacional por la verdad y la justicia en el África de los Grandes Lagos y el Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA) quien a su vez fue apoyado por el Southern Africa Litigation Centre (SALC) se reclamó judicialmente al Gobierno de Sudáfrica la nulidad de pleno derecho de la concesión administrativa de asilo para evitar su entrega a las autoridades judiciales españolas. Se planteó como una acción de interés público de acuerdo con las obligaciones de derecho internacional que, entre otras, establecen que no se puede otorgar el estatuto de refugiado o de asilo político a una persona buscada como sospechosa de haber perpetrado crímenes internacionales. El caso está aún pendiente de resolución final por recurso ante la High Court. Puede consultarse la petición inicial y resoluciones judiciales posteriores en [http://www.southernafricalitigationcentre.org/cases/ongoing-cases/south-africaRuanda-consortium-](http://www.southernafricalitigationcentre.org/cases/ongoing-cases/south-africaRuanda-consortium)

diente de ejecución la orden de busca y entrega con código rojo de INTERPOL, a pesar de que la República de Sudáfrica es parte integrante del Convenio Europeo de Extradición de 1957⁵¹.

Todo ello sucedía en paralelo con la culminación de una investigación sobre el terreno llevada a cabo por el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU en la República Democrática del Congo desde, casualmente, el mes de julio de 2008 (pocos meses después de lanzarse las órdenes de arresto internacional contra 40 presuntos responsables de crímenes internacionales cometidos en Ruanda y RD Congo). En las mismas épocas en que el Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon, y el Presidente Paul Kagame se encontraban en Madrid junto con otros mandatarios mundiales, se producía un arduo debate en Ginebra para consensuar las conclusiones de la investigación de un grupo de expertos en relación a crímenes internacionales en la República Democrática del Congo. Se produjeron varios intentos por parte de la inteligencia militar y civil ruandesa para neutralizar la publicación de unas conclusiones

for-refugees-and-migrants-rights-in-south-africa-v-president-of-the-republic-of-south-africa-and-others-2/ (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁵¹ Se reproducen a continuación algunos argumentos de dicha acción legal concertada y orientada al cumplimiento de las obligaciones internacionales de Sudáfrica: «In 1973 the General Assembly of the United Nations adopted a resolution dealing with "Principles of international co-operation in the detection, arrest, extradition and punishment of persons guilty of war crimes and crimes against humanity". The Resolution provides that persons who have committed crimes against humanity will be subject to trial in the countries in which the crimes were committed. The Resolution makes it clear that every state has the right to try its own nationals for crimes against humanity and imposes a duty on other states to co-operate in the discharge of that obligation. For the above reasons it is submitted that in the first instance South Africa has an obligation to assert jurisdiction over Nyamwasa for the crimes he is alleged to have committed, particularly when regard is had to the international nature of these crimes (including the alleged serious violations of human rights and international humanitarian law in the Democratic Republic of the Congo). Alternatively, and further to its commitment to ensure accountability for international crimes, South Africa must have regard to the fact that Nyamwasa is wanted as an international criminal by the French and Spanish authorities. It would thus be incumbent on South Africa to liaise with the French and Spanish authorities and consider action in light of their indictments against Nyamwasa. Should a request be made by French or Spanish authorities for Nyamwasa's surrender or extradition, South Africa would act consistently with the principle of no impunity for international crimes by cooperating in that request. South Africa has a legal obligation to do so. In the first place that obligation flows from the obligation to either investigate and prosecute international crimes or extradite to a state that is willing to do so. In the second place, in 2003 South Africa acceded to the European Convention on Extradition (1957). Both France and Spain are parties to that Convention, and accordingly South Africa is a party to a multilateral convention with France and Spain». <http://www.southernafricallitigationcentre.org/1/wp-content/uploads/2012/11/Briefing-Paper.pdf> (última visita, 7 de marzo de 2015).

que implicaban a Ruanda y su ejército en crímenes internacionales en la República Democrática del Congo. Pocas semanas después de la reunión de mandatarios en Madrid algunos investigadores decidieron filtrar a medios de comunicación internacionales algunas de las conclusiones sobre la contrastada responsabilidad del Ejército Patriótico Ruandés por sus crímenes contra ruandeses hutus y población civil congoleña en la República Democrática del Congo⁵². Finalmente, no sin dificultades, el informe oficial conocido como «*DRC Mapping Report*» fue hecho público el 1 de octubre de 2010 por la propia Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, poniendo de manifiesto graves responsabilidades del ejército de Ruanda, entre otros ejércitos estatales, por posibles crímenes de derecho internacional humanitario e incluso posible genocidio en la RD Congo por parte del ejército ruandés y altos responsables del país⁵³. Dicho informe hizo explícita referencia a los esfuer-

⁵² A finales de agosto de 2010 se filtraron a la prensa algunas de las conclusiones más graves del *Mapping Report*, gracias a una acción concertada internacionalmente por varios medios francófonos y anglófonos. A pesar de ello, el Gobierno de Ruanda no dejó de amenazar y coaccionar a la ONU hasta su publicación oficial en fecha 1 de octubre de 2010: «*A draft version of the report, revealed by Le Monde and expected to be published next month, says the abuses, over a period of seven years and two invasions by Rwanda, amount to "crimes against humanity, war crimes, or even genocide" because the principal targets of the violence were Hutus, who were killed in their tens of thousands. Among the accusations is that Rwandan forces and local allies rounded up hundreds of men, women and children at a time and butchered them with hoes and axes. On other occasions Hutu refugees were bayoneted, burned alive or killed with hammer blows in large numbers. It is the first time the UN has published such forthright allegations against Rwanda, a close ally of Britain and the US. The Rwandan government reacted angrily to the report today, dismissing it as "amateurish" and "outrageous" after reportedly attempting to pressure the UN not to publish it by threatening to pull out of international peacekeeping missions. Rwanda's Tutsi leaders will be particularly discomforted by the accusation of genocide when they have long claimed the moral high ground for bringing to an end the 1994 genocide in their own country. But the report was welcomed by human rights groups, which called for the prosecution of those responsible for war crimes*»; The Guardian «*Leaked UN report accuses Rwanda of possible genocide in Congo*», de fecha 26 de agosto de 2010, <http://www.theguardian.com/world/2010/aug/26/un-report-Ruanda-congo-hutus> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁵³ La propia Alta Comisionada de la ONU, Navy Pillay, puso de manifiesto: «*The Mapping Report provides the most extensive account to date of the most serious violations of human rights and international humanitarian law committed in the DRC between 1993 and 2003. In listing these incidents, province by province, and in chronological order, it reveals the suffering that years of instability and conflict have inflicted on the country. In doing so, the Mapping report seeks to honour the memory of victims of the conflict, and helps reiterate the importance of ensuring accountability for past human rights abuses. We hope the report serves as an important step on the difficult path towards coming to terms with this period of intense human suffering (...) civil society, both international and national, contributed to this project*

zos y resoluciones realizadas por la Audiencia Nacional española de acuerdo con el principio de justicia universal en sus investigaciones respecto a Ruanda y la República Democrática del Congo⁵⁴.

- d) Detención en Londres del imputado General KARAKE KARENZI: a pesar de que el Gobierno de Ruanda había difundido durante los años 2014 y 2015 que las órdenes de arresto internacional ya no estaban vigentes al haberse modificado la Ley de justicia universal española, y al haberse supuestamente archivado el procedimiento de jurisdicción universal de los tribunales españoles en el mes de marzo de 2015, se produjo en Londres la detención del Director general de los Servicios de Inteligencia y Seguridad nacionales del Gobierno de Ruanda y miembro del Rwandan Patriotic Front (RPF/RPA), General Karake Karenzi. En efecto el día 20 de junio de 2015, después de desplazarse a Gran Bretaña en misión oficial y después de cancelarse una reunión con el Jefe del MI6 británico, fue detenido en el aeropuerto internacional de Londres por parte de la Unidad de Extradiciones de la Policía Metropolitana londinense⁵⁵ a causa de la vigencia de una orden de detención europea emitida por el Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional (tribunales españoles). Después de comparecer brevemente ante la corte permaneció detenido en la prisión de máxima

by sharing information and discussing their views on transitional justice (...) In conflict situations, the biggest challenges include ensuring that civilians remain protected, that the laws of war are respected, and that the harm done to victims of violence is repaired. While we cannot undo human rights violations, we can try to ensure that they do not re-occur, by holding to account those responsible for past abuses», en http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/HC_Statement_on_Release_EN.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁵⁴ Ver página 566 del *Final Report on most serious violations of human rights and international humanitarian law between 1993 and 2003 in the Democratic Republic of Congo (DRC)*. En la página 461 y siguientes se hace un análisis del papel de terceros estados en referencia a jurisdicciones extraterritoriales y de acuerdo con el principio de justicia universal, citando expresamente la investigación española en la República Democrática del Congo de acuerdo con dicho principio, en concreto en su párrafo 1029: «*On 6 February 2008, a Spanish judge issued arrest warrants against 40 officers of the Rwandan army, including Major-General James Kabarebe for his role "in the mass killing of Rwandan refugees and the Congolese civilian population" particularly during the "attacks against the refugee camps situated in the territory of Zaire and specifically against the camps of Kibumba, Mubunga, Lac Vert, and later Tingi-Tingi, Kindu and Mbandaka" and Brigadier General Jack Nziza for having participated in the attacks on the same camps and "in the massacres of Shabunda, Kisangani and Maniema, between April and July 1997"*», http://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/DRC_MAPPING_REPORT_FINAL_EN.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁵⁵ Ver, por todos, la noticia publicada en el rotativo británico *The Guardian* en fecha 22 de junio de 2015, Dominic Smith: http://www.veritasrwandaforum.org/dossier/22.06.2015_rwandan_military_general.pdf, (última visita 7 de diciembre de 2015).

seguridad de Belmarsh hasta el 25 de junio de 2015, día en el que se realizó una audiencia preliminar de extradición en el que el Juzgado de Distrito de Westminster decidió mantener una libertad vigilada con férreas condiciones⁵⁶, en caso de sufragar una fianza de un millón de libras esterlinas (extremo cumplido al día siguiente por el Estado de la República de Ruanda). El propio juzgado británico competente para asuntos de extradición señaló la vista de extradición para el 28 y 29 de octubre de 2015. El día 10 de agosto de 2015, con el Juez español Fernando Andreu de vacaciones, el juez de enlace español ante la jurisdicción británica Miguel Carmona de vacaciones, el abogado de las víctimas y de las acusaciones particulares y populares de vacaciones, y contra el criterio de la jurisdicción española y sin previa notificación ni a las partes ni a los medios de comunicación (como así fue, en cambio, en la audiencia del mes de junio), el *Crown Prosecutor Service* (fiscalía británica, representada por el abogado subcontratado por este órgano, Aaron Watkins) decidió no esperar a la vista señalada para el mes de octubre y desistir de proseguir con el proceso de extradición dimanente de la orden de detención europea en base a la aparente falta del requisito de la doble incriminación, no exigida por la normativa marco europea de 2002, en contra de los tratados internacionales suscritos por Gran Bretaña y España, en contra del principio internacional *Aut Dedere aut Iudicare* (obligación de extraditar o juzgar) y en contra del que establece la Sección 3 (2) de la Prosecution of Offences Act (1985), entre otra normativa nacional e internacional aplicable, así como la propia jurisprudencia británica (ver, por todas, *R v Bow Street Magistrates Court ex parte Augusto Pinochet Ugarte*⁵⁷). El Juez británico de Westminster decidió, en base a la

⁵⁶ El equipo de defensa del General Karake Karenzi, encabezado por Chery Booth QC —esposa del ex-primer ministro británico Tony Blair—, asesor *pro bono* del Presidente ruandés Paul Kagame, y Mark Summers alegaron que el caso judicial español tenía motivaciones políticas, mientras que Aaron Watkins, representando la jurisdicción española, solicitó su permanencia en prisión por riesgo de fuga: Ver *Rwandan intelligence chief refuses extradition from UK to Spain*: «The district judge, Quentin Purdy, granted Karake bail on condition he lived at a high commission property, staying there from between the hours of 8pm and 8am, reported daily to Barnet police station in London and did not go beyond the M25. He was to remain in custody until the Rwandan officials provided the £1m in surety. ... A full extradition hearing would be held on 29 and 30 October». The Guardian, Peter Walker, 25 de junio de 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/jun/25/rwandan-intelligence-chief-refuses-extradition-from-uk-to-spain>, (última visita 7 de diciembre de 2015).

⁵⁷ Ver argumentación jurisprudencial británica del caso de referencia en <http://www.baillii.org/uk/cases/UKHL/1999/17.html> (última visita 7 de diciembre de 2015).

posición presentada sorpresivamente (y sin autorización de su representada, la jurisdicción española) por *Crown Prosecutor Service* a la que se adhirió la defensa del General Karake Karenzi, liberar al detenido en supuesta aplicación de la Sección 10 (3) de la *Extradition Act* de 2003, quien pudo volver al día siguiente a Ruanda sin haberse celebrado ni vista de extradición ni juicio contradictorio con las debidas garantías procesales y penales (tanto para el imputado como para las víctimas).

Esta causa de jurisdicción universal ha producido muchos otros impactos a nivel nacional e internacional en Ruanda, la RD Congo, Sudáfrica, Burundi, Tanzania, diversos países europeos (incluido España), la Organización de las Naciones Unidas (sedes de Nueva York y Ginebra), entre otros estados y organizaciones internacionales globales y regionales. Se han ofrecido sólo algunos ejemplos destacados, con información básica, al hallarse el caso aún pendiente y *sub iudice*.

De forma complementaria cabe señalar que existen esfuerzos de la sociedad civil congoleña, tanto en el territorio de este país como en terceros estados, para impulsar iniciativas que permitan la investigación y enjuiciamiento de estos crímenes por parte de los tribunales congoleños o mediante la instauración de tribunales mixtos (jurisdicción congoleña conjuntamente con la ONU), teniendo en cuenta que antes de 1 de julio de 2002 la Corte Penal Internacional no dispone de competencia para investigarlos y que la ONU exhorta a su investigación y enjuiciamiento con el fin de que se rindan cuentas por los abusos del pasado pero, a la vez, se lleven a cabo iniciativas contra la impunidad que eviten la repetición de nuevos abusos en el presente y en el futuro.

3.2. *Breve aproximación al principio de Justicia Universal, últimos cambios legislativos en España*

Es de conocimiento general que el principio de jurisdicción universal introducido en la legislación de muchos países del planeta⁵⁸ permite la in-

⁵⁸ Según Amnistía Internacional 163 países del mundo disponen de alguna previsión legislativa de justicia universal. En uno de sus últimos informes esta organización internacional analiza las obligaciones de los estados de perseguir los crímenes internacionales, los últimos cambios introducidos por el legislador español y el retroceso en materia de derechos humanos que representa esta modificación legislativa: ver por todos: *Universal jurisdiction, a primary survey of legislation around the World*, y más concretamente para España, *Análisis de Amnistía Internacional sobre la reforma de la jurisdicción universal en España tras la aprobación de la LO 1/2014* https://www.es.amnesty.org/uploads/media/Analisis_AI_reforma_Jurisdiccion_Universal_FIN_01.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

vestigación y enjuiciamiento de los más graves crímenes internacionales, incluso si dichos crímenes han sido cometidos fuera del territorio nacional por parte de líderes —civiles y/o militares— de otros estados. Jurisdicciones nacionales de terceros estados aplican la ley internacional en el marco de su propia jurisdicción, dando así cumplimiento a sus compromisos de carácter internacional, a la obligación de los Estados de investigar los más graves crímenes internacionales. Dichas iniciativas han sido a la vez aplaudidas y criticadas⁵⁹. Incluso el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, a través de sus propias decisiones jurisdiccionales, ha alentado a jurisdicciones nacionales de terceros estados a investigar de acuerdo con el principio de jurisdicción universal crímenes internacionales cometidos en Ruanda⁶⁰. Como hemos tenido ocasión de estudiar posteriormente se trataba de una mención retórica.

En relación al caso Ruanda/Congo y justo después de hacerse público el Auto de Procesamiento y emisión de órdenes internacionales de detención de 40 altos oficiales del Ejército Patriótico Ruandés de fecha 6 de fe-

⁵⁹ Ver solo tres ejemplos: *The Pitfalls of Universal Jurisdiction*, de Henry Kissinger —antiguo Secretario de Estado del Gobierno de los EE.UU.—, Global Policy, (<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/163/28174.html>) y *The case for Universal Jurisdiction*, de Kenneth Roth (Director Ejecutivo de Human Rights Watch-Foreign Affairs, <http://www.foreignaffairs.com/articles/57245/kenneth-roth/the-case-for-universal-jurisdiction>). Concretamente en relación al general ruandés Karake Karenzi, antes mencionado, y la iniciativa de justicia universal de los tribunales españoles, dos antiguos miembros de la administración norteamericana de los Presidentes Reagan y Bush pusieron de manifiesto que: «*the most recent example involved a Rwandan general, Emmanuel Karake Karenzi, and whether he should be reappointed by the United Nations to serve as deputy commander of the joint United Nations / African Union implementation force in Darfur. Karenzi commanded military forces accused of war crimes in the 1990s (...) For its part, Rwanda stood behind its general —so much so that it threatened to withdraw its (crucial) troops from the Darfur mission if Karenzi were forced out (...) But the situation became more complicated early this year, when a Spanish judge indicted Karenzi for offenses in Rwanda. Although Spanish nationals also were allegedly killed by the general's forces, the indictment mostly involved Rwandan victims and was based on a theory of universal jurisdiction (...) What we are seeing is not the birth of a global rule of law but a type of judicial anarchy. Spain's Judges should not be driving foreign policy at the United Nations, but they are*», Los Angeles Times, *Judgment without borders*, 6 de octubre de 2008, <http://www.latimes.com/news/opinion/commentary/la-oe-rivkin6-2008-oct06,0,2219226.story> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶⁰ Ver El Fiscal contra Bernard Ntuyahaga, Caso No. ICTR-98-40-T, Decisión 18 de marzo de 1999, página 4: «*Whereas, that said, the Tribunal wishes to emphasize, in line with the General Assembly and the Security Council of The United Nations, that it encourages all States, in application of the principle of universal jurisdiction, to prosecute and judge those responsible for serious crimes such as genocide, crimes against humanity and other grave violations of international humanitarian law*», https://www1.umn.edu/humanrts/instree/ICTR/NTUYAHAGA_ICTR-98-40/NTUYAHAGA_ICTR-98-40-T.htm (última visita, 7 de marzo de 2015).

brero de 2008⁶¹, al que antes se ha hecho referencia, el actual presidente de Ruanda —sobre el que se detallan indicios racionales de criminalidad⁶² por la comisión de crímenes internacionales en Ruanda y la RD Congo—

⁶¹ Ver síntesis de descripción de dinámica criminal. «*De lo actuado hasta el día de la fecha se desprenden indicios racionales y fundados de que, a partir del mes de Octubre del año 1990, un grupo de estructura político-militar, fuertemente armado y organizado, inició una serie de actividades de carácter criminal, comenzando a realizarlas desde Uganda en el territorio de Ruanda. En sus primeros cuatro años desarrolló diferentes acciones organizadas y sistemáticas tendentes a la eliminación de población civil, tanto a través del inicio de las hostilidades bélicas frente al ejército Ruandés como en la realización de actos terroristas de distinta magnitud e intensidad ejecutadas en el territorio de Ruanda, fundamentalmente en su zona norte y centro, y todo ello bajo un mando estructurado, estable, estratégicamente organizado y fuertemente organizado. Una vez que obtuvo, mediante la violencia, el poder, y desde el mismo, creó y desarrolló un régimen de terror y una estructura criminal paralela al Estado dedicada, bajo un designio planificado y preestablecido, al secuestro, a la tortura, a la violación de mujeres y niñas, a la realización de actividades terroristas (tanto directos como bajo la simulación de su autoría por sus enemigos), al encarcelamiento de miles de ciudadanos sin proceso judicial alguno, al asesinato selectivo de personas, a la destrucción y eliminación sistemática de cadáveres mediante su hacinamiento en fosas comunes sin identificación, incineración masiva de los cuerpos o precipitación de cuerpos a lagos y ríos, a los ataques indiscriminados a la población civil basándose en su preselección étnica pretendiendo la eliminación de la etnia mayoritaria, e incluso mediante la realización de acciones de carácter bélico realizadas tanto en Ruanda como en el país vecino del Zaire (actual República Democrática del Congo), produciendo masacres indiscriminadas y sistemáticas de población allí refugiada y actos de pillaje a gran escala de cara a procurarse una autofinanciación de tales actividades criminales, además del enriquecimiento ilícito de los cabecillas...*», así como los instrumentos internacionales de aplicación a dichos hechos, «*la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de Nueva York, 10 de diciembre de 1984, el IV Convenio de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y sus I y II Protocolos Adicionales; el Convenio sobre la Prevención y Castigo del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966*», http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_auto_esp_06022008.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶² El Presidente de Ruanda no fue procesado por los tribunales españoles al ser un Jefe de Estado en activo. El Auto de fecha 6 de febrero de 2008 pone de manifiesto los argumentos de derecho interno e internacional para no procesarlo y, al mismo tiempo, detalla los indicios racionales de criminalidad que emergen de la investigación llevada a cabo, ara el momento en que Paul Kagame deje de ser Presidente de Ruanda: «*De lo actuado se desprenderían indicios para imputarle su participación en los delitos comprendidos en los apartados A), B), C), D, E) y F) del apartado anterior (delitos de genocidio, delitos de lesa humanidad, delitos contra las personas y los bienes protegidos en caso de conflicto armado, integración en organización terrorista y actos terroristas). No obstante, dada la condición de Presidente de la República, esta resolución no podrá acordar dirigir acciones penales contra el mismo, dado que el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que determina la extensión y límites de la jurisdicción española establece que, entre los supuestos de los que sería competente, “se exceptúan los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos por las normas del Derecho Internacional Público”*», http://www.veritasRuandaforum.org/dossier/resol_auto_esp_06022008.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

exigió a la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Unión Europea replantear radicalmente la legislación internacional convencional con el fin de, según su parecer, detener «el abuso del principio de justicia universal» y no ejecutar las órdenes internacionales de arresto⁶³. Cinco meses después, en julio de 2008, Paul Kagame consiguió *convencer* a los países que integran la Unión Africana, los que en su 11^{ava} Cumbre celebrada en Sharm el Sheikh acordaron no ejecutar las órdenes de arresto internacional españolas contra los altos oficiales ruandeses en todo el territorio de África⁶⁴. Dicha decisión adoptada por los Jefes de Estado de la Unión Africana no tuvo la cobertura mediática global que sí tuvo, en cambio, una decisión posterior adoptada por una delegación de representantes de menor rango —los Ministros de Exteriores de los estados miembros de la Unión Africana— en relación al Presidente sudanés Al Bashir: en efecto, veinte días más tarde, dichos representantes acordaban solicitar al Fiscal General de la Corte Penal Internacional que no dictara contra el Presidente Al Bashir una orden de detención internacional que el Fiscal Moreno Ocampo había anunciado emitir en una concurrida rueda de prensa⁶⁵. Como consecuencia de las peticiones del Presidente ruandés Paul

⁶³ Ver intervención del Presidente de Ruanda ante la 63 Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, *Kagame wants UN to stop abuse of universal jurisdiction*: «If unchecked, one can only imagine the legal chaos that would arise, should every judge in any country decide to apply local laws to other sovereign states, he pointed out». 25 de septiembre de 2008, *Rwanda News Agency*, <http://rnanews.com/politics/355-kagame-wants-un-to-stop-abuse-of-universal-jurisdiction> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶⁴ Ver la Resolución de la Cumbre de la Unión Africana de 1 de julio de 2008 (Sharm-el-Sheik, Egipto), con asistencia de autoridades españolas, que establece en su página 17, que «*The political nature and abuse of the principle of universal jurisdiction by judges from some non-African States against African leaders, particularly Rwanda, is a clear violation of the sovereignty and territorial integrity of these States; The abuse and misuse of indictments against African leaders have a destabilizing effect that will negatively impact on the political, social and economic development of States and their ability to conduct international relations; those warrants shall not be executed in African Union Member States*», en: http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_30_JUNE_1_JULY_2008_AUC_ELEVENTH_ORDINARY_SESSION_DECISIONS_DECLARATIONS_%20TRIBUTE_RESOLUTION.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015). Ello fue objeto de información y difusión internacional: «*the assembly made eight resolutions where it noted that the abuse of the principle of universal jurisdiction is a development that could endanger international law and order. It further noted that the political nature and abuse of the principles of universal jurisdiction by judges from some non-African states against African leaders, particularly Rwanda, is a clear violation of their sovereignty and territorial integrity*», <http://allafrica.com/stories/200807071845.html> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶⁵ Ver comunicación pública realizada por el Fiscal Moreno Ocampo en fecha 14 de Julio de 2008 dando a conocer su intención de presentar una solicitud de arresto internacional contra el Jefe de estado del Sudan: «*I have submitted to the Judges an application for the issuance of an arrest warrant against Omar Hassan Ahmad Al Bashir, for genocide,*

Kagame vehiculadas a través de la Unión Africana, éste se congratuló en la siguiente Asamblea General de la ONU del año 2009 de haber conseguido que la ONU estuviera revisando los postulados del principio de jurisdicción universal⁶⁶.

Como es de conocimiento público, en España, después de años de aplicación pionera del principio de justicia universal con posterioridad al proceso Eichmann en Israel, se han llevado a cabo varias iniciativas gubernamentales y parlamentarias con el fin de neutralizar su virtualidad y eficacia. A veces de forma velada y en ocasiones con reconocimiento público, se han ido conociendo diversas acciones de presión directa sobre el gobierno de España y/o sus extensiones diplomáticas, sobre la Fiscalía Ge-

crimes against humanity and war crimes. The Pre-Trial Chamber 3, consisting of Judges Akua Kuenyehia of Ghana, Sylvia Steiner of Brazil and Anita Ušacka of Latvia, will now assess the evidence. They will decide. I am just requesting an arrest warrant, they will decide whether or not to grant one», <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A2BA9996-67C3-4A5F-9AD2-B20A7FD2D176/277757/ICCOTPST20080714ENG.pdf> (última vista, 7 de marzo de 2008). Ver la solicitud de orden de arresto presentada por el Fiscal general del TPI ante la Corte: «Under Article 58 of the Statute, if the Pre-Trial Chamber is satisfied that there are reasonable grounds to believe that a person has committed crimes within the jurisdiction of the Court, the Chamber may issue upon the application of the Prosecution either a warrant of arrest or a summons to appear. The Prosecution, by this application, submits that the evidence and information summarised above give reasonable grounds to believe that the person, Al Bashir, committed the crimes alleged. The Prosecution respectfully requests the issuance of an arrest warrant», <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/64FA6B33-05C3-4E9C-A672-3FA2B58CB2C9/277758/ICCOTPSummary20081704ENG.pdf> (última visita, 7 de marzo de 2015). Ver decisión de la Unión Africana de 3 de julio de 2009 (recogiendo la previa de 20 de julio de 2008) que decide que los estados africanos no cooperaran con la Corte Penal Internacional para el cumplimiento de la orden de arresto: «Deeply regrets that the request by the African Union to the UN Security Council to defer the proceedings initiated against President Bashir of The Sudan in accordance with Article 16 of the Rome Statute of the ICC, has neither been heard nor acted upon, and in this regard, Reiterates its request to the UN Security Council; decides that in view of the fact that the request by the African Union has never been acted upon, the AU Member States shall not cooperate pursuant to the provisions of Article 98 of the Rome Statute of the ICC relating to immunities, for the arrest and surrender of President Omar El Bashir of The Sudan», http://www.au.int/en/sites/default/files/ASSEMBLY_EN_1_3_JULY_2009_AUC_THIRTEENTH_ORDINARY_SESSION_DECISIONS_DECLARATIONS_%20MESSAGE_CONGRATULATIONS_MOTION_0.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶⁶ Ver sus palabras ante la Asamblea General de la ONU de 5 de Octubre de 2009: «Improving global governance has also to address international justice. International justice should be fair to all - rich and poor; strong or weak. We are pleased to note that the sixty third session of the United Nations General Assembly undertook to comprehensively examine the issue of universal jurisdiction». Ver: <http://www.maximsnews.com/news20091005RuandapresidentUNGA1091000106.htm>, (última visita, 3 de julio de 2012). Ver trabajos y contenidos ante la Asamblea General de la ONU de 2009 (y las diferentes posiciones de los estados) <http://www.un.org/en/ga/sixth/66/ScopeAppUnilJuri.shtml> (última visita, 7 de marzo de 2015).

neral del Estado, sobre miembros de órganos jurisdiccionales, sobre diputados y senadores buscando la modificación legal de la justicia universal, como en su día se operó por parte de Estados Unidos de América sobre Bélgica, con la amenaza de retirar la sede de la OTAN de Bruselas: países (a través de sus órganos estatales o a través de representantes de enormes empresas multinacionales) como Israel, China, Estados Unidos de América o, en nuestro caso, Ruanda (junto con los EE.UU.) son ejemplos patentes de cómo los intereses económicos, geopolíticos y/o geoestratégicos pueden doblegar consentimientos de representantes estatales hasta conseguir su propósito de provocar modificaciones legales que generan espacios preocupantes de impunidad. En España, ello se ha desarrollado en varias etapas y utilizando diferentes vías y mecanismos, que se detallan de forma sintética:

- a) El 25 de junio de 2009 se aprobó en el Congreso de los Diputados una modificación legislativa de limitación de la vigencia del principio de jurisdicción universal, modificación que fue ratificada posteriormente por el Senado en fecha 7 de octubre de 2009⁶⁷. Dicha modificación fue consecuencia del acuerdo de los entonces dos partidos políticos principales para modificar el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El propósito de esta primera modificación fue limitar radicalmente el ejercicio de la jurisdicción universal sobre crímenes internacionales cometidos en el extranjero por extranjeros. Muchos analistas consideraron dicha modificación un grave retroceso en materia de derechos humanos y una pérdida para la humanidad en su conjunto⁶⁸. Los tribunales españoles venían aplicando la jurisdicción universal desde el año 1996 y hasta ese momento habían realizado una extraordinaria contribución para el desarrollo del derecho penal internacional y la lucha internacional contra la impunidad.

⁶⁷ Curiosamente, solo unos meses antes, esto es, en fecha 11 de diciembre de 2008, el Congreso de los Diputados de España aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley reclamando apoyo nacional e internacional en relación a la causa de jurisdicción universal sobre los crímenes ejecutados contra nacionales españoles, ruandeses y congoleños en Ruanda y la República Democrática del Congo, de conformidad con las órdenes internacionales de arresto emitidas por la Audiencia Nacional española contra 40 altos oficiales ruandeses. Ver: http://www.veritasRuandaforum.org/dosier/D_126-14.pdf (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁶⁸ En este mismo sentido ver: *Preserving Spain's Universal Jurisdiction Law in the Common Interest*, Jurist Law, University of Pittsburg School of Law, por el autor de este documento y Olga Martín Ortega (Centre of Human Rights in conflict, University of East of London): <http://jurist.org/forum/2009/06/protecting-spains-universal.php> (última visita, 7 de marzo de 2015).

- b) Recientemente, el 14 de marzo de 2014 culminó una segunda fase con la aprobación de una nueva modificación de dicho artículo 23.4 de la Ley LOPJ que prácticamente pretende anular la jurisdicción universal en España, limitándola a unos supuestos prácticamente imposibles de cumplir, esto es *«siempre que el procedimiento se dirija contra un español o contra un ciudadano extranjero que resida habitualmente en España, o contra un extranjero que se encontrara en España y cuya extradición hubiera sido denegada por las autoridades españolas»*⁶⁹. Aún cuando dicha modificación legislativa ha provocado el archivo de diversas causas de jurisdicción universal abiertas ante los tribunales españoles⁷⁰ no está clara todavía su aplicabilidad si tenemos en cuenta las disposiciones de los Tratados Internacionales de los que España es parte, que conllevan obligaciones internacionales de investigación y enjuiciamiento y forman parte del ordenamiento interno español una vez ratificadas formalmente, según dispone la propia Constitución española⁷¹. Es claro que los

⁶⁹ Ver el redactado completo de la Ley 1/2014 de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal, http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2709 (última visita, 7 de marzo de 2015)

⁷⁰ Ver a título de ejemplo el archivo de la causa abierta en relación a los deportados españoles en los campos de exterminio nazis: *«La reforma de la justicia universal —la capacidad de los jueces españoles de investigar delitos cometidos fuera del territorio nacional— impedirá investigar y juzgar la muerte de más de 7.000 españoles en los campos de concentración nazis de Mauthausen, Sachsenhausen y Flossenbürg entre 1942 y 1945. La Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional decretó el pasado 15 de diciembre el archivo de la causa abierta por torturas, genocidio y crímenes contra la humanidad en aplicación de la reforma del artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial impulsada por el PP para limitar la justicia universal»*, El País, 15 de enero de 2015, http://politica.elpais.com/politica/2015/01/15/actualidad/1421334309_718994.html (última visita, 7 de marzo de 2015). Ver de forma complementaria informe del Equipo Nizkor: *El Estado español niega el derecho a la justicia a las víctimas españolas de los campos de exterminio nacionalsocialistas*, en: <http://www.foroporlamemoria.info/2014/05/el-estado-espanol-niega-el-derecho-a-la-justicia-a-las-victimas-espanolas-de-los-campos-de-exterminio-nacionalsocialistas/> (última visita, 7 de marzo de 2015).

⁷¹ No está claro si el Estado español puede provocar unilateralmente la inaplicación de convenios internacionales de los que es parte sin seguir los procedimientos establecidos para la retirada de la firma o ratificación de dichos instrumentos internacionales, de acuerdo con los que establecen dichos mismos tratados y la propia Constitución española. Este texto constitucional establece en su artículo 96.1: *«Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional»*, y en su artículo 10.2: *«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España»*. En dicho mismo sentido el Tribunal Constitucional español ha manifestado

tratados internacionales suscritos por España forman parte del ordenamiento interno y que sus disposiciones sólo pueden ser derogadas, modificadas o suspendidas mediante el mismo procedimiento mediante las que fueron adoptadas. El Poder Legislativo puede por tanto, de acuerdo con las disposiciones de un tratado y con las disposiciones del Derecho Internacional limitar su aplicabilidad o establecer reservas nuevas a los mismos. Puede también decidir retirarse de un tratado internacional de acuerdo con las mismas disposiciones referidas, o retirar la firma y/o ratificación de un tratado con la finalidad de que no surta efectos jurídicos en el ordenamiento interno. Para ello existe el procedimiento específico previsto constitucional, convencional y legalmente. La Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, pretende en última instancia dicha finalidad, es decir, dejar sin efecto jurídico interno determinadas normas y tratados internacionales suscritos por España. No se ha seguido, sin embargo, el procedimiento establecido constitucionalmente ni convencionalmente, sino que se ha hecho prescindiendo del procedimiento establecido.

A efectos de considerar el consentimiento prestado por el Estado español al firmar y ratificar tratados internacionales deben considerarse las obligaciones y compromisos establecidos en los mismos⁷² que, de forma

expresamente que el sistema estatal de protección de los derechos fundamentales se incardina en el marco amplio de defensa y promoción universal de los derechos humanos: «Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado» (Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2000, de 30 de marzo, F.J. 7.º.)

⁷² De forma sintética y selectiva: Convenio para la prevención del genocidio (BOE de 8 de febrero de 1969): *Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar* (artículo 1 y concordantes); *Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares* (artículo 4 y concordantes); *Las Partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus Constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el artículo III* (artículo 5 y concordantes); IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (BOE 2 de septiembre de 1952) y, complementariamente Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales, 8 de junio de 1977 (BOE 26/7/1989): *Las Altas Partes Contratantes se comprometen a respe-*

genérica, se orientan no sólo a la protección de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución española, sino en el compromiso que se adquiere mediante la firma y/o ratificación de investigar y enjuiciar los hechos que puedan considerarse delictivos en aplicación de dichos convenios. De forma comple-

tar y a hacer respetar el presente Convenio en todas las circunstancias (artículo 1 Convenio); Las Altas Partes Contratantes se comprometen a tomar todas las oportunas medidas legislativas para determinar las adecuadas sanciones penales que se han de aplicar a las personas que hayan cometido, o dado orden de cometer, una cualquiera de las infracciones graves contra el presente Convenio definidas en el artículo siguiente. Cada una de las Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad. A fin de evitar toda duda en cuanto al procesamiento y juicio de personas acusadas por crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, se aplicarán los siguientes principios: a) las personas acusadas de tales crímenes deberán ser sometidas a procedimiento y juzgadas de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional (artículo 75.7 y 8 Protocolo); Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (BOE de 9 de noviembre de 1987), artículos 4 y 5: Todo Estado Parte velará porque todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad. Todo Estado Parte dispondrá lo que sea necesario para instituir su jurisdicción sobre los delitos a que se refiere el artículo 4. Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (BOE 18 de febrero de 2011): Los Estados Partes tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables (artículo 3); Disposiciones asumidas por España como Estado Miembro de la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a los Principios de Derecho Internacional reconocidos por el Estatuto del Tribunal de Núremberg (1946) en relación a la responsabilidad personal de quienes cometan hechos criminales relativos a los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad, y en particular: Principio I. Cualquier persona que cometa actos que constituyan un crimen bajo las leyes internacionales será responsable y por consiguiente sujeto a castigo; Principio VI. Los crímenes que se enumeran a partir de aquí son castigables como crímenes bajo las leyes internacionales: (b) Crímenes de Guerra: Las violaciones de las leyes o costumbres de la guerra que incluyen, pero no están limitadas a asesinato, trato inhumano o deportación como esclavos o para cualquier otro propósito de la población civil de un territorio ocupado, asesinato o trato inhumano a prisioneros de guerra, a personas sobre el mar, asesinato de rehenes, pillaje de la propiedad pública o privada, destrucción injustificada de ciudades, pueblos o villas, o la devastación no justificada por la necesidad militar. (c) Crímenes contra la humanidad: Asesinato, exterminio, esclavitud, deportación y cualquier otro acto inhumano contra la población civil, o persecución por motivos religiosos, raciales o políticos, cuando dichos actos o persecuciones se hacen en conexión con cualquier crimen contra la paz o en cualquier crimen de guerra. De forma complementaria, deben tenerse en cuenta, en aplicación del artículo 10.2 de la Constitución, las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, esto es, La Declaración Universal de los Derechos Humanos,

mentaria conviene recordar la aplicación complementaria de derecho internacional del principio «*aut dedere aut iudicare*», presente de diferentes

el Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, los tratados multilaterales, regionales y bilaterales de asistencia judicial en materia penal, en materia de extradición, convenios internacionales y europeos en materia de represión del terrorismo y demás tratados internacionales que establezcan obligaciones homólogas o análogas a las partes signatarias. Así por ejemplo, respecto a lo establecido en el IV Convenio de Ginebra de 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (del que España es parte de forma continuada desde su publicación en el BOE de fecha 2 de septiembre de 1952, poco después de ser admitida España dentro de la Organización de las Naciones Unidas): Cada una de las Partes Contratantes tendrá la obligación de buscar a las personas acusadas de haber cometido, u ordenado cometer, una cualquiera de las infracciones graves, y deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad (artículo 146 del Convenio). Está clara la obligación internacional que contraen las Altas Partes Contratantes (incluida España) en relación a la comisión de cualquiera de las infracciones graves cometidas, obligación internacional integrada en el ordenamiento interno español por mor del artículo 96.1 de la Constitución y completada a nivel legislativo interno, entre otras, por los artículos 21.1 y 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y artículo 608 y siguientes del Código Penal español (que es uno de los supuestos recogidos en el Auto de Procesamiento del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional en el presente caso, relacionado en los Antecedentes, a los que nos remitimos). No se trata aquí de una disposición potestativa —«podrá» hacerlas comparecer...—, que sí se predica, en cambio, de la potestad que tiene, según dicho mismo artículo 146 del Convenio, la Alta Parte de entregar a una tercera Alta Parte Contratante las dichas personas en el caso de que ese tercer estado se las reclame —«... podrá también, si lo prefiere, según las condiciones previstas en su propia legislación, entregarlas para enjuiciamiento a otra parte contratante interesada en el proceso»; sino que dicha obligación se halla redactada en forma imperativa «...deberá hacerlas comparecer ante los propios tribunales, sea cual fuere su nacionalidad». Aunque no se trata del fin que persigue este Convenio, el Reino de España tiene toda la legitimidad internacional, como estado soberano y como Alta Parte Contratante de este Convenio, de intentar introducir una limitación por razón de nacionalidad en el contenido del Convenio, sometiéndolo a la consideración de todas las restante Altas Partes Contratantes, iniciando negociaciones para promover la modificación de dicho Tratado Internacional; pero no puede de forma unilateral y sin respetar ningún procedimiento (ni el previsto en el Convenio en los artículos 150 y siguientes del mismo, ni el previsto constitucionalmente en el artículo 96 de la Constitución) modificar una disposición de un Convenio Internacional firmado y ratificado por España. Ello es aplicable a los Convenios de Ginebra y al resto de Convenios y Tratados Internacionales citados anteriormente. Una vez aclarado constitucionalmente este extremo y completado con la normativa internacional aplicable como si de normativa interna se tratara, con las obligaciones a las que el Estado se ha comprometido internacionalmente y nacionalmente como manifestación del consentimiento de un estado soberano de la Comunidad internacional, debemos analizar lo establecido en el apartado segundo de ese artículo 96 de la Constitución: «...Para la denuncia de los tratados y convenios internacionales se utilizará el mismo procedimiento previsto para su aprobación en el artículo 94» (sic, artículo 96.2 CE). Como es de ver, la Constitución prevé la posibilidad de la prestación del consentimiento del Estado no sólo para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales, sino también para manifestar su consentimiento soberano para dejar de estar obligado parcial o totalmente de cualquiera de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado español. Puede, por tanto, de-

formas en diversos tratados internacionales, que lleva al compromiso de juzgar o entregar a las personas susceptibles de haber cometido alguno o

cidir denunciar un tratado internacional de acuerdo con las mismas disposiciones referidas, o retirar la firma y/o ratificación de un tratado con la finalidad de que no surta efectos jurídicos en el ordenamiento jurídico interno. Para ello existe el procedimiento específico previsto constitucionalmente (artículo 94 y concordantes de la Constitución), convencionalmente (en los procedimientos para la firma y para la denuncia de los propios tratados internacionales) y legalmente (legislación interna aplicable). La legitimidad del Estado español es plena en ese sentido y puede decidir denunciar en todo o en parte las obligaciones de un tratado internacional, pero no lo puede hacer de cualquier forma (y menos mediante una pretendida Ley Orgánica «marco» sin referencia a los tratados internacionales que se pretenden denunciar), sino de conformidad con los procedimientos previstos constitucional e internacionalmente: debería someter a la consideración de las Cortes Generales de forma individualizada todos y cada uno de los Convenios y Tratados internacionales que han sido detallados con anterioridad en este Recurso de Amparo, delimitando con claridad qué obligación u obligaciones internacionales asumidas quiere/n denunciarse para que, en caso de aprobación según el procedimiento constitucional y/o convencional previsto, el Estado manifieste de nuevo su consentimiento de forma soberana para que dichas obligaciones dejen de tener efectos jurídicos internacionales e internos. Siguiendo el ejemplo detallado anteriormente, esto es, el IV Convenio de Ginebra de 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, por supuesto que el Reino de España puede proceder, siguiendo el Procedimiento del artículo 94 y 96.2 de la Constitución, a aprobar por las Cortes Generales la denuncia de dicho Convenio, pero debe seguir dicho procedimiento y cumplir asimismo el procedimiento convencional para la denuncia del mismo establecido en el artículo 158 y concordantes del referido Convenio, que dice: «Cada una de las Altas Partes Contratantes tendrá la facultad de denunciar el presente Convenio. La denuncia se notificará por escrito al Consejo federal suizo, el cual comunicará la notificación a los Gobiernos de todas las Altas Partes contratantes. La denuncia producirá sus efectos un año después de la notificación al Consejo federal Suizo». Ni una cosa ni otra se ha hecho, ni en relación a este Convenio ni en relación al resto de los Convenios y Tratados internacionales antes citados. La Ley Orgánica 1/2014 de 13 de marzo ha pretendido en última instancia dicha finalidad prescindiendo de todo procedimiento, es decir, dejando sin efecto jurídico interno determinadas normas y tratados internacionales suscritos por España y determinadas obligaciones asumidas de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y los respectivos tratados. Teniendo en cuenta el contenido de las obligaciones asumidas por España de acuerdo con las previsiones constitucionales y teniendo en cuenta que dicha normativa internacional tiene la consideración de normativa de carácter interno es de aplicación dicha normativa sin que la aprobación de la nueva Ley Orgánica 1/2014 pueda tener capacidad ni virtualidad para modificar las obligaciones asumidas previamente por el Estado español, siendo que la aprobación de dicha normativa no ha ido acompañada de iniciativas legislativas tendentes a retirar la firma de los instrumentos internacionales firmados y/o ratificados por España en expresión del consentimiento del Estado español. No se han seguido por parte del legislador los trámites constitucionales previstos para la modificación normativa internacional, ni tampoco se ha seguido ninguno de los trámites convencionales establecidos en las disposiciones de los tratados internacionales para dejar si efecto la asunción de obligaciones internacionales asumidas mediante la firma o ratificación. La normativa internacional anteriormente detallada de forma sucinta (y sus concordantes) está plenamente vigente, forma parte del ordenamiento interno y es la expresión del consentimiento del Estado a nivel internacional en cuanto a asunción de obligaciones y,

algunos de los crímenes recogidos en los tratados internacionales. Es a la luz del artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 que deben interpretarse las disposiciones de los siguientes tratados internacionales firmados por España y que forman parte del ordenamiento interno español.

3.3. Impacto de los cambios legislativos respecto de jurisdicción universal sobre el caso Ruanda/RD Congo

Como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2014 el Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional solicitó a las partes que presentaran escritos razonando sobre la aplicación de la reforma legislativa operada así como posibles argumentos para plantear una posible cuestión de constitucionalidad. En este sentido, de forma unánime, las defensas de las víctimas, de la acusación particular y popular solicitaron la continuación del proceso hasta su enjuiciamiento y la no aplicabilidad de la reforma, de conformidad con la Constitución española y los tratados internacionales válidamente firmados y ratificados por España. Por su parte el Ministerio Fiscal, todo y reconocer que de la instrucción de la causa (operada entre los años 2005 a 2014) aparecen claros indicios racionales de criminalidad respecto de diversas personas (oficiales del Rwandan Patrotic Army imputados), acaba concluyendo que al no hayarse los imputados en territorio español no se podría continuar el proceso en virtud de la aprobación de dicha nueva normativa interna. El Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de la Audiencia Nacional decidió entonces dar por concluida la instrucción y elevar las actuaciones a la sala de enjuiciamiento de la Audiencia Nacional, no decidiendo, por tanto, archivar el procedimiento, a pesar del supuesto imperativo de archivo de la

por tanto, dicha normativa internacional internalizada no puede verse alterada por una modificación puntual de una Ley que no reúne los requisitos establecidos por la Constitución para la modificación del contenido de las obligaciones internacionales asumidas. Ha costado décadas de esfuerzo de la Comunidad Internacional configurar instrumentos internacionales que configuran el estado de derecho internacional y no pueden los Estados de forma unilateral y sin respetar el procedimiento establecido desmontar dicho complejo entramado jurídico internacional que tanto ha costado construir. Si el Estado incumple flagrantemente sus obligaciones constitucionales y compromisos internacionales y sus Tribunales no tutelan de forma efectiva cuando se produce un quebranto de esta naturaleza, ¿qué no harán sus ciudadanos? No se ha seguido, como se ha dicho, el procedimiento establecido constitucionalmente ni convencionalmente, sino que se ha hecho prescindiendo de todo procedimiento establecido.

normativa de referencia⁷³. Concluido el Sumario por el Instructor y elevadas la actuaciones a la Sección Tercera de la Sala Penal de la Audiencia Nacional, ésta dictó Auto de fecha 28 de enero de 2015, acordando el Sobreseimiento Provisional de la causa respecto a 29 procesados (respecto a delitos de integración en organización terrorista —artículos 515 y 516 del Código Penal— y actos terroristas —artículo 572 del Código Penal— y el sobreseimiento «definitivo» respecto de 11 procesados (respecto de los delitos de genocidio, lesa humanidad y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, en aplicación de la nueva Ley Orgánica 1/2014 de 13 de marzo. Contra dicho Auto de fecha 28 de enero de 2015 se interpuso el oportuno Recurso de Súplica, que confirmó el Auto recurrido de referencia mediante Auto de fecha 27 de marzo de 2015. Contra dicho Auto de fecha 28 de enero de 2015, confirmado por Auto de 27 de marzo de 2015, se interpuso Recurso de Casación por infracción de Ley e infracción de preceptos constitucionales⁷⁴, detallando igualmente la infracción de preceptos constitucionales y violación de los derechos fundamentales que venía denunciándose desde que el Juzgado Instructor solicitó el parecer de las partes en relación a la aplicación de la nueva Ley Orgánica 1/2014 (como se ha explicado anteriormente) y en los sucesivos Recursos presentados.

La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó la Sentencia n.º 551/2015 de fecha 24 de septiembre de 2015 (y una segunda sentencia con idéntico número y fecha y del mismo órgano jurisdiccional), decidiendo confirmar el contenido del Auto de fecha 28 de enero de 2015⁷⁵ y

⁷³ La disposición Transitoria Única de la Ley Orgánica 1/2014, en manifiesta quiebra del principio de separación de poderes y de lo que establece la propia Constitución española, dispone al archivo obligatorio de las causas bajo decisión del Poder Legislativo española: «Las causas que en el momento de entrada en vigor de esta Ley se encuentren en tramitación por los delitos a los que se hace referencia en la misma quedarán sobreseídas hasta que no se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en ella...», <http://www.boe.es/boe/dias/2014/03/14/pdfs/BOE-A-2014-2709.pdf>, (última visita, 7 de diciembre de 2015).

⁷⁴ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 848 y 849,1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y los artículos 5.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 852 de la citada norma procesal.

⁷⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo afirma: «En el caso actual ha de recordarse que, como señalamos en las STS de 6 y 8 de mayo de este año (2015) la reforma operada por la LO 1/2014, de 13 de marzo, acoge un modelo limitado de jurisdicción universal que como regla general excluye la investigación y persecución «in absentia», por lo que exige que los responsables sean españoles o se encuentren en España. Pues bien, este modelo restrictivo establecido en la LO 1/2015 conduce a unos resultados claros que deben necesariamente ser acatados. Y en el caso actual, excluye la Jurisdicción española en relación con los hechos que han sido sobreseídos...» (STS Sentencia n.º 551/2015, de fecha 24 de septiembre de 2015, Fundamento Jurídico Segundo).

estimando parcialmente las pretensiones de las víctimas, en el sentido que no puede tratarse de un archivo definitivo de la causa⁷⁶.

En la actualidad se está en proceso de presentación de Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional por violación de derechos fundamentales previstos en la Constitución por parte de órgano jurisdiccional.

Consideraciones finales

There is no easy walk to freedom anywhere, and many of us will have to pass through the valley of the shadow of death again and again before we reach the mountaintop of our desires

Nelson Mandela

Se ha analizado someramente el impacto de diversos mecanismos de justicia transicional a nivel nacional e internacional. También cómo dichas iniciativas, en ocasiones lideradas por Estados u organismos internacionales globales y/o regionales, en ocasiones por virtud de la concertación de la sociedad civil a nivel internacional, producen intensos impactos en las relaciones internacionales entre los países y los pueblos. Como humanidad, tenemos todavía el reto de afrontar adecuada y eficazmente en tiempo presente los conflictos bélicos y violentos que se generan, bien en el interior de los países —con enormes impactos internacionales en un mundo globalizado— bien en la esfera internacional; asimismo tenemos el reto de desplegar un abanico eficaz y satisfactorio de iniciativas nacionales e internacionales para afrontar los abusos sistemáticos de derechos humanos del pasado. ¿Estamos dispuestos a enfrentarnos a nuestras sombras para asumir y liberarnos de un pasado que no queremos que se repita nunca más? ¿O preferimos instalarnos en una memoria destructiva basada en resentimientos individuales y colectivos sobre hechos trágicos, o en venganzas cíclicas —sea en forma de victorias armadas o violentas sobre otros, sea en forma de justicia del vencedor o de acuerdos de paz manipulados, parciales e interesados— que refuerzan la ley del péndulo y que sólo causan sufrimiento y abusos, generación tras generación? Qué verdad, qué justicia

⁷⁶ La Sentencia del Tribunal Supremo continua diciendo en relación al no archivo definitivo de la causa: «*En efecto no puede acordarse el sobreseimiento definitivo, cuando la propia ley establece que dicho sobreseimiento sólo se mantendrá mientras no se acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para que los Tribunales españoles dispongan de jurisdicción, en el caso actual, mientras ninguno de los responsables se encuentre en territorio español...*» (STS Sentencia n.º 551/2015, de fecha 24 de septiembre de 2015, Fundamento Jurídico Cuarto).

y qué reparación estamos dispuestos a gestionar? ¿Qué responsabilidades estamos dispuestos a asumir para facilitar memorias inclusivas, justicias restaurativas, paces integrativas que garanticen convivencias sólidas, actuales y futuras? Ello no es sólo responsabilidad de los Estados. Es responsabilidad de todos los actores estatales y no estatales a los que afectan todos estos episodios que dañan severamente la red de relaciones internacionales del planeta en su conjunto. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos que siguió el fin de la II Guerra Mundial, ahora hace 70 años, el anhelo formal, material y global de la humanidad es poder vivir en paz, con justicia, equidad y en armonía entre las personas y los pueblos. Y ese anhelo no puede convertirse en realidad si no es con nuestro compromiso y nuestra determinación en desarrollar medidas eficaces de estado de derecho internacional, desarrollo sostenible y equitativo, justicia social y creación constante de dinámicas de condiciones de paz positiva, que permitan nuestra evolución como individuos y como género humano. Por nuestro bien y el de las generaciones que nos siguen.

La transición española ante los sistemas universal y europeo de protección de los derechos humanos

The Spanish transition before the Universal and European system of human rights protection

Jorge Rodríguez Rodríguez*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp63-89

Fecha de recepción: 31/05/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Sumario: 1. España y el concepto de justicia de transición. 2. Un pequeño acercamiento a la Ley de amnistía y a la «Ley de Memoria Histórica». 3. La gestión de la transición española ante Naciones Unidas. 4. La posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 5. Consideraciones y retos futuros.

Resumen: Durante los últimos años, y con mayor énfasis en el último lustro, la Organización de Naciones Unidas ha mostrado gran preocupación por la situación de las víctimas de la Guerra Civil española y la posterior represión franquista, recomendando al Estado español modificaciones legislativas y profundos cambios institucionales orientados a una mejor protección y reconocimiento de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de este colectivo, así como políticas dirigidas a la no repetición de los acontecimientos represivos. Paralelamente, las víctimas y organizaciones de la sociedad civil, haciendo efectiva la membresía del Estado español en el Consejo de Europa, han acudido en ocho ocasiones ante la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en reclamo de estos mismos derechos, sin que hasta la fecha este tribunal haya considerado que cuenta con jurisdicción para pronunciarse al respecto.

Palabras clave: transición española, memoria histórica, verdad, justicia, reparación, Organización de Naciones Unidas, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Abstract: Over the past few years, but especially on the last lustrum, the United Nations has shown a deep concern about the situation of the Spanish Civil

* Abogado, doctorando en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y coordinador del Grupo de Trabajo de Justicia de Transición de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

War and the Franco's regime victims. Therefore the United Nations has recommend to Spain a series of legislative and institutional modifications in order to achieve a better protection of the rights to truth, justice, reparation and guarantees in order to avoid any future repetition of this sort of human rights violations. In this regard, victims and civil society organizations have sued eight times before the European Court of Human Rights the protection of these rights. Nonetheless, the Court has considered in every case that has no jurisdiction to pronounce about this matter.

Keywords: Spanish transition, historical memory, truth, justice, reparation, United Nations, European Court of Human Rights.

1. España y el concepto de justicia de transición

Como primer punto de apoyo que nos ayudará a abordar y evaluar el tratamiento de la transición por el Estado español, es indispensable que definamos el concepto justicia de transición. Para ello nos referiremos a la definición dada por el *International Center for Transitional Justice*: «La justicia transicional no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado». La gestión de este período se basa en el respeto de tres derechos de las víctimas que se advierten esenciales: verdad, justicia y reparación, junto con una medida transversal, y muchas veces olvidada, como son las garantías de no repetición.

A lo largo de la historia han existido diferentes experiencias transicionales donde distintos Estados, con más o menos fortuna, han aplicado varios mecanismos de justicia de transición orientados a la superación del conflicto pasado; superación que, teóricamente, culmina con la reconciliación de la sociedad. Entre estas medidas encontramos: procesos judiciales, comisiones de la verdad, programas de reparaciones y purgas en la administración con vistas, estas últimas, a que los antiguos responsables de cometer violaciones de derechos humanos no continúen ocupando puestos de responsabilidad en las, teóricamente, renovadas instituciones públicas.

Por el contrario, hay experiencias transicionales en las que el camino seguido se aleja ostensiblemente de la toma de medidas de este calado. Los motivos suelen ser dos. En primer lugar, por encontramos con una fuerte oposición por parte de poderes fácticos, aún influyentes en la sociedad, como el ejército, los cuales impiden cualquier progreso de medidas orientadas a la verdad, la reparación y mucho menos procesos penales. En segundo lugar, por lo que podríamos llamar un «pacto de silencio», en el que las fuerzas políticas, gestoras del período transicional, acuerdan que el mejor camino hacia la reconciliación es el silencio y el olvido del pasado. Entre las medidas tomadas en esta clase de transiciones sobresalen, por encima de cualquier otra, las leyes de amnistía y los indultos.

Como se expondrá a continuación, la gestión de la transición por España dista mucho de adaptarse a los estándares internacionales que deben gobernar todo período transicional que pretenda respetar los derechos de las víctimas. Sin embargo, no sólo el comportamiento del Estado español durante la transición para con éstas puede ser objeto de reproche, sino también su actitud actual ante esta problemática. Y es aquí donde reside su posición: ve como un problema del pasado una situación actual.

En efecto, organismos internacionales han criticado durante los últimos años la gestión que se hizo, y que se sigue haciendo, de la transición española, teniendo como hilo conductor de estas críticas tres medidas fun-

damentales: la aprobación y continuo mantenimiento de la Ley de amnistía¹, las insuficiencias de la conocida como «Ley de Memoria Histórica»² y la falta de constitución de una comisión de la verdad que investigue los hechos acaecidos durante el período represivo.

Cada una de estas reivindicaciones (las cuales se concretarán a continuación) responde a una vulneración de cada uno de los tres derechos a respetar en toda transición (verdad, justicia y reparación). Sin embargo, es necesario realizar una importante puntualización: la inevitable interrelación entre cada uno de ellos. En efecto, una medida orientada al conocimiento de la verdad (como la constitución de una comisión de la verdad) puede repercutir directamente en los derechos a la justicia y la reparación (lo cual también se pondrá de manifiesto *infra*). No obstante, a los fines de este trabajo vincularemos directamente los pronunciamientos de los órganos internacionales de protección de derechos humanos respecto al mantenimiento de la Ley de amnistía, como un fallo del Estado español en el respeto del derecho a la justicia de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo; respecto a la necesidad de constituir una comisión de la verdad, como una violación del derecho a la verdad; y los pronunciamientos en relación con la «Ley de Memoria Histórica», estarán conectados con insuficiencias en el respeto al derecho a la reparación.

2. Un pequeño acercamiento a la Ley de amnistía y a la «Ley de Memoria Histórica»

La posición de España dentro del segundo grupo de transiciones anteriormente descritas, donde priman el silencio y el olvido, es clara y notoria. Tras la muerte del dictador Francisco Franco, el 20 de noviembre de 1975, la maquinaria política y judicial del régimen empezó a moverse intentando garantizar una plácida transición hacia un nuevo orden político³. Para ello, la primera medida tomada fue la adopción de una ley que amnistiara «los

¹ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. BOE núm. 248, de 17 de octubre de 1977, pp. 22765-22766.

² Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la cual se reconocen y amplían derechos y establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2007, pp. 53410-53416.

³ El dato que revela que la transición estuvo muy lejos de constituir un período pacífico lo constatan las cuatrocientas ochenta y cuatro víctimas mortales causadas por las acciones de grupos terroristas del extremismo de derecha e izquierda y las setenta y seis muertes violentas como resultado de la intervención de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que se produjeron entre la fecha de la muerte del dictador Franco (noviembre de 1975) y la victoria del PSOE en las elecciones generales (octubre de 1982). Véase, Mayayo (2006: 11-66).

delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en esta Ley»⁴ y «los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas»⁵.

La adopción de esta ley supondría dar carpetazo a cualquier iniciativa judicial que, en un futuro, pudiera investigar «los delitos y faltas realizados con anterioridad al día quince de diciembre de mil novecientos setenta y seis»⁶ y, por ende, la posibilidad de que aquéllos que cometieron violaciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y la posterior represión franquista respondieran por ello. Sin embargo, esta falta de investigación no afecta únicamente al derecho de las víctimas a la justicia, pues debido a la ausencia de ésta contamos, dentro del contexto español y de forma paralela a las carencias judiciales, con un grave desconocimiento sobre determinados acontecimientos del pasado. El derecho a la verdad, entendido aquí como un derecho independiente al de justicia y dentro de un contexto de transición política⁷, supone el derecho que tienen tanto las víctimas como la sociedad en su conjunto al conocimiento de ciertos extremos ocurridos en un período de violaciones de derechos humanos, como pudieran ser *inter alia*: las circunstancias en las que estas violaciones se llevaron a cabo o la identidad de los perpetradores.

Por su parte, la «Ley de Memoria Histórica» de 2007 no cuestiona la decisión política de mantener la impunidad y no investigación de los crímenes cometidos durante ese período histórico, derivada de la aplicación de la Ley de amnistía de 1977. En efecto, esta ley contempla únicamente medidas de indemnización y reparación a las víctimas. Fue considerada como una oportunidad para dar solución a problemas tan sensibles para las víctimas como la colaboración de las Administraciones Públicas en materia de búsqueda de personas desaparecidas, exhumación en fosas comunes, conocimiento de las circunstancias de la desaparición o la anulación de las condenas penales dictadas por los consejos de guerra y tribunales franquistas, pretensiones todas ellas reivindicadas por las víctimas desde hacía tiempo.

Sin embargo, tales problemas no fueron ni han sido resueltos a la fecha por esta ley, sobre todo si la comparamos con lo establecido en instru-

⁴ Art.2.e.

⁵ Art.2.f.

⁶ Art.1.a.

⁷ Para un análisis sobre la reglamentación internacional de este derecho y su independencia dentro del ordenamiento internacional véase: Rodríguez (2014).

mentos internacionales como la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas⁸ o la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CDF⁹), al contener únicamente una serie de recomendaciones y parámetros de actuación dirigidas a las Administraciones Públicas, sin imponer a las mismas verdaderas obligaciones de hacer. Igualmente, ninguna de sus disposiciones contiene referencia alguna a la categoría de *víctima*, ni a los derechos que deben serle reconocidos, haciendo referencia, únicamente, al derecho de los ciudadanos a la recuperación de la memoria personal y familiar¹⁰.

3. La gestión de la transición española ante Naciones Unidas

La Ley de amnistía de 1977 ha estado en el punto de mira de los distintos mecanismos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas en sus distintos pronunciamientos sobre España. Ya en 2008 el Comité de Derechos Humanos (órgano encargado de monitorear el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹) en el marco de su quinto informe periódico a España, estableció lo siguiente:

«Aunque ha tomado nota de la decisión reciente de la Audiencia Nacional de examinar la cuestión de los desaparecidos, preocupa al Comité el mantenimiento en vigor de la Ley de amnistía de 1977. El Comité recuerda que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles. El Estado parte debería: a) considerar la derogación de la Ley de amnistía de 1977; b) tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales; c) prever la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura encargada de restablecer la verdad histórica sobre las vio-

⁸ Aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/133, de 18 de diciembre de 1992.

⁹ Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 2006, ratificada por España el 24 de septiembre de 2009. *BOE* núm. 42 de 18 de febrero de 2011, pp. 18254-18271. A octubre de 2014 cuenta con 43 Estados Parte.

¹⁰ Artículo 2, Ley 52/2007, de 26 de diciembre... *doc. cit.*

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977. *BOE* núm. 103, de 30 de abril de 1977, pp. 9337 a 9343. A octubre de 2014 cuenta con 168 Estados Parte.

laciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura»¹².

Esta preocupación también fue resaltada de nuevo en 2015, en su sexto informe periódico a España, donde de nuevo el Comité de Derechos Humanos recomendaba a España que derogara la Ley de amnistía o que «se la enmiende para hacerla plenamente compatible con las disposiciones del Pacto»¹³.

Así, la derogación de la Ley de amnistía es vista por parte de los órganos de protección de derechos humanos como una disposición que no únicamente viola el derecho a la justicia de las víctimas sino, de igual modo, el derecho a la verdad al impedir cualquier tipo de investigación. Debido a ello, tanto el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales de 2008, al igual que otros como veremos *infra*, recomendó al Estado español la constitución de una «comisión de expertos independientes» que realicen una investigación con vistas a que la sociedad española posea, al fin, un relato sobre los sucedido en el período represivo¹⁴.

Paralelamente, este órgano se refirió de forma positiva a la aprobación de la «Ley de Memoria Histórica». Sin embargo, puso en duda la efectividad con la cual estaba siendo aplicada:

«El Comité, aunque toma nota con satisfacción de las garantías dadas por el Estado parte en el sentido de que la Ley de la memoria histórica prevé que se esclarezca la suerte que corrieron los desaparecidos, toma nota también con preocupación de las informaciones sobre los obstáculos con que han tropezado las familias en sus gestiones judiciales y administrativas para obtener la exhumación de los restos y la identifica-

¹² Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: España*, Doc. CCPR/C/ESP/CO/5, 5 de enero de 2009, párr. 9. La adecuación de la Ley de amnistía a los derechos afianzados en el PIDCP ha sido objeto de un intenso debate dentro de la doctrina, pues, si se acude a las fechas de entrada en vigor en el ordenamiento jurídico español de ambas disposiciones, puede apreciarse que al momento de entrada en vigor de la Ley de amnistía, el PIDCP ya era vinculante para el Estado español, viéndose, por tanto, obligado a investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos ocurridas en el pasado. Para una visión más en profundidad sobre esta cuestión pueden consultarse: Chinchón (2008), y Villán y Faleh (2008). Para una visión contraria a lo sostenido por estos autores puede consultarse Gil Gil (2010).

¹³ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: España*, Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, 20 de julio de 2015, párr. 21.

¹⁴ En sus observaciones finales de 2015 el Comité DH se limitó a expresar que «El Estado parte debe impulsar activamente las investigaciones respecto de todas las violaciones a los derechos humanos del pasado», obviando de esa manera una referencia explícita al tipo de mecanismo a implementar para liderar esta investigación, como sí hiciera en 2008. *Ibid*.

ción de las personas desaparecidas (...). El Estado parte debería: d) permitir que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de las víctimas y, en su caso, indemnizarlas»¹⁵.

Siguiendo esta misma línea, en 2009 el Comité contra la Tortura (órgano encargado de monitorear la Convención contra la Tortura¹⁶), dentro de sus observaciones finales al quinto informe periódico a España, se pronunció, en el marco de su competencia, sobre el mantenimiento de la Ley de amnistía en el ordenamiento español, debido a que impedía la investigación y juzgamiento de las torturas ocurridas durante la Guerra Civil y el franquismo:

«Si bien toma nota de que el Estado parte señaló que la Convención contra la Tortura entró en vigor el 26 de junio de 1987, mientras que la Ley de Amnistía de 1977 se refiere a hechos acaecidos con anterioridad a la adopción de dicha ley, el Comité quiere reiterar que, en consideración al arraigado reconocimiento del carácter de *jus cogens* de la prohibición de la tortura, el enjuiciamiento de actos de tortura no se debe limitar por el principio de legalidad, ni por el efecto de la prescripción. El Comité además ha recibido distintas interpretaciones sobre el apartado c) del artículo primero de la Ley de amnistía —que prevé que la amnistía no se aplicará si los actos han «*supuesto violencia grave contra la vida o la integridad de las personas*»— en el sentido que el mismo excluiría en todo caso la tortura de los delitos amnistiados»¹⁷.

Como ya ocurriera con el Comité de Derechos Humanos, en 2015 la utilización de la Ley de amnistía como medio para obviar la investigación de los delitos cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo volvió a ser parte de las preocupaciones del Comité contra la Tortura, el cual dispuso:

¹⁵ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: España*, Doc. CCPR/C/ESP/CO/5, 5 de enero de 2009, párr.9. En sus observaciones finales de 2015 el Comité DH omitió referirse de forma directa a la «Ley de Memoria Histórica», estableciendo únicamente que: «El Comité está preocupado por las lagunas y deficiencias en la regulación de los procedimientos de búsqueda, exhumación e identificación de personas desaparecidas, en particular, por el hecho de que la localización e identificación de personas desaparecidas se dejan a cargo de la iniciativa de los familiares, y por las desigualdades que de ello resulta para las víctimas dependiendo de la región de que se trate». *Ibid*.

¹⁶ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada el 10 de diciembre de 1984. Ratificada por España el 21 de octubre de 1987. BOE núm. 268 de 9 de noviembre de 1987. A octubre de 2014 ha sido ratificada por 156 Estados.

¹⁷ Comité contra la Tortura, *Observaciones Finales del Comité contra la Tortura: España*, Doc. CAT/C/ESP/CO/5, 19 de noviembre de 2009, párr. 21.

«El Comité observa con seria preocupación que la Ley de Amnistía de 1977 sigue vigente hoy en día. Asimismo, preocupa al Comité que el Tribunal Supremo estableció que no procede la investigación penal por casos de violaciones graves de los derechos humanos ocurridos durante la Guerra Civil y el franquismo (1936-1975) puesto que, entre otros motivos, dichos delitos habrían prescrito, los presuntos responsables estarían muertos o les sería aplicable la Ley de Amnistía de 1977 (arts. 12, 13 y 14).

El Comité urge al Estado Parte a adoptar todas las medidas necesarias legislativas y de otro índole para asegurar que los actos de tortura, incluidas las desapariciones forzadas, no sean crímenes sujetos a amnistía o prescripción, y que esta prohibición se cumpla escrupulosamente en la práctica»¹⁸.

Más allá de los pronunciamientos de estos dos comités, otros órganos de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas también se han manifestado sobre la situación de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo en España. Muestra de este interés fue la coincidencia en un lapso de cinco meses de la visita *in loco* del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias (septiembre de 2013 —GTDFI—), del primer examen a España por parte del Comité contra la Desaparición Forzada, órgano controlador de la CDF (noviembre de 2013) y la visita del Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (enero de 2014 —REVJR—)¹⁹.

Empezando por el primer organismo, el GTDFI no fue la primera vez que se refirió a la situación de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo²⁰, sin embargo, sí constituyó la primera vez en la que este orga-

¹⁸ Comité contra la Tortura, *Observaciones Finales del Comité contra la Tortura: España*, Doc. CAT/C/ESP/CO/6, 15 de mayo de 2015, párr.15.

¹⁹ Para una visión y un análisis más extenso sobre estos pronunciamientos puede consultarse: Rodríguez Rodríguez (2014: 214-228).

²⁰ Destacamos aquí sus observaciones a España de 2009, donde expuso: «El Grupo de Trabajo recuerda al Gobierno sus obligaciones con arreglo a la Declaración, en particular, que todo acto de desaparición forzada será considerado, de conformidad con el derecho penal, delito pasible de penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad (art. 4.1) y que los Estados realizarán investigaciones exhaustivas e imparciales mientras no se haya aclarado la suerte de la víctima de una desaparición forzada (artículo 13.6)», Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias*, Doc. A/HRC/13/31, 21 de diciembre de 2009, párr.502. Igualmente, el GTDFI en 2011 contempló respecto a la situación en España: «El Grupo de Trabajo recuerda su comentario general sobre la desaparición forzada como delito continuado, según el cual “las desapariciones forzadas son prototípicos actos continuos”. El acto comienza en el momento del secuestro y se extiende por todo el período de tiempo en que el delito tiene lugar, es decir, hasta que el Estado reconoce la detención o proporciona información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecida. En el comentario general también se señala que: “En la medida de lo posible, los tribuna-

nismo se personaba en España dando voz a las víctimas. En su completo informe final sobre su misión a España, de julio de 2014, concluyó dentro de la categoría «Verdad y memoria»:

«Considerar la creación de una comisión de expertos independientes encargada de determinar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la Guerra Civil y la dictadura, en particular las desapariciones forzadas»²¹.

En relación con la aplicación de la «Ley de Memoria Histórica»:

«El Grupo de Trabajo llama la atención sobre el limitado alcance de la Ley de Memoria Histórica y la carencia de presupuesto para su implementación (...).

Con base en las consideraciones anteriores, el Grupo de Trabajo formula las siguientes recomendaciones al Estado español: (...).

- p) Asegurar la coordinación de las actividades de exhumación e identificación y actualización permanente de los mapas de fosas desarrollados de acuerdo a Ley de Memoria Histórica;
- q) Compilar, sistematizar y analizar la información generada a través de la aplicación de la Ley de Memoria Histórica para promover una mejor comprensión de la naturaleza, las causas y el impacto de las desapariciones forzadas y ponerla a disposición del público»²².

Por su parte, respecto a la categoría de justicia:

«Adoptar todas las medidas necesarias legislativas y judiciales, para asegurar que las desapariciones forzadas no sean crímenes sujetos a amnistía, en particular privando de todo efecto a la interpretación judicial dada a la Ley de Amnistía de 1977»²³.

Es interesante apuntar acerca de este último pronunciamiento que el GTDFI no recomienda la derogación de la Ley de amnistía sino, como tam-

les y otras instituciones deberían mantener la desaparición forzada como delito continuado o violación de los derechos humanos mientras no se hayan completado todos los elementos del delito o de la violación». Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias*, Doc. A/HRC/16/48, 26 de enero de 2011, párr. 439.

²¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias. Misión a España*, Doc. A/HRC/27/49/Add.1, 2 de julio de 2014, párr. 67.r).

²² *Ibid.*, párrs. 64 y 67. p) y q).

²³ *Ibid.*, párr. 67. cc.

bién propuso el Comité de Derechos Humanos en 2015, que su interpretación se amoldara a las obligaciones internacionales en investigación de hechos de desaparición forzada. De esta opinión fue también el Comité contra la Desaparición Forzada sobre la posición de la mencionada ley en sus observaciones finales a España:

«(...) exhorta [al Estado español] a que asegure que todas las desapariciones forzadas sean investigadas de manera exhaustiva e imparcial, independientemente del tiempo transcurrido desde el inicio de las mismas y aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal; que se adopten las medidas necesarias, legislativas o judiciales, con miras a superar los obstáculos jurídicos de orden interno que puedan impedir tales investigaciones, en particular la interpretación que se ha dado a la ley de amnistía»²⁴.

Con respecto a las garantías relativas al derecho a la verdad de las víctimas (afianzado en el art. 24.2 de la CDF), el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó al Estado español «considerar la creación de una comisión de expertos independientes encargada de determinar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado, en particular las desapariciones forzadas»²⁵. Por su parte, respecto a la «Ley de Memoria Histórica», como ya hicieran el Comité de

²⁴ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada: España*, Doc. CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013, párr. 12. El Comité contra la Desaparición Forzada se refirió a esta interpretación de la Ley de amnistía, contraponiéndola a la interpretación que de ella había realizado dos años atrás el Tribunal Supremo en su ya famosa sentencia, de febrero de 2012, por la cual absolvía de prevaricación al magistrado Baltasar Garzón, no sin antes criticar duramente su actuación a la hora de incoar una investigación de los crímenes del franquismo. En relación a la Ley de amnistía el Alto Tribunal, obviando que el PIDCP se firmó de forma anterior a la aprobación de la Ley de amnistía, contempló: «En otro orden de cosas, ha de recordarse que la ley de amnistía fue promulgada con el consenso total de las fuerzas políticas en un período constituyente surgido de las elecciones democráticas de 1977. Esta ley ha sido confirmada recientemente en su contenido esencial, por otro acto de naturaleza legislativa: el pasado 19 de julio de 2011 el Congreso de los Diputados rechazó la proposición para modificar la Ley 46/1977, de Amnistía». De igual modo, y en referencia clara las observaciones finales que venimos señalando, las cuales ponen de manifiesto el incumplimiento de tratados internacionales ratificados por España: «En este sentido, comprobamos cómo, desde estos órganos vigilantes del cumplimiento del Pacto, se han efectuado recomendaciones al Estado español sobre la derogación de la ley de amnistía (...). Se trata de recomendaciones y observaciones y no de denuncias de incumplimiento». Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, sentencia 101/2012 de 27 de febrero de 2012, pp. 19-20.

²⁵ Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada: España*, Doc. CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013, párr. 33.

Derechos Humanos y el GTDFI, tras congratularse por su adopción, estableció:

«Sin embargo, nota que las medidas que esa ley prevé para la localización e identificación de las personas desaparecidas dependen de la iniciativa de los familiares. Asimismo, le inquieta la información recibida sobre los diversos obstáculos con los que los familiares se habrían enfrentado en sus búsquedas (...).

(...) el Comité recomienda que el Estado parte adopte todas las medidas necesarias, incluyendo la asignación de los recursos de personal, técnicos y financieros suficientes, para la búsqueda y esclarecimiento de la suerte de las personas desaparecidas»²⁶.

Por último, igual oportunidad tuvieron las víctimas de exponer sus casos ante el REVJR, Pablo de Greiff, que realizó su primera visita oficial a España entre los días 21 de enero y 3 de febrero de 2014. Durante la misma, el REVJR visitó Madrid, Cataluña, Andalucía y Galicia y se reunió con representantes de varios sectores del Estado (entre otros, el ministro de Asuntos Exteriores, representantes del Ministerio Público y del Ministerio de Defensa, Defensores del Pueblo, tanto nacional como autonómicos, incluyendo un encuentro conjunto que reunió a la defensoría central con las ocho autonómicas) y asociaciones de víctimas y de defensores de derechos humanos con vistas a obtener una perspectiva amplia de las medidas que se han implementado en España en referencia a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición, todas objeto de su mandato (Rodríguez Rodríguez, 2014: 222).

En el informe final a su visita, de julio de 2014, el REVJR expuso:

«(...) el Relator Especial reitera las recomendaciones formuladas por varios mecanismos internacionales de derechos humanos sobre la incompatibilidad de los efectos de la Ley de Amnistía con las obligaciones internacionales adquiridas por España, incluyendo el artículo 2, párr. 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Relator Especial señala que estos compromisos fueron contraídos con anterioridad a la adopción de la Ley de Amnistía. En efecto, la Ley fue adoptada el 15 de octubre de 1977 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado el 27 de abril de 1977»²⁷.

²⁶ *Ibid.*, párrs. 31-32.

²⁷ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Doc. A/HRC/27/56/Add.1, 22 de julio de 2014, párr. 71.

Igualmente, acerca de organismos que promuevan la investigación de las violaciones pasadas de derechos humanos:

«El Relator Especial insta a las autoridades a iniciar discusiones serias para el establecimiento de un mecanismo o institución de carácter independiente, pero oficial, cuyo objetivo consista en conseguir un entendimiento exhaustivo de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario que ocurrieron durante la Guerra Civil y el franquismo. Recalca que este mecanismo podría adoptar diferentes modalidades y formatos, incluyendo la forma de una comisión de la verdad»²⁸.

Respecto al programa de reparaciones que contiene la Ley de Memoria Histórica, el REVJR realizó un detallado estudio del contenido de ésta, para llegar finalmente a la misma conclusión que la de los otros organismos anteriormente comentados:

«Evaluar rigurosamente la implementación de la Ley de Memoria Histórica y su uso por parte de las víctimas en aras de ajustar los modelos y medidas a los reclamos de las víctimas, estableciendo canales de comunicación entre las autoridades competentes, las víctimas y asociaciones»²⁹.

La coincidencia, por tanto, en los pronunciamientos de estos órganos internacionales no deja lugar a dudas sobre la falta de adecuación de la gestión de la transición por parte del Estado español a los estándares de Derecho Internacional de forma general, y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de forma particular.

4. La posición del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

De unos años a esta parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha venido realizando una adaptación de su jurisprudencia, intentando con ello poder aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) a hechos acaecidos antes de su entrada en vigor. Casos como *Chipre c. Turquía*³⁰, *Šilih c. Eslovenia*³¹ o *Varnava*

²⁸ *Ibid.*, párr. 47.

²⁹ *Ibid.*, párr. 104. b).

³⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Chipre c. Turquía*, Demanda núm. 27781/94, sentencia de 10 mayo de 2001.

³¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Šilih c. Eslovenia*, Demanda núm. 71463/01, sentencia de 9 de abril de 2009.

c. *Turquía*³² supusieron la inclusión de figuras jurídicas ya consolidadas en la jurisdicción interamericana y en el sistema universal, como la continuidad de los hechos de desaparición forzada o la independencia de la obligación de investigar.

El caso de Gran Sala, *Šilih c. Eslovenia*, versaba sobre la muerte ocurrida por una negligencia médica un año antes de la ratificación del CEDH por este Estado. El TEDH estableció en este particular:

«Against this background, the Court concludes that the procedural obligation to carry out an effective investigation under Article 2 has evolved into a separate and autonomous duty. Although it is triggered by the acts concerning the substantive aspects of Article 2 it can give rise to a finding of a separate and independent «interference» within the meaning of the *Blečić* judgment (...). In this sense it can be considered to be a detachable obligation arising out of Article 2 capable of binding the State even when the death took place before the critical date»³³.

En este caso el TEDH encuentra una obligación estatal dentro del art. 2, independizada de la infracción material del hecho, como es la investigación de lo sucedido, independientemente de que el objeto de esa investigación se produjera de forma anterior a la entrada en vigor del CEDH para ese Estado (la «fecha crítica»). Sin embargo, el requisito principal que demanda el TEDH para admitir a trámite un caso de estas características es la existencia de un vínculo real («genuine conexión») entre la entrada en vigor del CEDH para el Estado demandado y el hecho en cuestión. Este requisito es dividido en dos: la proximidad entre el hecho y la entrada en vigor del CEDH y que la mayor parte de la investigación se haya producido, o debiera de haberse producido, tras la «fecha crítica»³⁴.

Por su parte el caso también de Gran Sala, *Varnava c. Turquía*, consolidaba en el sistema de protección europeo la interpretación ya sostenida en otras jurisdicciones sobre la continuidad de los casos de desapariciones forzadas:

«There is however an important distinction to be drawn in the Court's case-law between the obligation to investigate a suspicious death and the obligation to investigate a suspicious disappearance. A disappearance

³² Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Varnava y otros c. Turquía*, Demandas Núm. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, sentencia de 18 de septiembre de 2009.

³³ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Šilih c. Eslovenia*... *doc. cit.*, párr. 159.

³⁴ *Ibid.*, párrs. 162-163. Véase igualmente Chinchón (2013b: 751).

is a distinct phenomenon, characterized by an ongoing situation of uncertainty and unaccountability in which there is a lack of information or even a deliberate concealment and obfuscation of what has occurred (...). This situation is very often drawn out over time, prolonging the torment of the victim's relatives. It cannot therefore be said that a disappearance is, simply, an «instantaneous» act or event; the additional distinctive element of subsequent failure to account for the whereabouts and fate of the missing person gives rise to a continuing situation. Thus, the procedural obligation will, potentially, persist as long as the fate of the person is unaccounted for; the ongoing failure to provide the requisite investigation will be regarded as a continuing violation»³⁵.

Los motivos que llevaron al TEDH a incluir esta interpretación dentro de su jurisprudencia son los mismos que movieron los primeros pronunciamientos del Comité de Derechos Humanos sobre desapariciones forzadas de principios de los años 80³⁶: la angustia que experimentan los familiares ante el desconocimiento del paradero de los desaparecidos se asemeja a lo experimentado en un caso de tortura; este estado se prolonga hasta que la suerte del desaparecido es hallada y, por tanto, la obligación de investigar estos hechos continúa hasta que ésta es conocida.

El nacimiento de estas dos vertientes jurisprudenciales en el seno del TEDH, aún con algunos detractores dentro de la doctrina, supuso un gran avance dentro de la protección de los derechos de las víctimas de violaciones de derechos humanos. El entendimiento del CEDH como un «instrumento vivo»³⁷, que deba adaptarse a las necesidades actuales de la sociedad, también fue visto como una nueva vía para la defensa de los derechos de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo, ya que hasta entonces (y también con posterioridad) el TEDH había inadmitido toda demanda de víctimas que alegaran violaciones cometidas durante esa época, así como falta de investigación de las mismas dentro de la jurisdicción española.

Según un estudio de Amnistía Internacional³⁸, siete son las denuncias presentadas contra España sobre los crímenes de la Guerra Civil y el fran-

³⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Varnava y otros c. Turquía...* doc. it., párr.148.

³⁶ Comité de Derechos Humanos, caso *Almeida de Quinteros c. Uruguay*, Comunicación 107/1981, Doc. CCPR/C/19/D/107/1981, 21 de julio de 1983, párr.14.

³⁷ El TEDH entendió que: «The Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions», Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Tercera), caso *K.A.B. c. España*, Demanda Núm. 59819/08, sentencia de 10 de abril de 2012, párr. 96.

³⁸ Amnistía Internacional (2013): *El tiempo pasa, la impunidad permanece. La jurisdicción universal, una herramienta contra la impunidad para las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo en España*, Doc. EUR4140013-25120.

quismo, habiendo sido todas subsiguientemente inadmitidas³⁹ (este estudio no incluye la más reciente denuncia de Vicente Lázaro, nieto de un agricultor asesinado en 1936, inadmitida en agosto de 2014, con lo cual son ocho hasta la fecha los casos presentados).

Los motivos por los que el TEDH ha declinado el conocimiento de esta serie de asuntos no han diferido mucho de un caso a otro. Este tribunal se ha limitado a remitirse al incumplimiento de lo contenido en los arts. 34⁴⁰ y 35⁴¹ del CEDH, sin una fundamentación del por qué de ese incumplimiento, salvo en el asunto *Gutiérrez Dorado c. España*, el único caso de los ochos con los que contamos hasta ahora en el que el TEDH pretende realizar una motivación sobre las razones por las cuales inadmite el conocimiento de estos hechos (tal y como sostiene el art. 45.1 del CEDH que contempla que «las resoluciones por las que las demandas se declaren admisibles o no inadmisibles, serán motivadas», por lo que en los demás casos cabría preguntarse si el TEDH no incumple el contenido de este artículo), y que serán las que a continuación analizaremos. Por su parte en el caso *Canales Bermejo c. España*, aparte de apelar a los arts. 34 y 35 del CEDH, aludió a los motivos que ya esgrimió en *Gutiérrez Dorado c. España*.

Antes de analizar los razonamientos dados por el TEDH para la inadmisión del asunto *Gutiérrez Dorado c. España*, y como advertencia prelimi-

³⁹ *Baena Alonso c. España* (2005); *Gutiérrez Dorado c. España* (2012); *Forum per la Memòria del País Valencià c. España* (2012); *Unión General de los Trabajadores c. España* (2012); *Negrín Fetter y otros c. España* (2012); *Canales Bermejo c. España* (2012); *Fernando León González y María Martín López c. España* (2013). *Ibid.*, pp. 11-12.

⁴⁰ «El Tribunal podrá conocer de una demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación, por una de las Altas Partes Contratantes, de los derechos reconocidos en el Convenio o sus protocolos. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a no poner traba alguna al ejercicio eficaz de este derecho».

⁴¹ «1. Al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recursos internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos y en el plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva. 2. El Tribunal no admitirá ninguna demanda individual entablada en aplicación del artículo 34 cuando: a) sea anónima; o b) sea esencialmente la misma que una demanda examinada anteriormente por el Tribunal o ya sometida a otra instancia internacional de investigación o de acuerdo, y no contenga hechos nuevos. 3. El Tribunal declarará inadmisble cualquier demanda individual presentada en virtud del artículo 34 si considera que: a) la demanda es incompatible con las disposiciones del Convenio o de sus Protocolos, manifiestamente mal fundada o abusiva; o b) el demandante no ha sufrido un perjuicio importante, a menos que el respeto de los derechos humanos garantizados por el Convenio y por sus Protocolos exija un examen del fondo de la demanda, y con la condición de que no podrá rechazarse por este motivo ningún asunto que no haya sido debidamente examinado por un Tribunal nacional. 4. El Tribunal rechazará cualquier demanda que considere inadmisble en aplicación del presente artículo. Podrá decidirlo así en cualquier fase del procedimiento».

nar, nos referiremos a la acertada valoración que de ellos realizó Alicia Gil: «El TEDH parece haber resuelto el tema de las víctimas de la guerra civil y del franquismo de la forma más cómoda para él, es decir, evitando pronunciarse sobre las cuestiones jurídicas más peliagudas y discutidas, que en muchas ocasiones su propia jurisprudencia había suscitado (...). Y elude pronunciarse sobre temas tan difíciles y debatidos como la compatibilidad de la ley de amnistía con los convenios de derechos humanos u otros textos internacionales o la posibilidad/obligación de aplicación retroactiva de las figuras del Derecho penal internacional y de su pretendido régimen especial en materias como el principio de legalidad, la prescripción, etc.» (Gil Gil, 2012: 15-29. En efecto, en definitiva el TEDH lejos de dar una visión sobre la adecuación del comportamiento del Estado español para con las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo, examina las acciones judiciales emprendidas por éstas antes de llegar ante su jurisdicción, concluyendo y constatando que, en definitiva, los demandantes no habían mostrado la «debida diligencia».

Para llegar a esta conclusión, el TEDH estableció que sobre los hechos materiales no tendría competencia temporal para pronunciarse por haber sido cometidos antes de la «fecha crítica», que para España sería el 4 de octubre de 1979, es decir, más de cuarenta y tres años después de haberse cometido los hechos⁴². Sin embargo, siguiendo la jurisprudencia ya analizada, el TEDH tuvo que pronunciarse sobre la obligación procesal independiente que emana del art. 2: la investigación de estos hechos; debiendo de aplicar a este caso los requisitos que el propio tribunal se impuso.

Según el TEDH, este asunto no cumplía uno de esos requisitos: la existencia de una «genuine connection» entre la entrada en vigor del CEDH para el Estado demandado y el hecho en cuestión, debido a que son circunstancias separadas por cuarenta y tres años⁴³. Sin embargo, tal y como Javier Chinchón puso de manifiesto, el TEDH obvió uno de los dos requerimientos que ya argüimos para definir esta «genuine connection» en *Šilih c. Eslovenia*: la necesidad de que la investigación tuviera que haberse iniciado en su mayor parte tras la fecha crítica. Esta apreciación, a pesar de que el propio TEDH reconoció posteriormente que en España esto no fue posible hasta mediados o finales de los años 70⁴⁴, no se tuvo en cuenta en la consideración de este primer punto (Chinchón, 2013: 752).

⁴² Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Tercera), caso *Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz c. España*, Demanda Núm. 30141/09, 3 de abril de 2012, párr. 34.

⁴³ *Ibid.*, párr. 36.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 39.

Posteriormente, y en referencia a la consideración del hecho como continuado, el TEDH atendió a la jurisprudencia del caso *Varnava y otros c. Turquía*, en la cual, aparte de reconocer el carácter continuado de la desaparición forzada, también se establecían requisitos procesales para la admisión de demandas de este calado:

«Nonetheless, the Court considers that applications can be rejected as out of time in disappearance cases where there has been excessive or unexplained delay on the part of applicants once they have, or should have, become aware that no investigation has been instigated or that the investigation has lapsed into inaction or become ineffective and, in any of those eventualities, there is no immediate, realistic prospect of an effective investigation being provided in the future. Where there are initiatives being pursued in regard to a disappearance situation, applicants may reasonably await developments which could resolve crucial factual or legal issues. Indeed, as long as there is some meaningful contact between families and authorities concerning complaints and requests for information, or some indication, or realistic possibility, of progress in investigative measures, considerations of undue delay will not generally arise. However, where there has been a considerable lapse of time, and there have been significant delays and lulls in investigative activity, there will come a moment when the relatives must realise that no effective investigation has been, or will be provided. When this stage is reached will depend, unavoidably, on the circumstances of the particular case.

In a complex disappearance situation such as the present, arising in a situation of international conflict, where it is alleged that there is a complete absence of any investigation or meaningful contact with the authorities, it may be expected that the relatives bring the case within, at most, several years of the incident. If there is an investigation of sorts, even if sporadic and plagued by problems, the relatives may reasonably wait some years longer until hope of progress being made has effectively evaporated. Where more than ten years has elapsed, the applicants would generally have to show convincingly that there was some ongoing, and concrete, advance being achieved to justify further delay in coming to Strasbourg. Stricter expectations would apply in cases where the applicants have direct domestic access to the investigative authorities»⁴⁵.

En este caso concreto, el TEDH entendió que no se daban los requerimientos allí expuestos debido a que los demandantes no habían mostrado la debida diligencia a la hora de presentar la demanda ante su jurisdicción. Si bien es cierto que el TEDH entendió (como hemos mencionado *supra*)

⁴⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Varnava y otros c. Turquía*, *doc. cit.*, párrs. 165-166.

que en España había dificultades para interponer una denuncia ante los tribunales internos (incluso habiendo Franco fallecido) debido a la Ley de amnistía⁴⁶, para demostrar que los demandantes habían incumplido el requisito de la debida diligencia, el TEDH se limitó a reunir todas las acciones judiciales emprendidas por éstos antes de llegar a su jurisdicción (en 2009), como muestra de que, a pesar de las circunstancias, podrían haber acudido antes a Estrasburgo.

La mayor crítica que podría argüirse contra este pronunciamiento del TEDH es el haber basado su pronunciamiento en «el mal hacer» de los demandantes (las víctimas), obviando en todo momento el comportamiento del Estado, ejemplificado en toda una serie de trabas administrativas, legales y políticas que han intentado ser sorteadas por los demandantes del presente caso y, en general, por toda víctima que se haya atrevido llegar ante la jurisdicción europea en derechos humanos.

Como forma más concreta de entender la apelación a la «falta de diligencia debida», el TEDH se refirió a que para los demandantes «it must have been apparent to the applicants that there was not any realistic hope of progress in either finding the body or accounting for the fate of their missing relative in the near future»⁴⁷, es decir, el TEDH contempla que ante la falta de respuesta de las autoridades o del inicio de una investigación de oficio (lo cual hubiera sido lo apropiado atendiendo a las obligaciones internacionales del Estado español), los demandantes debieron desestimar seguir intentando hacer justicia por la vía interna, suponemos que para optar ya entonces por llevar la cuestión ante su jurisdicción. Sin embargo, el TEDH en ningún momento ofrece una respuesta al interrogante que él mismo plantea: ¿cuál hubiera sido el momento exacto en el que ya la vía interna española se encontraba totalmente acabada? El año 1981 fue el elegido por el TEDH como «fecha crítica», siendo 2009 el año en el que fue interpuesta la demanda ante su jurisdicción (Chinchón, 2013: 752), obviando este tribunal en todo momento el activo comportamiento judicial de los demandantes (con actuaciones internas desde 1978 hasta 2008, por lo que al menos hasta esta fecha la vía interna española estaba aún disponible), a pesar del contexto político y jurídico al que toda víctima de la Guerra Civil y el franquismo ha debido enfrentarse para poder hacer

⁴⁶ Como punto positivo a destacar, el TEDH reconoce que tras la muerte del dictador debieron de iniciarse investigaciones sobre los hechos entonces cometidos, no mencionando que ni la Ley de amnistía, recientemente aprobada tras la democracia, ni la prescripción de los hechos exoneraba ni exonera ahora al Estado de emprender tal investigación. *Rights International Spain* (2012).

⁴⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Tercera), caso *Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz c. España*, doc. cit, párr. 39.

justicia dentro de su propio Estado (Escudero, Rafael; Campelo, Patricia; Pérez, Carmen y Silva, Emilio, 2013: 55).

Tras esta inadmisión, un nuevo caso fue presentado ante el TEDH por crímenes cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo: asunto *Canales Bermejo c. España*. Este caso era el primero presentado tras la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2012 (la cual absolvía de prevaricación al juez Garzón, pero cerraba la puerta de forma definitiva a cualquier investigación o juzgamiento de estos hechos en España, privando, así, de recurso efectivo a las víctimas) pero también el primero que era presentado tras las sentencias de los asuntos *Varnava y otros c. Turquía*, *Šilih c. Eslovaquia* o *Janowiec y otros c. Rusia*⁴⁸, es decir, tras la reforma de la competencia temporal del TEDH en lo relativo a la obligación de investigar (Rights International Spain, 2012: 2).

En la demanda de este caso se argumentaron dos extremos vitales a efectos de cumplir con las exigencias de admisibilidad del art. 35: agotamiento de recursos internos y regla de los seis meses a partir de la fecha de la resolución definitiva. Por un lado, la fecha a tener en cuenta para cumplir con el primero de los requisitos era la mencionada sentencia del Tribunal Supremo, pues «ha sido en el marco de esa sentencia donde la máxima instancia jurisdiccional española se ha pronunciado (nunca antes lo había hecho) sobre cuestiones de fondo que afectan de forma directa las pretensiones del demandante, en el sentido de concluir cerrar la vía judicial penal para dar respuesta a tales pedidos»⁴⁹. Igualmente sobre el requisito de los seis meses (necesario para demostrar «debida diligencia» a la hora de interponer la demanda ante el TEDH), se estableció que la fecha a partir de la cual ese tiempo empezaría a contar sería, precisamente, el 27 de febrero de 2012 debido a que «la posibilidad de acudir ante éste [TEDH] sólo puede ejercerse en el momento en que queda patente la ausencia de recursos internos efectivos para dar respuesta a las pretensiones de los demandantes»⁵⁰.

Esta demanda también daba respuesta a uno de los argumentos con los que el TEDH desestimó el caso anteriormente comentado, ya que se contempló que:

«(...) después de acabar la dictadura franquista y durante la década de los 80 y primeros años de los 90, no se dieron las circunstancias en Es-

⁴⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos (GS), caso *Janowiec y otros c. Rusia*, Demandas Núm. 55508/07 y 29520/09, sentencia de 16 de abril de 2012.

⁴⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda del caso *Canales Bermejo c. España*, Demanda Núm. 56264/12, 8 de noviembre de 2012, párr.326.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 334.

pañá para que se llevara a cabo una investigación (...), que no se dieran en aquellos años tales circunstancias favorables, no puede entenderse como una ausencia total y definitiva de posibilidades de investigación de tales hechos»⁵¹.

En efecto, la manifiesta inacción del Estado español no puede trasladarse a las víctimas, es decir, que como consecuencia de la dejadez estatal éstas deban contagiarse de tal actitud y desechar cualquier posibilidad de que los crímenes sean investigados dentro de la jurisdicción española. De hecho esta afirmación queda representada en la propia demanda:

«(...) la esperanza que las víctimas habían mantenido se materializó a finales de los años 90, cuando con los procedimientos sustanciados ante la Audiencia Nacional por los crímenes cometidos durante las dictaduras argentina y chilena quedó de manifiesto la posibilidad de que graves violaciones de Derechos Humanos fueran enjuiciadas por tribunales españoles. Precisamente por ello, la incoación de las Diligencias Previas 399/2006 por el Juzgado Central de Instrucción N.º 5 de la Audiencia Nacional, el 16 de octubre de 2008, fue percibido —no sólo por las víctimas, sino por toda la comunidad jurídica— como la materialización concreta de las esperanzas que hasta ese momento se habían mantenido. Es decir, el inicio de la instrucción junto a las diligencias ordenadas por el Juez instructor resultó ser un avance concreto hacia el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva de las víctimas, hacia la investigación efectiva y, en su caso, el enjuiciamiento, de las más graves violaciones de Derechos Humanos sucedidas en España»⁵².

Sin embargo, que la sentencia de 2012 marcaba el inicio del cómputo de los seis meses queda ejemplificado igualmente en que tal y como la demanda sostiene, el TEDH ya advertía en su jurisprudencia que este plazo no debe empezar a correr si la violación persiste. Al encontrarnos con un caso de una desaparición forzosa que no ha sido investigada (violación continuada⁵³), la demanda aprecia que para estos supuestos habrá que fijar un hito que haga que el plazo de seis meses empiece a correr, no buscar un factor que lo suspenda, es decir, que estime que ese plazo ha ya concluido y, por tanto, que el TEDH se considere incompetente⁵⁴. La sentencia del Tribunal Supremo será el hito desencadenante de este plazo, por cuanto

⁵¹ *Ibid.* Negrita del original.

⁵² *Ibid.*, párr. 335. Negrita del original.

⁵³ *Ibid.*, párr. 337.

⁵⁴ *Ibid.*, en referencia a Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Varnava y otros c. Turquía*, *op cit.* Opinión Concurrente emitida por la Juez Ziemele a la Sentencia de la Gran Sala de 18 de septiembre de 2009, párr. 11.

que cierra la puerta al inicio de cualquier posibilidad de investigación de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo bajo la jurisdicción española.

Sin embargo, a pesar de que la demanda rellenaba los vacíos que el TEDH había señalado para rechazar el caso *Gutiérrez Dorado c. España*, éste volvió a inadmitir la demanda bajo los mismos motivos, mediante un escueto:

«A la luz del conjunto de elementos en su posesión y en la medida en que es competente para decidir sobre las quejas formuladas, el Tribunal ha considerado que su demanda no cumple con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 34 y 35 del Convenio (ver *mutatis mutandi*, *Gutiérrez Dorado et Dorado Gutiérrez c. Espagne*)»⁵⁵.

Este fue el máximo razonamiento que esgrimió el TEDH, remitiéndose a lo que ya estableció en *Gutiérrez Dorado c. España* «cambiando lo que haya que cambiar» (¿cómo por ejemplo? Cabría preguntarse, pues el TEDH falta a lo establecido en el art. 45.¹⁵⁶). No obstante, la consternación es mayor si apelamos a que para sustentar la violación del art. 3 se utilizaron argumentos ya contemplados por el propio TEDH en un caso anterior: *Janowiec y otros c. Rusia*, en donde sí se encontró violación de este artículo. Como muestra de lo que el TEDH interpretó respecto al contenido del art. 3 en *Janowiec y otros c. Rusia*, pero pareció no serle aplicable al caso *Canales Bermejo c. España*, y por extensión al comportamiento del Estado español para con las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo:

«(...) the obligation imposed by Article 3 is a more general humanitarian nature, for it enjoins the authorities to react to the plight of the relatives of the dead or disappeared individual in a humane and compassionate way. The authorities have a duty to comply with the requirements of Article 3 irrespective of whether they were responsible for the original act of death or disappearance»⁵⁷.

Conclusiones y retos futuros

Tras todo lo expuesto anteriormente las conclusiones a las que puedo arribar no diferirán mucho de quien acabe de leer estos pronunciamientos y de lo ya escrito al respecto por gran parte de la doctrina especializada.

⁵⁵ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Canales Bermejo c. España*, Demanda Núm. 56264/12, 15 de noviembre de 2012.

⁵⁶ Véase el análisis sobre la inadmisión de este caso en Rights International Spain (2012: 1-10).

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 152.

El panorama que presentaba la situación de los derechos de las víctimas del franquismo y la Guerra Civil, podría haberse quedado en un «mero» problema de voluntad política hasta 2012⁵⁸. Sin embargo, tras la sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de ese año, se cerraba cualquier posible vía de que España juzgara los delitos cometidos en su propia jurisdicción desde 1936, oscureciendo, aún más si cabía, la situación de las víctimas. Las consecuencias de esta sentencia no son únicamente el cierre total de cualquier investigación ya abierta, o que pudiera abrirse respecto a estos hechos, sino que vemos en ella una suerte de «aviso a navegantes», una hoja de ruta perfectamente armada de cuál ha de ser la posición de la judicatura española en caso de que un juez se encuentre ante indicios de comisión de un crimen con claros indicios de haber sido perpetrado durante la Guerra Civil o el franquismo; y, más aún, de cuáles serán las consecuencias de quien se aventure a no seguirla.

La posición del Poder Ejecutivo no difiere mucho de la marcada por el Poder Judicial: si éste cierra las puertas a que el derecho a la justicia de las víctimas sea satisfecho en el lugar donde los crímenes se habían perpetrado (España), aquél se encarga de hacer lo propio de puertas para afuera. Los sucesivos intentos del Gobierno por torpedear la investigación iniciada en Argentina, a través de la aplicación por parte del juzgado núm. 1 en lo Criminal y Correccional Federal de Buenos Aires del principio de jurisdicción universal, se han visto materializados en la contestación mediante evasivas e información falsa e incompleta a los diferentes exhortos librados por este juzgado. Igualmente, el Ministerio de Asuntos Exteriores se negó en un primer momento a que las víctimas comparecieran mediante videoconferencia ante la jueza competente de la causa. Sin embargo, el mayor revés a este proceso volvió a ser del Poder Judicial, representado en este caso en la Audiencia Nacional, ante la negativa de extraditar a varios reconocidos torturadores y altos funcionarios franquistas, imputados ya por el juzgado argentino, bajo el argumento de la prescripción de los hechos.

A pesar de la lentitud con la que avanza el proceso y las trabas que el Estado español a través de todos los flancos posibles le está poniendo, la jurisdicción universal puede ser vista como una de las posibles vías en las que las víctimas vean en un futuro satisfecho su derecho a la justicia.

Las instancias internacionales, sin embargo, siguen constituyendo un potencial aliado. A pesar de que lamento la falta de predisposición del

⁵⁸ Es necesario, sin embargo, puntualizar que hasta esa fecha la voluntad del Poder Judicial de realizar cualquier tipo de investigación sobre los hechos que nos ocupan era igualmente pobre. Véase al respecto: Chinchón, Javier (2012: 45-50).

TEDH por conocer de estos hechos, los mecanismos cuasicontenciosos de Naciones Unidas, con competencia para recibir casos individuales, podrían erigirse como el siguiente paso a dar en el tortuoso camino de búsqueda de la justicia para las víctimas. Órganos, ya mencionados en este trabajo, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura o el Comité contra la Desaparición Forzada (los tres con competencia aceptada por España para conocer de denuncias particulares), han demostrado una predisposición mayor que el propio Estado español y el TEDH en esta materia. Sin embargo, pese a que no estamos hablando de tribunales jurisdiccionales *per se*, un pronunciamiento de estos órganos revelando el mal hacer del Estado sobre un caso concreto, constituye una clara y reconocida declaración de incumplimiento de un tratado internacional, no del agrado de ningún Estado. A parte, conociendo el renovado interés de España por las Naciones Unidas y su posición internacional, con sillón en el Consejo de Seguridad desde 2015, pudiera parecer incluso indecorosa su continua reticencia a respetar los derechos humanos de sus propias víctimas.

Por último, las reivindicaciones de las víctimas en el plano del derecho a la verdad y reparación son igualmente incesantes, estando focalizadas en dos únicas reivindicaciones: constituir una comisión de la verdad que investigue los hechos ocurridos durante la Guerra Civil y el franquismo y dotar de los medios adecuados a la Administración para que intervenga en la búsqueda y exhumación de las fosas comunes halladas en todo el territorio nacional. Sin embargo, la situación actual en estos extremos no difiere mucho de lo ya comentado en el campo del derecho a la justicia, con el agravante de que para su implementación es necesaria única y llanamente voluntad política.

La crisis económica ha vaciado de contenido (gubernamentalmente hablando) todas aquellas pretensiones que no constituyan una generación de empleo u oportunidades de negocio, siendo reducidas las cuestiones orientadas a la defensa de los derechos humanos (cuestiones tan cercanas como lejanas, según el prisma con el que se mire), desde determinados sectores de la sociedad, a una preocupación de unos pocos nostálgicos interesados en desestabilizar al Gobierno de turno. Los oídos sordos ante la posibilidad de crear un mecanismo orientado a que se conozca la verdad sobre el pasado, y el nulo presupuesto para la exhumación de quiénes aún están enterrados en una cuneta supone, a mi entender, una clara revictimización de las víctimas que, si ya vieron sus derechos violados durante una guerra y cuarenta años de dictadura, incluso en democracia su propio país los sigue conculcando.

Referencias

- Amnistía Internacional (2013). *El tiempo pasa, la impunidad permanece. La jurisdicción universal, una herramienta contra la impunidad para las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo en España*, Doc. EUR4140013-25120.
- Chinchón, Javier (2008). «Transición española y justicia transicional: ¿qué papel juega el ordenamiento jurídico internacional en un proceso de transición? A propósito de la coherencia, buena fe y otros principios de derecho internacional postergados en la transición política de España», *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 7, pp. 331-354.
- (2012). «El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España», *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, 67.
- (2013a). «Incompetencia (sobreenvenida) respecto a la obligación autónoma, independiente y continuada de investigar», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 45, pp. 741-759.
- (2013b). «TEDH-Decisión de 27.03.2012, Antonio Gutiérrez Dorado y Carmen Dorado Ortiz c. España, 301410/09 (arts. 2, 3, 5, 8 y 13 CEDH), Desaparición forzada de personas independientemente y continuada de investigar», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 45, pp. 741-759.
- Escudero, Rafael; Campelo, Patricia; Pérez, Carmen y Silva, Emilio (2013). *Qué hacemos para reparar a las víctimas, hacer justicia, acabar con la impunidad y por la construcción de la memoria histórica*, Madrid: Akal.
- Gil Gil, Alicia (2010). «Justicia transicional en España» en J. Tamarit (coord.). *Justicia de transición, justicia penal internacional y justicia universal*, Barcelona: Atelier, pp. 143-173.
- (2012). «Los crímenes de la guerra civil española: ¿Responsabilidad del Estado Español por infracción del Convenio Europeo de Derechos Humanos? Análisis de la decisión del TEDH de 27 de marzo de 2012, caso Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz contra España, y de sus antecedentes en la jurisdicción española», *Revista para el análisis del derecho*, 4, pp. 15-29.
- Mayayo, Andreu (2006). «La violencia política a la Transició», en R. Martí, A. Mayayo y A. Segura i Mas (eds.): *Memòria de la Transició a Espanya i a Catalunya*, vols. VI y VII, Barcelona: Universitat de Barcelona, pp. 11-66.
- Rodríguez Rodríguez, Jorge (2014). *El derecho a la verdad en la justicia de transición española*, Lurca: Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pp. 214-228. Disponible en: <http://www.aedidh.org/sites/default/files/Derecho%20a%20la%20verdad%20v7.pdf>
- Rights International Spain (2012). «Decisión del TEDH en el caso *Gutiérrez Dorado vs. España*: luces y sombras, *Series Análisis Jurídicos GCyF*, pp. 1-7. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/f893f36547a757264deca19d70abf3e48ae19ae5.pdf>
- (2012). «La decisión del TEDH en el asunto *Canales Bermejo c. España*. Una sombra definitiva», *Series Análisis Jurídicos GCyF*, pp. 1-10. Disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/f2d650588e849dbe4480d981d8fee6ecf8b791c0.pdf>

Villán, Carlos y Faleh, Carmelo (2008). «Derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas, crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en España durante la Guerra Civil y la dictadura», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 16, pp. 1-51.

Jurisprudencia y documentación de organizaciones internacionales

Comité de Derechos Humanos, caso *Almeida de Quinteros c. Uruguay*, Comunicación 107/1981, Doc. CCPR/C/19/D/107/1981, 21 de julio de 1983.

Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos: España*, Doc. CCPR/C/ESP/CO/5, 5 de enero de 2009.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias*, Doc. A/HRC/13/31, 21 de diciembre de 2009.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias*, Doc. A/HRC/16/48, 26 de enero de 2011.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias. Misión a España*, Doc. A/HRC/27/49/Add.1, 2 de julio de 2014.

Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, Doc. A/HRC/27/56/Add.1, 22 de julio de 2014.

Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada: España*, Doc. CED/C/ESP/CO/1, 12 de diciembre de 2013.

Comité contra la Tortura, *Observaciones Finales del Comité contra la Tortura: España*, Doc. CAT/C/ESP/CO/5, 19 de noviembre de 2009.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Baena Alonso c. España*, Demanda Núm.39905/04, 30 de septiembre de 2005.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Šilih c. Eslovenia*, Demanda Núm. 71463/01, sentencia de 9 de abril de 2009.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Varnava y otros c. Turquía*, Demandas Núm. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 and 16073/90, sentencia de 18 de septiembre de 2009.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz c. España*, Demanda Núm. 30141/09, 3 de abril de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Forum Per La Memoria Del País Valencià*, Demanda Núm. 78650/11, 12 de abril de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Janowiec y otros c. Rusia*, Demandas Núm. 55508/07 y 29520/09, sentencia de 16 de abril de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Unión General de los Trabajadores c. España*, Demanda Núm. 62152/11, 21 de junio de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Negrín Fetter y otros c. España*, Demanda Núm. 37853/10, 19 de julio de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, demanda del caso *Canales Bermejo c. España*, Demanda Núm. 56264/12, 8 de noviembre de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Canales Bermejo c. España*, Demanda Núm. 56264/12, 15 de noviembre de 2012.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso *Fernando León González y María Martín López c. España*, Demanda Núm. 5973/13, 28 de marzo de 2013.

Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, sentencia 101/2012 de 27 de febrero de 2012.

Investing in Change: Education, Transitional Justice and Impact in the Colombian Peacebuilding Process

Invirtiendo en cambio: la educación, la justicia transicional, y el impacto en el proceso de paz colombiano

Sam Underwood*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp91-123

Fecha de recepción: 1/08/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Summary: Introduction. 1. Conceptualising education: The power to intervene, mobilise, transform. 2. Education and transformation in Colombia. Conclusion. References.

Abstract: Investment in educational initiatives as transitional or transformative mechanisms in societies trying to build peace is often limited by several assumptions. First, it is often held as that education is largely a tool of prevention, and that the impact of the initiatives cannot be measured. Second, children are considered only as the «future generation» who will «inherit» the society, reducing their value to their future potential and undermining their agency in the present. Third, since introducing sensitive issues into the formal education system is politically difficult and risks reopening old wounds, it is held that educational initiatives are dependent on, and thus secondary to, a sustained reconciliation or peacebuilding process. As a result of these assumptions, education is often shelved as a long-term, developmental issue in post-conflict societies, and does not benefit from the resources brought by the «peace dividend.» This article seeks to deconstruct these assumptions, and argue that educational initiatives in fact have an observable, measurable, transformative impact on individuals, groups and societies. If this impact is supported and sustained by economic and political investment, education can play a central role in peacebuilding and transformative initiatives.

Keywords: education, peace, transitional justice, Colombia.

Resumen: La inversión en iniciativas educativas como los mecanismos transnacionales o transformativos en sociedades inmersas en procesos de construcción

* Contact address: Sam_underwood25@hotmail.co.uk

de la paz está limitada por varios presupuestos. Primero, la educación es ante todo una herramienta preventiva, y no se puede medir el impacto de las iniciativas. Segundo, los niños y niñas se consideran solamente como «la generación futura» que heredará la sociedad, reduciendo su valor a su capacidad futura y subestimando así su agencia en el presente. Tercero, dado que la introducción de temas sensibles en el sistema de educación formal es políticamente compleja y puede abrir viejas heridas, se mantiene que las iniciativas educativas dependen de, y por ende son secundarias a, un proceso sostenido de reconciliación o construcción de la paz. Como resultado de tales presupuestos, la educación frecuentemente está representada como un asunto de desarrollo a largo plazo, y no se beneficia de los recursos que se disponen durante el «dividendo de paz.» Este artículo busca deconstruir estas presupuestos argumentando que las iniciativas educativas en realidad tienen un impacto observable, medible, y transformativo sobre los individuos, los grupos, y las sociedades. Si la inversión económica y política puede apoyar y sostener este impacto, la educación puede jugar un papel primordial en los procesos transformativos y de construcción de paz.

Palabras clave: educación, paz, justicia transicional, Colombia.

Introduction

Transitional justice, which in its essence consists of a range of interventions designed to put society on the path of peace and democracy, has traditionally prioritised legal mechanisms and top-down institutional reforms. Such interventions are often intended to restore the rule of law and end impunity, with the trial and punishment of key perpetrators during the conflict considered the ultimate proof of impact. Although this vision often fails to materialise or is impractical for political reasons, it is assumed that such top-down reforms demonstrate an immediate and visible “change” from the past means that the increased financial and human resources received by societies when emerging from conflict, often referred to as the “peace dividend,” are invariably invested into this form of “transition.”

Education has traditionally been excluded from this paradigm of change. With the release of the Education and Transitional Justice report co-published by the International Centre for Transitional Justice and UNICEF, the synergies between education, transitional justice and peacebuilding are finally beginning to receive more attention (Ramírez Barat & Roger, 2015). However, whilst many governments pay lip service to education’s capacity to empower the youth, they rarely provides the funds or resources to mobilise this capacity. The primary beneficiaries of the “peace dividend” are seldom students or teachers, but lawyers, politicians, and international bureaucrats.

This prioritisation is founded upon several assumptions. First, it is often held as an unfortunate truth that the impact of educational initiatives cannot be measured. This is because education is considered purely as a preventative measure for future conflict, and not a remedy to past conflict. It would follow that any impact would only be realised in the long-term, and even then, it would be difficult to measure this impact without resorting to the tenuous “if not for the initiative” conjecture. As a result, resources are instead invested in other initiatives that are considered to bring immediate, observable, measurable “change.” Second, this assumption is reinforced by the characterisation of children, presumed to be the key recipients of education, as the “future generation” who will “inherit” the society left by the transitional justice process. This view reduces children to their future potential and undermines their agency in the present, again relegating education as a long-term, albeit important issue. Third, since introducing sensitive issues into the formal education system is politically difficult and risks reopening old wounds, it is held that educational initiatives are dependent on, and thus secondary to, a sustained reconciliation or peacebuilding process. As a result of these

assumptions, education is often shelved as a long-term, developmental issue in post-conflict societies, and does not benefit from the resources brought by the “peace dividend.”

This article seeks to demonstrate the fallacy of these assumptions. It will also argue that educational initiatives can have a transformative impact on individuals, communities and societies. They are therefore essential to consolidating a sustainable peace, “localising” transitional justice, and constructing a culture of human rights indispensable to guarantees of non-repetition. First, it will provide a theoretical conceptualisation of how educational initiatives can have an impact in societies characterised by high levels of conflict. Second, it will demonstrate this impact in practice using the examples of two educational initiatives in Colombia, a society currently engaged in a peace-building process after five decades of armed conflict between the State, guerrillas of the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), right-wing paramilitaries, and various other illegal armed groups. These cases will demonstrate the transformative impact of educational initiatives, and the need for governments, civil society organisations, and individuals to invest in education as a tool for change.

1. Conceptualising education: The power to intervene, mobilise, transform

The relationship between formal education and wider society is essential to understanding education’s transformative capacity. What is taught and learnt at school often mirrors and transmits the values, attitudes and beliefs prevalent in society at the time. More specifically, schools themselves can be identified as microcosms of democratic systems, where student-student and student-teacher relationships emulate citizen-citizen and citizen-state relationships. The formal education system thus forms the moral framework of society, and ensures the replication of this framework into the future.

Where these values are antithetical to cooperation, peace, and human rights, education can contribute to conflict (Bush & Saltarelli, 2000). This is the case where the right to available, accessible, acceptable, and adaptable education is not respected. Where availability or access to education is a problem, the absence of a teacher translates to the absence of the State, creating a vacuum of influence and support often filled by illegal armed actors. Many scholars have argued that combatants are often predominantly young males who have not received an education, and are easily manipulated by propaganda and the allure of taking up arms (INEE, 2013: 7). By neglecting rural areas, or failing to invest in infrastructure and

access to schools, states also permit an exclusive education system which exacerbates grievances leading to conflict, including poverty, inequality, and division. Furthermore, education considered “unacceptable” by human rights standards, such as curricula that exclude or vilify a certain group, or simply “privilege the history, culture, religion and language of one culture over another,” (INEE, 2013: 6) transmits division and discrimination to children. Violence in schools also reinforces a culture of conflict, particularly where authoritarian pedagogy and corporal punishment are utilised, where bullying is tolerated, or where sexual harassment goes unpunished. The failure of the State to take a rights-based approach to education can therefore be identified as a structural cause underpinning conflict. Given that conflict itself violates the right to education, societies can find themselves caught in a vicious cycle described as a “conflict trap” if the right to education is not addressed (Collier, 2003).

Mary Joy Pigozzi has argued that conflict can provoke “crisis situations,” which catalyse change and “provide an opportunity for transforming education” (Pigozzi, 1999: 4). However, when the State engages in such a process, it is often guided by an impulse, common to various transitional justice processes, to guarantee security and shut down spaces of potential conflict. This can compromise a rights-based approach to education. In Bosnia and Herzegovina, for example, schools were segregated under the “two schools one roof” system to minimise contact between children of different ethnic groups, which was considered a threat to peace in the country. Although this was only supposed to be a temporary measure, the failure to introduce initiatives for desegregation resulted in the consolidation of this divisive system of education. Consequently, children still have little contact with children from other ethnic groups, and learn histories that promote nationalism, derogatory stereotypes and vilification of the “other.” This has undermined reconciliation processes and sustainable peacebuilding, as demonstrated by the violent resistance from parents and communities to attempts at desegregation.

The example of Bosnia thus demonstrates that education as the “moral framework” moulded after conflict can ossify over time, causing the values and attitudes it transmits to harden into the core of social relations, national identity, and culture. If basic principles such as non-discrimination, the right to human dignity, democratic participation and the right to education are not included in this core, the education system is likely to transmit and perpetuate division, discrimination, and violence. This makes future outbreak of conflict more likely, returning society to the “conflict trap.”

Given the inherently divisive nature of conflict, societies emerging from conflict are often characterised by mistrust, segregation, and negative

stereotypes of the “other.” To contribute to sustainable building, education must therefore cease to be a passive receptor and transmitter of societal values, and instead must positively intervene to challenge and transform such a culture. There are a number of mechanisms capable of creating this intervention, including historical memory projects, promotion of human rights in schools through reform of the curriculum and school policies, and initiatives such as teacher training directed towards encouraging critical thinking and democratic debate among learner. Given the high visibility of schools in the local community, such mechanisms are capable of raising awareness about the conflict and victims, mobilising citizens to engage with the peace process and identify themselves as agents of change, and building the critical mass necessary to sustain transformation. This impact is often immediately observable, measurable, and suitable for qualitative and quantitative analysis. It also attests to value of children as active agents of change in the present. Finally, the participatory methodologies necessary to encourage critical thinking also give initiatives a bottom-up dimension that makes them more locally relevant, and less politically sensitive to introduce.

In short, the aforementioned assumptions about investment in education are undermined by their preoccupation with its “long-term” objectives, and their failure to consider the *procedural aspect* of introducing the initiatives, and the impact that it has. The following section will analyse examples of such initiatives in the Colombian context, demonstrating their transformative impact on children, teachers, and wider society.

2. Education and transformation in Colombia

The Colombian conflict has several characteristics that make it necessary to have a bottom-up, localised approach to transformation, including educational initiatives. First, it is the world’s longest running internal armed conflict, going back over five decades to 1958 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013: 20). Any peace-building process therefore requires a genuinely participatory process mobilised from the bottom-up to recognise the deep structural roots of violence. Second, the conflict has had a distinctly regionalised impact, with large urban centres like Bogotá experiencing conflict very differently to smaller cities, surrounding “*comunas*,” (slums) and the countryside. Peacebuilding must therefore be localised to remain relevant. Third, since the Colombian government has been democratically elected throughout the conflict, “transition” in the classic sense of regime-change is not a relevant mechanism for change. The locus of change is shifted from elite to everyday spaces, and democratisation is understood in

terms of empowering citizens as active agents in society, rather than merely political reform. Finally, the Colombian conflict has disproportionately affected children, and has involved violation of the right to education as a cause and consequence of violence. It follows that children are stakeholders in any peacebuilding initiatives, and that the right to education must be a central tenet of any transformative process.

This section will demonstrate that educational initiatives have had a transformative impact in the Colombian peacebuilding process. The information for this section was compiled predominantly from a series of face-to-face interviews conducted in the Colombian cities of Bogotá and Barrancabermeja in May 2015. Interviews were conducted with a range of stakeholders including adults, young people, children, government representatives, NGO workers, teachers, and local civil society leaders.¹ The interviewees were selected for their direct experience participating with educational initiatives that contribute to transformative justice.

Two principle case studies have been selected for analysis. These cases demonstrate how educational initiatives can be strategically organised to maximise impact. Clearly, limiting analysis to two case studies has the drawback of omitting information from various other experiences that also have a transformative impact. The cases have been chosen, however, as for their different approaches and the different contexts in which they were implemented, demonstrating the flexibility of education. The first received its impulse primarily from a national initiative led by a State-affiliated organisation, and uses examples from schools in middle class neighbourhoods of Bogotá less exposed to open conflict. The second derived from local initiatives organised on a regional level by civil society, and focuses on peacebuilding in an area of high conflict. It should not be inferred from this distinction that the initiatives function exclusively in these spaces; on the contrary, it will be argued that their ability to integrate different levels of society contributes towards visibility, participation, sustainability and coherence.

2.1. *The significance of the Havana peace process and "peace dividend"*

With the announcement in October that the Colombian government and the FARC hope to conclude peace negotiations within six months, an agreement to end the fifty year conflict is tantalisingly close. Despite

¹ All interviews were conducted in Spanish and translated by the author.

this prospect, those I interviewed during my visit shared the opinion that an agreement between the government and the FARC would have little impact if it is not supported by local initiatives. Many stressed distrust of elite politicians and lawyers, or emphasised the diverse armed actors excluded from the negotiations, the persistence of structural causes such as poverty, inequality and state abandonment, and the prevalence of violence in everyday life, at school, and in the home. Without addressing these issues, peace would remain an abstract political concept with little tangible benefit for ordinary people.

Nevertheless, an agreement provides a platform for transformative initiatives. Colombia President Juan Manuel Santos has spoken of the “peace dividend” he expects the agreement to bring, referring to the extra financial resources made available by reducing military spending once an agreement is reached.² This dividend is complemented by increased investment from foreign corporations following improved regional stability, the absorption of land and resources held by the FARC and other illegal groups into the legal economy, and money invested by international non-government and government organisations to support the peace process. In short, the conclusion of the peace agreements will provide the Colombian government with significant extra resources to invest in the country. Where this money is invested is key to the impact and sustainability of the agreement.

Despite their reservations about the official peace process, stakeholders engaged in the defence of human rights stressed that the Havana negotiations were essential in opening the space and stimulating dialogue about peace, victims, and memory. Under the previous Uribe administration, the politics of “señalamiento” (stigmatisation) of human rights defenders and promotion of military “National Security” policies limited freedom of expression by associating human rights with the guerrilla, making them highly politically sensitive and dangerous to discuss. The new government’s acknowledgement of the state of armed conflict and commitment to peace and human rights, demonstrated by the negotiations in Havana, provide official recognition of the importance of such processes, reducing stigmatisation and enhancing security. Recognition of human rights has also contributed to increased government investment in civil society organisations, which under Uribe was almost non-existent.³ Shifting official

² El Espectador, *Paz en Colombia dará “dividendos” económicos, sociales y ambientales: Santos*, (25/09/2015), Retrieved online at <http://www.elespectador.com/noticias/politica/paz-colombia-dara-dividendos-economicos-sociales-y-ambi-articulo-588655> on 08/12/2015.

³ Informal conversation with Government Representative, Bogotá, May 2015.

rhetoric from focus on war to peace has thus provided the political and economic support necessary to make educational initiatives possible, opening the space for transformation.

Furthermore, rather than diluting interest in peace, questioning the impact of the peace agreement often stimulated a sense of civic duty to participate in the peacebuilding process. One 15 year old boy, a victim of forced displacement from the North Santander region, captured the sentiment, arguing that “peace doesn’t consist only of an agreement, of something from high society. Peace begins with dialogue from every person... everyone has to put their grain of sand.”⁴ Other young people identified themselves as the “generation of peace,” acknowledging their responsibility to turn a political concept into reality. As one interviewee summarised, “this is a crucial moment for Colombia to get answers, so we want to move, to guarantee, to offer alternatives.”⁵ This momentum is also visible in schools, with one teacher explaining that the issue “has greatly stimulated the class, and has made the students put forward their opinions, take more interest in what is happening, ask lots of questions.”⁶ It could therefore be conceived that an official process permits and stimulates debate and interest in human rights, contributing not only financial resources, but in the form of increased enthusiasm and commitment to peace, human resources too. By investing in educational initiatives, it will be argued that the momentum behind peace stimulated by the agreement be sustained and multiplied, building a critical mass to support peacebuilding from the bottom up, and supporting a genuine transformation in the country.

CASE 1: THE NATIONAL CENTRE FOR HISTORICAL MEMORY

Engaging citizens in debate and self-reflection is thus a foundation of any bottom-up peacebuilding process, and of reparation packages including genuine guarantees of non-repetition and means of satisfaction for victims. The State has recognised this by creating the “National Centre for Historical Memory,” (CNMH), as part of the 2011 Victim’s Law outlining reparations for victims of the conflict. The Centre is responsible for the recovery and construction of national memory of the conflict, which has been pursued primarily through the documentation and reporting of

⁴ Interview with 14 year old boy, Barrio Las Cruces, Bogotá, 10/05/2015.

⁵ Interview with Ms. Jaramillo, Rosario. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Bogotá, 06/05/2015.

⁶ Interview with Ms. Duran, Ana. Teacher, Bogotá, 14/05/2015.

massacres, mass displacements, and other major human rights abuses. The reports produced by the CNMH contribute towards breaking the silence imposed by the perpetrators of human rights violations. However, their impact on society is limited, since as Maria Rocha of the CNMH states:

“these reports, if they remain on the bookshelves in libraries, if they are only read by historians, anthropologists and political scientists, in reality we would not be contributing to non-repetition. We need to turn these academic bricks into pedagogical tools.”⁷

In other words, to extend the reach and impact of the reports, they must engage learners in the examination of conflict.

Many interviewees identified schools as the most important space to carry out this process. When interviewees were asked why schools were appropriate spaces for discussion about the conflict, they stressed the importance of the classroom as a space for identity and culture formation. Pre-empting the counter-argument that the conflict and human rights are too politically sensitive to be discussed in schools, many interviewees pointed out that children are already exposed to the conflict in informal spheres, such as with family and from the media. These sources often give a selective interpretation, communicated in an authoritarian “matter-of-fact” manner or without permitting debate (López de la Roche, 2003: 99). The “cost of inaction” is clear; conceding the space for debate about the conflict to the media and the home risks ignoring victims, feeds pedagogies of violence and perpetuates conflict.

A representative of the Centre for Memory, Peace and Reconciliation in Bogotá also stressed the historical role of education in perpetuating conflict, arguing that historically, schools “have been the place of “forgetting” (olvido), the imposition of impunity, of silence in the face of what is happening.”⁸ Silence was also imposed by armed actors, particularly against victims and children, as a weapon of terror, as demonstrated by the threat used as a title of a 2003 Human Rights Watch report, “You’ll learn not to cry” (Human Rights Watch, 2003). Thus, whilst discussing conflict and human rights in schools is inherently political, so too is silence and “olvido,” and in a way conducive to violence. Given this reality, the formal educational sphere should avail of the opportunity to create a peaceful space for collaborative learning, democratic debate, and promotion of a

⁷ Interview with Ms. Rocha, Maria Andrea. Centro de Memoria Histórica, Bogotá, 05/05/2015.

⁸ Researcher. Centro de Memoria y Reconciliación, Bogotá, 15/05/2015.

heterogeneous narrative of conflict that does not stigmatise, discriminate, or exclude the “other.”

In this sense, the pedagogical approach is essential, since the purpose is not for teachers to instruct learners in “knowledge,” but to encourage the development of competencies and respect for peace and diversity. Again, this mirrors the State’s relationship with its citizens, since democracy implies the existence of an active and critical citizenry, not a passive recipient of unbalanced narrative. Building citizen’s capacities to challenge these narratives is also essential to peacebuilding, given that absolutist narratives that do not permit debate or deviation have historically contributed to violence, whether in the case of religious extremism, fascism or communism. As Marco Fidel Vargas, a representative of the *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP) argues:

“the war is a war of perceptions, of people who have fundamental, immovable truths... as they are absolute, they consider that they have to relate to everybody else in a violent manner. Changing this mentality through education is fundamental.”⁹

Education can achieve this by training learners to challenge extremist narratives that incite a call to arms, and by promoting a “pedagogy of peace” over the “pedagogy of violence” historically favoured as a tool of problem solving where ideas clash in Colombia.

However, as one teacher from a secondary school north of Bogotá pointed out, the CNMH reports themselves have limited value for teachers in schools, since

“The reports are very academic and not very pedagogical. It’s very difficult for professors to work with these reports in the classroom. Neither the language nor the format invites the students to work...”¹⁰

In other words, to mobilise the transformative and reparatory capacity of the reports, they must be transformed pedagogically, and introduced into the classroom. The CNMH has undertaken this challenge with the *Caja de Herramientas* programme, which seeks to assemble a “toolbox” of pedagogical approaches to facilitate teaching about the conflict. This toolbox seeks to make conflict-education sensitive to the local context and feasible to teach in regions of conflict, considering the need to balance promotion

⁹ Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

¹⁰ Interview with Ms. Duran, Ana. Teacher, Bogotá, 14/05/2015.

of memory and “Nunca Más” (Never Again) principles with the “do no harm” principle and the risk of re-traumatisation or attack.

Promoting a participatory approach is essential to this endeavour. This is achieved in part through the use of primary resources in classrooms, including press cuttings, extracts from laws, opinions of politicians, and victims’ testimony.¹¹ From these sources, students are invited to debate and form their own opinion, rather than receiving a pre-constructed “official” version of events. This encourages student participation and develops critical thinking skills, teaching students to question and analyse information they receive from the media and other informal sources. It also develops democratic debate and communication skills, and permits a heterogeneous, dynamic narrative of conflict in place of an exclusive “official history.”

The variety of methods and pedagogical approaches in the toolbox allows for the lessons to be localised, and recognises the different regional experiences of the conflict. It is also appropriate to acknowledge the sensitivity of the subject matter, and assuages teachers’ fears about raising sensitive issues, being criticised by parents, or traumatising learners. As Rocha explains,

“In the case of El Salado, you don’t need to work with an eight year old child about the massacre, but you can run workshops about stigmatisation. You don’t have to go into detail about the cruelty of what happened, but you can discuss what caused it, so that from there you can encourage non-repetition.”¹²

Such a flexible pedagogical approach permits a variety of teaching styles and possible approaches to the conflict, giving teachers the freedom to use the method they consider appropriate for the local context, target group, and their professional capacity. Consequently, the toolbox has been well received by teachers, who have not complained of lack of training or fear of discussing the conflict.¹³ Finally this bottom-up dimension provides the initiative with a degree of independence from political processes, making it more difficult to calumniate or obstruct from above. The toolbox is thus designed to be sustainable and practical, whilst simultaneously promoting multiple voices and a participatory approach to learning.

Whilst the assembly of the toolbox is coordinated predominantly on a national level, regional and local processes are also fundamental. This is necessary in order that the process of assembling the toolbox, as well as its

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

content and delivery, encourages local participation and is context sensitive. The assembly process therefore seeks to “systematise” local experiences of conflict education by integrating the initiatives into the toolbox. It is from these local initiatives that the impact of educational initiatives targeted at transformation and peacebuilding can be truly observed, documented, and evaluated.

For example, professor Ana Duran, from the Colegio Campoalegre secondary school in the north of Bogotá, took her students to El Salado, the site of the massacre of sixty people over five days in 2000, which led to the displacement of the entire village.¹⁴ Literature on visiting sites of memory, many of which are based on the Holocaust Museum at the Auschwitz concentration camp, emphasises the potential for such visits to encourage transformation and promote “Nunca Más” attitudes, but warns of the danger that such spaces become marketised and “consumed” as sites of “thanatourism” (Yankholmes & McKercher, 2015: 3). Actively engaging with the space and, where possible, the survivors, is identified as a means of avoiding voyeurism and commodification (Cowan & Maitles, 2011: 166).

Accordingly, the students in El Salado lived for a week with the local returned population, conducting interviews, visiting the educational facilities, and learning about the agricultural work carried out by locals in the fields. Duran explained the importance of the trip by arguing that:

“For me it was very important to take them to El Salado because there is a connection with their guides, they are impacted by emotions and not simply the rationality that dominates in some classes, and they live the experience of what happened up close.”¹⁵

This personal experience living and working with children from a part of the country with a radically different historical and cultural context impacted the students greatly. One effect was to “humanise” and dignify the “other” in the eyes of the students. Duran explained how students came to realise that “the victims are people, farmers, students; they have the same desires, aspirations, dreams as themselves. They recognised them as people, they lack opportunity, they had to suffer something very tragic, but with spirit and desire they can move forward.”¹⁶ Such exchanges therefore promote the agency of students and “victims” alike, deconstructing the negative stereotypes associated with victimhood.

¹⁴ The massacre was recognised by the CNMH as an “emblematic case” of the Colombian conflict with the report “La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra” (2009).

¹⁵ Interview with Ms. Duran, Ana. Teacher, Bogotá, 14/05/2015.

¹⁶ Ibid.

The element of exchange between students from different backgrounds was fundamental to the transformative impact of the trip. This is consistent with the “contact thesis,” which states that social exposure to the “other” and interpersonal contact is a prerequisite for the deconstruction of prejudice and stereotypes, and the formation of tolerance, trust, and understanding (Natalya, 2010: 350). Encouraging exchange is therefore capable of transforming Colombian context of “cognitive segregation,” where students in urban regions like Bogotá students consider the conflict and rural populations as distant and largely irrelevant to their lives. The reaction of the students demonstrates this transformation:

“there was a very deep questioning, firstly for why did I not realise? Why did the media give us one-sided information? Why didn’t I find out? And afterwards, what can we do? What I can do to avoid this? How can we get out of this cycle?” (Natalya, 2010: 350)

The trip thus developed the students’ critical thinking skills, their understanding of the conflict in the national context, and their agency as citizens.

Following this “conscientisation,” feedback from the trip was overwhelmingly positive, with many students pursuing further study of the El Salado case, and students supporting another exchange bringing a student from El Salado to the college in Bogotá. Despite initial concerns before the trip, feedback from parents was also positive, with many explaining that the trip had encouraged conversation and debate in the home, integrating parents into the learning experience and multiplying the impact of the initiative. The El Salado trip is therefore an important example of how local educational initiatives can encourage understanding of the conflict and victims, thus transforming identity and mobilising support for peace.

Even within urban cities like Bogotá, new communities formed predominantly from displaced families remain segregated, on a physical and cognitive level, from the urban centre. As Mónica Álvarez explained, “the children from the north of Bogotá don’t recognise the other side of the city.”¹⁷ In some cases, resources might not be available to facilitate student exchanges or site visits, and other forms of facilitating “contact” must be considered. Much of the literature on collective memory and nation-building identifies museums as sites capable of providing this exposure (Maceira, 2012). Another initiative supported by the CNMH that has taken this into account is the *Museos Escolares de Memoria* (MEMO)

¹⁷ Interview with researcher. Centro de Memoria y Reconciliación, Bogotá, 15/05/2015.

project. Like other museums of memory, this project pursues the objective of “promoting the elaboration of the past to convert it in the pivot of social debate for reconciliation and the construction of the present and the future” (Maceira, 2012: 75). By promoting agency and critical thinking, this project has also had an observable impact on the participants.

The project involved asking students to speak with friends and family and find an object that evoked a memory of conflict.¹⁸ This was done with students from two schools in Bogotá: Los Nogales, a private, bilingual college in the north of the city and considered one of the most elite educational institutions in Bogotá, and La Giralda, in the *barrio* of *Las Cruces*, located in the south of Bogotá, with a high internally displaced person (IDP) population and associated with high levels of poverty, crime and drug abuse. The students interviewed the owners of the objects and then connected the objects with the testimony, alongside a quantitative section entitled “modality of violence,” which contains statistics that contextualise the testimony in the wider conflict. This connection of the object, testimony and data encourages learners to understand how multiple individual narratives can fit into a broader narrative of conflict, makes the conflict tangible by exploring it on the level of people’s everyday lives, and appeals to emotional values that cut across politics and promote a unified, human opposition to conflict.

The various objects were then collected together to form a “Museum of Memory,” presented at the Colombian Book Festival in April 2015. An example of an object was a toy plane accompanied by the words:

“I have a toy plane that helps me remember him. They gave it to my brother in Christmas 2002. It was his favourite toy... it was the only thing I brought when I arrived in Bogotá, and the only thing I had left of my brother before they murdered him” (MEMO, 2015).

The object is accompanied by facts and statistics relating to internal displacement and assassinations in Colombia. The objects thus become “legacies condensed in stories” which “seek to be heterogenous and divergent but whose central values are not negotiable” (Maceira, 2012: 88). These “central values,” of human dignity and suffering socialise the pain of conflict, and weave the separate testimonies into a collective narrative. They also encourage student agency, as demonstrated by the positive reactions of the students to the project, with one girl commenting that

¹⁸ Interview with Mr. Charria, Arturo. Teacher, Bogotá, 14/05/2015.

“it’s very important that these museums are formed in a scholarly environment so that children realise that peace is not only constructed sat at the negotiating table in Havana or by important or powerful politicians... but can begin to be constructed from things as simple as memory and recognition of victims” (MEMO, 2015).

Similar projects are to be integrated into a “Museo de la Memoria” mandated by Article 148 of the 2011 Victims Law and assembled by the CNMH. Recovering and publicising testimony is thus considered a prerequisite to an education about the conflict that dignifies victims and facilitates the *tejido* (weaving) of a narrative that integrates marginalised groups with the “elite” centre considered more removed from the conflict.

In both the aforementioned projects, a pedagogical approach encouraging student participation is fundamental. Promoting student participation encourages students to take responsibility for their own learning, and to become “gestores de paz” (agents of peace) (El Espectador, 2015). The CNMH explained in their analysis of the MEMO project:

“From the classroom the students construct historical memory involving teachers, students, friends and family, ensuring that reflection over the armed conflict unfolds from the textbooks and permeates the everyday lives of the participants. In this way, the students learn the armed conflict from the impact it has inflicted on the civilian population, and they become agents of peace...” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

This idea of students as “historical agents” was also identified by Ana Duran as key to the El Salado Project, stating that “a principle that we have in my class is that those who study the conflict are historical agents, they are responsible for the opinions they take.”¹⁹ By participating actively in the recovery and construction of memory and by directing their own learning process, these pedagogical approaches invert the traditional educational model, where information is delivered from above to below, from teacher (and often by extension, society) to student. This participation and the shared sense of agency in the construction of memory and pursuit of peace could also serve as the “common thread” that unites the various educational initiatives across the country (Sarmiento, 2011: 33). This is fundamental given the regional or local focus of many of the initiatives, and the risk that such an approach causes the conflict narrative to fragment, thus perpetuating division and conflict.

¹⁹ Interview with Ms. Duran, Ana. Teacher, Bogotá, 14/05/2015.

In summary, promoting participatory methodologies in educational initiatives can expose the fallacy of the various assumptions limiting investment. First, it opens the space for politically sensitive topics to be introduced into the classroom, given that the approach is not for teachers to “hand down” debateable or controversial “facts,” but that students engage in their own debate and investigation. It also encourages approaching these issues with values that cut across rival political groups, such as human emotion, experience, or anecdotes, which humanises victims and stimulates desire for peace. Furthermore, the process of engaging with these methodologies has a demonstrable impact, on participants’ critical thinking skills, understanding of victims, and consideration of their agency in society. Given that the absence of such factors contributes to conflict, it follows that by promoting them, educational initiatives make a demonstrable impact to peacebuilding.

CHALLENGES AND RISKS

The most significant challenge identified by teachers and NGO workers to the systematisation of such initiatives across the country is the *subvaloración* (undervaluing) of education. Despite the acknowledgement of many politicians that education is important for peace and development, Vargas argued that in practice:

“The sphere of education and pedagogy is a suppressed sphere... it is an undervalued knowledge, a dominated knowledge... the educator knows that professionally they are discriminated against, and the discrimination is in their salary.”²⁰

The poor salaries received by Colombian teachers reflect a wider lack of investment in education and teacher training. The injustice created by this *subvaloración* was manifested in a strike in April 2015 involving 300,000 primary and secondary school teachers, supported by 1,500 students and parents in the Plaza Bolívar on the 5th of May (Terra Noticias, 2015). As one teacher told me, “we feel undervalued... they talk about education for peace, but still they invest more in war.”²¹ This lack of investment reduces the quality of public education, and limits the professional capacity of teachers to support educational initiatives targeted at transformation.

²⁰ Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

²¹ Informal Conversation with Teacher and FECODE member, Plaza Bolívar, Bogotá, 05/05/2015.

Lack of investment also creates huge inequalities between private and public education, reinforcing exclusion and segregation so severe that it has been described as an “educational apartheid” (Villegas, 2010). If educational initiatives fail to bridge these divisions, the transformative capacity is limited, since as Vargas explains, in some regions “there is no exchange - they speak of citizenship, but citizenship between themselves.”²² Furthermore, segregation leaves children in marginalised spaces, like teachers, feeling undervalued and ignored by the State. One fifteen year-old girl from the barrio *Las Cruces*, a highly stigmatised neighbourhood with a high IDP population situated just a twenty minute walk above the *Plaza Bolívar* and Colombian Congress, visited the Committee on the Rights of the Child in Geneva to represent Colombian children. After congratulating her on this responsibility, her response was revealing:

“Thank you, but what to me seems incredible is that we have the government right here next door. That we had to go to Switzerland... because they don’t listen to us here, that we had to go all the way there to tell our story, when here is the nucleus where it happened.”²³

Inequality in the educational system and exclusion of “peripheral” groups thus limits the transformative effect of initiatives by reducing bridging capital between groups, “invisibilising” the victims of conflict, and perpetuating segregation incoherent with the core values of peace, human rights and memory.

Finally, there is a risk that if discussion of the conflict is introduced into a schools in a way that does not give a voice to victims or engage students, it could be ineffective or counterproductive. For example, on May 25th 2015, the Colombian government passed the *Ley Cátedra de Paz* (The Podium of Peace Law) to make the teaching of the conflict obligatory in schools (Colombian Ministry of Education Press Release, 2015). However, as Charria points out, the conflict is to be taught within the Basic Standards of Teaching Social Sciences, designed in 2004 when speaking of victims, human rights and peace was still politically suppressed. Consequently, standards applicable to teachers such as “I explain the origins of the guerrilla, paramilitaries, and drug trafficking groups” prioritise “the view of the perpetrator, hiding the impact on civil society” (Charria, 2015a). Charria has also criticised text books for considering the conflict “in a superficial and decontextualised way, which could explain why Colombians know so little about our reality” (Charria, 2015b). Victims are largely invisible,

²² Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

²³ Interview with 15 year old girl, Barrio Las Cruces, Bogotá, 10/05/2015.

or appear only as “shadows and spectators” in a narrative dominated by armed actors, and framed as an “inevitable war” without social or political origins (Charria, 2015b). The law has also been criticised for failing to consult with teachers, lacking regulation, and taking a legal approach to a pedagogical issue, overlooking the importance of teacher training and guidance (Villa, 2015). There is a risk that without investing in this training and reforming the content to prioritise victims, new educational initiatives fail to challenge the traditional narrative, and have a minimal transformative impact, or are even counterproductive.

There remains, therefore, a chasm between rhetoric and practice regarding the role of the Colombian state in education and peace. It is thus essential that resources obtained from the “peace dividend” are invested in the education system and in teacher training, and directed towards making the system inclusive and human rights friendly. This investment can sustain and scale-up the impact of local initiatives, mobilising a critical mass behind peace, and stimulating the peacebuilding process.

3. Education in zones of conflict: Peacebuilding & the Magdalena Medio

In some regions of Colombia, it is highly likely that armed conflict will continue even after the Government-FARC negotiations are concluded. Proximity to illegal armed groups (IAGs), particularly in the walk to school, is cited as one of the most fundamental causes of child recruitment, and most of these IAGs are not involved in the Havana negotiations (Downing, 2014: 42). Many of these groups recruit minors by targetting rural areas or urban *comunas* neglected and highly stigmatised by the city centres, and consequently, characterised by poverty, unemployment, crime and lack of available education. Whilst financing security for such “red zones” is clearly necessary, it will be argued that investing in more innovative peacebuilding initiatives based in education can also have a significant impact on the ground.

Any initiative responding to the conflict must be localised, since as Vargas argues:

“Colombia is a country of regions, and to a great degree, conflict and violence in the country has unfolded on a local and regional level. In other words, the macro national conflict is composed of various conflicts on the micro level. Therefore, the resolution of the conflict must necessarily pass through the micro level, and the diverse regions.”²⁴

²⁴ Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

Participatory educational initiatives are a hugely effective means of engaging this “micro level,” given the visibility of schools, and their ability to engage various stakeholders including children, teachers, and parents. Whilst it is true that conflict-sensitive educational initiatives can be highly sensitive to introduce, they can be supported by amassing a network of partners including civil society, business leaders, government representatives, and international government organisations. This network can also support and sustain the impact of the initiatives, and mobilise young people and communities behind education as a key peacebuilding tool.

One example of such a network is the “Programme for Development and Peace of Magdalena Medio,” (PDPMM) initially formed in 1995. This programme operates in the Magdalena Medio region, comprising of municipalities along the River Magdalena and traversing the departments of Bolívar, Cesar, Santander and Antioquia. Despite being the principal oil zone in the country, the State has historically lacked presence across the region, and the extractive model of development has failed to redistribute wealth and created high levels of inequality. This vacuum of authority and economic opportunity was filled in the 1980s by guerrilla groups like the *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) and FARC, who exerted de facto control in the region and supported illegal economies including coca cultivation. In the early 1990s, this presence was countered by the emergence of paramilitary groups, principally the Bloque Central Bolívar of the *Autodefensas Unidas Colombianas* (AUC) (Sarmiento, 2011). During this period, the region of Magdalena Medio had one of the highest rates of conflict across Colombia, with murder rates at around fourteen per day.

In this violent context in 1995, the largest oil company in the region, ECOPETROL, and its labour union (USO) united with the Diocese of Barrancabermeja in calling for “a regional diagnostic that would establish the structural causes favouring violence and poverty, and would propose methods and solutions to overcome them” (Jesuitas Colombia, 2015). Questioning how a region so rich in natural resources could produce such violence and poverty, it was concluded that the problem lay with the model of development. The report recommended the formation of a Programme for Development and Peace (PDP) for the region, with funding from the World Bank, the EU, and ECOPETROL. As Vargas explains, a PDP:

“seeks in essence the construction of the social rule of law, through the participation of citizens throughout the territory. The strategy to achieve this supreme objective consists in the empowerment of the inhabitants, that is, the strengthening of human capacities on an individual level for the transformation of social relations, and the

strengthening of social organisations on a collective level to manage conflicts, generating conditions for a dignified life" (Vargas, 2015: 1).

Educational initiatives were identified as key mechanisms in this process. Under this vision, education is not considered as conditional upon peace, but conversely, as "a condition for peacebuilding" (Vargas, 2015: 6).

Whether a society chooses to pursue negative peace, considered as the absence of open conflict, or positive peace, as the existence networks and mechanisms that promote cooperation and peaceful relations, can have significant implications for the type of peacebuilding mechanisms utilised. As a microcosm of society, the debate is as relevant within schools as with the local community:

"On the one hand, there is the protectionist view, which seeks to make the school a place of neutrality or "peace". On the other, there is the pedagogical view, based on the idea that the school and education are responsible for forming a culture of peace. Another view is that of empowering subjects, based on the idea that education corresponds to generating citizen capacities and presenting options, discussions, and alternative means to violent solutions" (Sarmiento, 2011: 259).

The PDPMM recognise this provision of "alternatives" as fundamental to the empowering and transformative capacity of education, thus favouring a positive peacebuilding approach. Education is viewed as a tool that can intervene in zones of conflict to promote debate, democratic competencies, and pedagogies of peace.

Such a model inevitably brings risks, and must be reconciled with a "do no harm" approach. As CINEP explain, "for the act of presenting themselves as an alternative to violence and offering the youth an alternative to life proposed by the armed groups, the participants of the project were threatened, forcibly displaced, and in some cases murdered." (Sarmiento, 2011: 88). During the politics of *señalamiento* under the Uribe administration, human rights defenders were stigmatised as supporters of the guerrilla and targeted by paramilitaries. Consequently, "speaking about human rights could literally cost a teacher their life."²⁵ Following the principle of "do no harm," human rights education programmes were therefore highly dangerous to implement.

²⁵ Interview with Ms. Jaramillo, Rosario. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Bogotá, 06/05/2015.

The PDPMM did not, however, conclude that education could not play a transformative role. On the contrary, education was recognised as “part of the little institutional and social capital maintained despite the violence,” and as one of the only spaces where transformation was feasible (EEAS, 2011: 169). As Vargas explains:

“In zones of maximum conflict and high confrontation, for example in the case of Magdalena Medio, education was the only space where human encounters could be generated. If I speak of the political, economic, environmental sphere, education is the space of reconciliation, for the construction of the community, to listen to oneself and listen to the ‘other.’”²⁶

Seeking to mobilise the formative and transformative potential of education whilst recognising the reality of conflict, the PDPMM promoted a shift of pedagogical approach from a focus on politically sensitive concepts of “human rights” to more abstract concepts of life and dignity. This approach, highly dependent on emotion and self-reflection, was termed “bio-pedagogy.” The key principle of bio-pedagogy is that:

“the starting point of any action, proposal or educational project should be the subject living in their local context and the world. A subject situated in his or her territory, conscious, with experiences, needs, dreams, frustrations, existential problems. A subject that affirms their autonomy, that dialogues with others and with the world. It is a proposal, a process and a mobilisation of the subject’s potential and capacity” (Sarmiento, 2011: 193).

This approach cuts across politics, class, and ethnicity, and uses humanity as a tool of union. Given that peace and human rights are philosophically rooted in this concept of humanity, such an approach permits engagement with these more politically sensitive subjects without putting the subjects at risk.

One example of such an initiative is the “Album of Life.”²⁷ This project encourages children to produce an “album” of memories, both positive and negative, from throughout their childhood. The timeline is then projected forward, where children are invited to represent their hopes and aspirations for the future. Following this introspection, it is sought

²⁶ Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

²⁷ Interview with Ms. Rocha, María Andrea. Centro de Memoria Histórica, Bogotá, 05/05/2015.

that children learn to value their own life, and by extension, respect that of others. By rooting peace in everyday issues, subjects are sensitised to their position in the conflict context, and by extension, made aware of their own agency. They therefore invest in peace as a concept and take ownership of the process, moving away from the understanding of peace as a nebulous and intangible political issue debated by elites in Havana.

Teacher training is indispensable in sustaining the impact of such initiatives. Institutions like the Escuela Normal Cristobal Rey provide specialised training for teachers in rural areas and in conflict zones, and have embraced a participatory approach as key to their mission and values. Their aim is to teach teachers how to adapt the national standards to the real needs of children in a specific locality by understanding the community and the children's way of thinking, helping children to make sense of their world. Such a pedagogy maximises education's capacity as a "life-affirming activity," making it an invaluable tool for peacebuilding and transformation in the present, and not simply a means of formation for the future. The Escuela has been praised for "stimulating rural education" in an area where the lack of education has historically led to conflict (Escuela Normal Superior Barrancabermeja, 2015). Investment in education must therefore target teacher training as an integral prerequisite to any transformative initiative, particularly in areas of high conflict where teachers may fear introducing sensitive topics into the classroom.

COMUNA 7 AND LA CIUDELA EDUCATIVA

The transformative impact of investing in education is demonstrated by the experience of the "Comuna 7," a neighbourhood in south-east Barrancabermeja with a population of around 18,000. Like wider Colombian society, Barrancabermeja is highly segregated. Resources and services are concentrated in the urban centre: Comunas 1 and 2, home to around 25% of the population (Molina, 2007a: 216). The "afueras" (surroundings), Comunas 3-7, are characterised by a high IDP population, stigmatisation, state absence, lack of educational investment, and poverty (Molina, 2007a: 263). This contributes to crime and IAG presence, causing further stigmatisation and exclusion, and sealing the vicious cycle.

This physical segregation extended to the education system, with huge disparities of educational opportunity. In Comuna 7, there was no secondary school before 1998, and enrolment rates were just 59% at primary level, and 33% at secondary (Molina, 2007a: 261). This contributed to high levels of teenage pregnancy and child recruitment into armed groups and youth crime (Molina, 2007a: 264). Given the role of education in perpetuating exclusion and conflict, alongside the fact that

Comuna 7 has the highest concentration of children in the city, it was clear that education would be at the centre of any transformative process (Aldana, 2013).

In this context in 1997 the Merilétrica electricity company, which was investing in Barrancabermeja, was confronted by high levels of kidnapping and attacks from guerrilla groups including the FARC and ELN (Sarmiento, 2011: 35). In response, the company and the government designed plans to construct military bunkers to protect its workers. Viewing an opportunity, a group of parents, teachers, religious organisations and civil society leaders united as the “Equipo Gestor” and offered to negotiate with the guerrilla to end attacks, provided the money spent by Merilétrica on security was invested instead in a new secondary school for the community (Sarmiento, 2011: 35). When violence intensified following the incursion of paramilitaries into the region, climaxing with the massacre of 32 community leaders and young people on May 16th 1998, the PDPMM, ECOPETROL and Merilétrica committed to an organisation named the “Educational Citadel (Ciudadela Educativa) and Integral Development Corporation of Comuna 7 of Barrancabermeja,” to institutionalise support for educational peacebuilding initiatives in the community. The Ministry of Defence designated 196 hectares as an “educational zone” for the Ciudadela, which would be free from arms and violence. With the financial support from the EU and international oil companies, the “edificio Paloka” secondary school was completed.

The Ciudadela has since evolved and contains a number of non-formal educational initiatives. One of the key pedagogical principles of the Ciudadela Educativa has been the importance of art, culture and self-expression. In recognition of this, a cultural centre termed the “Centro Cultural Horizonte” was established as part of the Ciudadela. The Centre has the objective of constructing “a space where art and pedagogy combine in search of new forms of relationships and dignified living between the inhabitants of the marginal zones of Barrancabermeja” (Centro Cultural Horizonte, 2015). The group run regular workshops with children from the Comuna 7, organising activities involving theatre, literature, art, and break-dance. This space of self-expression, reflection and imagination not only occupies children’s free time, keeping them off the streets and out the reach of drugs, gangs and violence, but helps children discover their capacity to create, shows their value to society, and promotes peace as a form of relationship with the outside. As Director Guido Ripamonti explains, “we started with theatre, but we showed them that they were not here just for theatre itself, but for human transformation and to construct movements for peace” (Henriques, 2013). Such workshops serve purposes of integration and prevention in the

sense that they bring children together and distance them from war and violence, on physical, cognitive and spiritual levels.

The Centre is warmly recognised within the community and by the PDPMM, who also emphasise the value of the projects for integration and reconciliation, stating that “the proliferation of dance, music, theatre, art and literature in Barrancabermeja is an enormous strength for the establishment of platforms of cross-sectoral and intergenerational dialogue” (PDPMM, 2009: 45). Taking the importance of this intergenerational dialogue into account, the Centre undertakes projects that combine art and culture with memory. Every 16th of May, for example, the anniversary of the 1998 massacre in the Comuna 7 is commemorated with a theatre production, which features youths from the community and an improvised monologue from one of the victims, who lost his son during the massacre. When asked why such initiatives were important, one fifteen-year old girl from the community, a member of the youth collective *Jóvenes Constructores de Paz* (Young Peace-Builders) argued

“I think it is very important for young people to be part of memory processes because we are living the legacy of conflict: drug-trafficking, drug addiction, forced recruitment. Although we weren’t here when they committed the massacre, there is still pain, and we feel it.”²⁸

The centre has also promoted youth participation through culture and memory with the production of a film, *Mateo*, about the violence in Comuna 7, and has sought to spread their pedagogical model across the country with initiatives like the *Ciclogira*, where the actors cycled across the Magdalena Medio, performing and running workshops. The high visibility and popularity of the Centre in the Comuna 7 demonstrate that combining art, culture, memory and pedagogy can facilitate prevention and integration on a micro level, and encourage personal and social transformation.

There is much qualitative and quantitative evidence to suggest that these initiatives based in formal and non-formal education have contributed significantly to peacebuilding in the community. Almost 5,000 students currently study within the Ciudadela, and educational coverage has increased from 30 to 97% in the area (Aldana, 2013: 7). Investing in the availability of education has had a transformative

²⁸ Interview with 15 year old girl, *Jóvenes Constructores de Paz*, Comuna 7, Barrancabermeja, 12/05/2015.

impact on the community, as testified by the dramatic decrease in child recruitment and violence in the region.²⁹ Improving quality and adaptability by favouring a pedagogical approach that promotes student participation, the Ciudadela has been said to provide “a rich education for the poor,” and has been recognised as “the clearest and most successful example of civil society in Magdalena Medio as an agent promoting social, political, and environmental development” (Molina, 2007a: 269).

Facilitating dialogue and reducing violence has also had the impact of challenging segregation and stigmatisation of the region. As Molina López explains,

“A central aspect of the formation of the plan is its concern for reducing segregation and erasing the stigma of violence that has characterised the eastern communities, and for advancing in real proposals for urban development. In this sense, the transformative proposal suggested the construction of collective meeting spaces, which would give a place to representatives from each group and social organisation present in the *comuna*” (Molina, 2007b: 13).

By opening the space for the community, the State, private corporations, civil society leaders, and children to contribute to “life-affirming” education, several stakeholders have been encouraged to “invest” in peace and development. This investment has had a visible impact on peacebuilding, since as former PDPMM member Rosario Jaramillo explains, the Equipo Gestor “has been at the majority of the negotiation tables, and has created territories of peace, with the achievement that arms remain on the outside.”³⁰ Since high levels of violence was a key factor behind the stigmatisation and marginalisation of the community by politicians and businesses, the initiative has had a positive economic impact, since “a relationship and dialogue between the community and public and private institutions has been generated, improving relations, the recovery of credibility and trust, and the level of public and private investment in Comuna 7” (Aldana, 2013: 8). The programme therefore demonstrates how investing in education can have a transformative impact even during conflict, by mobilising the youth and civil society, uniting groups with radically different interests, and providing an alternative to violence.

²⁹ Interview with researcher. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Barrancabermeja, 11/05/2015.

³⁰ Interview with Ms. Jaramillo, Rosario. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Bogotá, 06/05/2015.

Educating for peace in Magdalena Medio is therefore an integral process involving a range of different actors and programmes. Such initiatives need to be coordinated to find synergies and encourage cooperation, ensure coherence, and facilitate collective learning by sharing good practices. Partnering with academic institutions can facilitate this. For example, the University of Peace (Unipaz) in Barrancabermeja is currently creating a College Programme in “Ethics and Political Science,” targeted at training prospective teachers in the region. As Rosario Jaramillo, coordinator of the project describes, the process of forming the course has involved stakeholders from across the Magdalena Medio, and seeks to “take these ideas of peace and development and convert them into a curricular proposal that would collect and multiply this spirit” and to “prepare a new generation of educators and leaders” (Sarmiento, 2011: 129). In this sense, higher education contributes to “a community that continuously learns to transform conflicts in a positive, caring, and intelligent manner” (Sarmiento, 2011: 129). This ensures that educational initiatives can be collected, shared, evaluated and reproduced in the future.

Another initiative with similar objectives is the “Red Prodepaz,” an association of the various PDPs across the country. This “network of networks,” as Jaramillo explains, allowed experiences to be shared and “generated trust, since people said that if they had success, it can work for us.”³¹ The network is also supported by national and international busi-

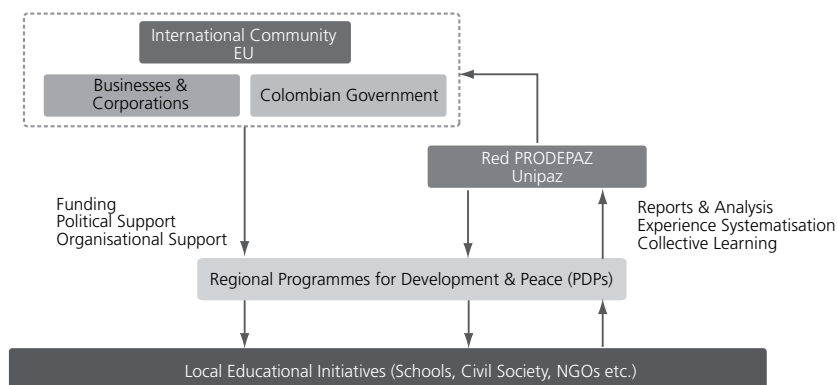


Figure 1

PDPMM: “Virtuous Cycle” of between top-down and bottom-up processes

³¹ Interview with Ms. Jaramillo, Rosario. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Bogotá, 06/05/2015.

nesses like ECOPETROL, as well as Government Ministries and international organisations like the UN, EU and World Bank, who cooperate to organise funding (Vargas, 2015: 24). In this way, the Red Prodepaz “began weaving together a territory, an entire region, generating the critical mass necessary for transformation,”³² contributing towards coherence, sustainability, and visibility. Systematising local experiences therefore magnifies the impact of micro-level educational projects onto a macro scale, multiplying impact and generating the “critical mass” necessary to repair the social fabric torn apart by conflict.

CHALLENGES / OBSTACLES

Despite these achievements, deep structural problems remain to the right to education, rooted in the lack of State investment. In the region of South Bolívar, for example, schools re-opened four months late in April 2015 due to a lack of available teachers.³³ There remains a demand for human rights education; one leader of the youth group *Jóvenes constructores de paz* in Magdalena Medio argued that “they have to teach us about human rights so that we can claim them when they are violated.”³⁴ However, as one CINEP representative pointed out, many teachers in the Magdalena Medio are unfamiliar even with the concept of citizenship. Teaching human rights or memory of conflict would therefore require significant investment in teacher training.³⁵ Since education remains under-prioritised, such investment has yet to materialise, leaving educational initiatives limited by the low quantity and quality of teaching professionals. Consequently, Molina argues that

“the greatest enemy of the process hasn’t been the illegal armed groups... but the lack of political will of different administrations, which haven’t made significant advances in the implementation of public policies and strategies that reduce socio-spatial inequalities and segregation of the urban periphery” (Molina, 2007a: 263).

Even where initiatives are directed from the bottom-up, the transformative capacity of education must therefore be supported by State investment

³² Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

³³ Interview with researcher. Corporación Plan Desarrollo y Paz de Magdalena Medio, Barrancabermeja, 11/05/2015.

³⁴ Interview with 15 year old girl, *Jóvenes Constructores de Paz*, Comuna 7, Barrancabermeja, 12/05/2015.

³⁵ Interview with Mr. Vargas, Marco Fidel. CINEP, Bogotá, 07/05/2015.

and public policy to be truly realised. Such support may entail a radical shift in mentality and priorities, redirecting resources away from defence and unstable economic extraction, and towards education and sustainable human development.

To conclude, whilst children's education is a core aspect of peacebuilding proposals in the Magdalena Medio, the initiatives go far beyond simply nurturing the "future generation." The process of investing in child participation and education has been fundamental in promoting alternatives to conflict in the present, and opening spaces for dialogue, reconciliation, and transformation. The case of the Magdalena Medio thus demonstrates that education can have a transformative impact on culture, identity, and opportunity, on individual and societal levels, even during conflict. To sustain and maximise impact, various stakeholders must be involved to secure a critical mass behind peace, government must increase investment in education and local peacebuilding initiatives.

Conclusion

To conclude, Colombia provides several examples of initiatives that challenge traditional stereotypes and assumptions about the role of education in peacebuilding. These assumptions, such as that peace and human rights are too politically sensitive to discuss in the sphere of formal education, that children are passive subjects unable to participate in peacebuilding, and that it is impossible to measure the impact of such initiatives, tend to limit investment in educational initiatives.

However, a participatory approach to education can help children to take responsibility of their learning process, make learning about human rights and peace less politically sensitive, and reduce the burden on teachers. It focuses on tangible concepts like human emotion and the human body, that cut across politics, class, or ethnicity, to approach sensitive issues from unifying, rather than divisive values. It also recognises local contexts and cultures, makes the learning process relevant to children's lives, and makes children realise their self-worth. This helps them understand their own position in the conflict, mobilising participants as active citizens and agents of peace.

The impact of such initiatives is observable, measurable, and significant. Individual participants have displayed greater awareness of the conflict, understanding of victims, and critical thinking skills. They have questioned why the conflict occurred, how it has been reported to them, and what they can do to avoid it happening again. Such awareness forms the basis of the "Nunca más," (never again) mentality essential to

genuine guarantees of non-repetition. On a community or societal level, investing in education has created “zones of peace” even in areas of high conflict, and has contributed to a significant reduction of violence and child recruitment. It has also challenged and transformed structural causes of conflict, such as segregation, exclusion, and stigmatisation of certain communities. Young people, teachers, other staff working in education have been essential to this process. It is clear, therefore, that education is more than just a nebulous “investment in the future,” but can also have a tangible, transformative impact in the present.

In order to support and sustain the impact of these initiatives, networks have been formed that integrate a localised approach with regional and national processes, ensuring a dialogue and information exchange between each level. This strategic approach increases visibility, coherence, and collective learning, and sustains the initiatives with resources and political support. It facilitates involvement of the State and mitigates the risk that initiatives are manipulated or appropriated for political motives. Similarly, it provides structures and institutions that the international community can support financially and politically, without the initiatives becoming dependent on foreign aid. At the same time, it encourages exchange of experiences, promotes dialogue and narrative construction on a national level, and ensures that the educational process is not fragmented on the basis of region, class, or experience of conflict.

Many obstacles and risks remain pertinent to the initiatives, including the segregation of the educational system in Colombia, the undervaluing of teachers, political indifference and ongoing crime and insecurity. It should be noted, however, that by promoting transformation of culture, identity and opportunity, education itself has the impact of deconstructing these limiting factors. It follows that the transformative capacity of in education is exponential if it is sustained with financial and political support. An initial investment of the “peace dividend” in education can therefore stimulate the flourishing of further initiatives and provide society with the momentum to construct and reconstruct after conflict. By promoting reconciliation, integration, and creation of cultures of peace across society, education can transform the fundamental structural causes of conflict, and contribute to the construction of sustainable peace. It is therefore time to move beyond assumptions of education as a speculative “investment in the future,” and begin to recognise and invest in its transformative impact in the present.

References

- Aldana Berrio, Andrés (2013). *Magdalena Medio: Barrancabermeja, Proyecto Ciudadela Educativa y desarrollo integral de la Comuna 7 de Barrancabermeja, Santander*, Red Prodepaz, retrieved online at http://issuu.com/redprodepazsr/docs/mm-_corcedic7 on 21/06/2015
- Ardila, Leonardo; Paez, José Antonio; Wlaschütz, Christian (2009). *Promoción de la Reconciliación en Barrancabermeja: Diagnóstico y Recomendaciones*, Barrancabermeja: Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio.
- Bush, Kenneth & Saltarelli, Diana (eds.) (2000) *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peacebuilding*, Florence: UNICEF/Innocenti Research Center.
- Centro Cultural Horizonte (2015). *Por Qué Somos*, retrieved from <http://www.etpbarranca.org/comunicacion/2010-es/perche.html> on 21/06/2015.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya!: Memorias de guerra y dignidad*, Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), *Museos Escolares de la memoria en en Filbo 2015* (27/04/2015) retrieved from <http://www.centrode.memoriahistorica.gov.co/noticias/noticias-cmh/museos-escolares-de-la-memoria-en-la-filbo-2015> on 21/06/2015
- Charria, Arturo (2015a): *El primer reto que tendrá la cátedra de paz: visibilizar a las víctimas*, Reconciliación Colombia, 22/06/2015, Retrieved online at <http://www.reconciliacioncolombia.com/blog/2015/22/el-primer-reto-que-tendra-la-catedra-de-paz-visibilizar-a-las-victimas> on 09/12/2015
- Charria, Arturo (2015b): *Los textos escolares no hablan del conflicto armado!*, Reconciliación Colombia, 02/07/2015, Retrieved online at <http://www.reconciliacioncolombia.com/blog/2015/02/los-textos-escolares-no-hablan-del-conflicto-armado> on 09/12/2015
- Sarmiento, Fernando (comp.) (2011). *Educación, Desarrollo y Paz en el Magdalena Medio*, Bogotá: CINEP
- Cowan, Paul & Maitles, Henry (2011). "We saw inhumanity close up'. What is gained by school students from Scotland visiting Auschwitz?," *Journal of Curriculum Studies*, 43(2), 163-184
- Collier, Paul (et al.) (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Policy Research Reports, Washington: World Bank Publications.
- Colombian Ministry of Education Press Release (2015). *Presidente Santos reglamenta implementación de la Cátedra de la Paz*, 25/05/2015, retrieved online at <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-350986.html> on 09/12/2015.
- Downing, Cristal (2014). "Child Recruitment to Illegal Armed Groups in Colombia: Peacebuilding and Development Challenges in *Journal of Peacebuilding and Development*, 9(3), 33-49.
- El Espectador (2015). *La Memoria de los zapatos viejos*, 24/04/2015, retrieved from <http://www.elespectador.com/opinion/memoria-de-los-zapatos-viejos> on 21/06/2015

- Escuela Normal Superior Barrancabermeja (2015). *Por la formación de un maestro creativo humanizante*, Barrancabermeja.
- European External Action Service (EEAS) (2011). *Laboratorio de paz: Principales resultados y aprendizajes*, Magdalena Medio: EEAS.
- Henriques, Miguel Barreto (2013). *El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio: ¿Abriendo Caminos para el Post Conflicto y la Paz Positiva en Colombia?* retrieved from <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/c95e4745-6146-4a6f-9c59-44a6ab41a493.pdf> on 21/06/2015.
- Human Rights Watch (2003). *You'll learn not to cry: Child combatants in Colombia*, New York: Human Rights Watch.
- Inter-Agency Network for Education in Emergencies (INEE) (2013). *The Multiples Faces of Education in Conflict-Affected and Fragile Contexts*, New York: INEE.
- Jesuitas Colombia (2015) *Programa de Desarrollo y Paz de Magdalena Medio (PDPMM)*, retrieved from http://www.jesuitas.org.co/obra.html?obra_id=4 on 27/05/2015.
- López de la Roche, Maritza (2003). "The global and the local in the construction of social representations in the media; urban and rural children in different ethnic groups in Colombia", *Journal of Iberian and Latin American Research*, 9(2), 95-106.
- Maceira, Luz (2012). *Museo, memoria y derechos humanos: itinerarios para su visita*, Bilbao: Universidad de Deusto. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos.
- Molina López, Luis (2007a). *Comuna 7 de Barrancabermeja: Una Propuesta Participativa de Ordenación Territorial en Barrios de Origen Informal*, Magdalena Medio: Instituto Universitario de la Paz UNIPAZ
- Molina López, Luis (2007b). *Barrancabermeja: Segregación socioespacial y desequilibrios funcionales* retrieved online at http://www.javeriana.edu.co/viviendayurbanismo/pdfs/CVU_V1_N2-06.pdf on 08/07/2015.
- Museos Escolares de la Memoria (MEMO) (2015). "Relatos de Memoria: Reconstrucción de un futuro para la paz" retrieved from <http://museos-escolaresdelamemoria.com/filbo/index.html> on 21/06/2015.
- Natalya Clark, Janine (2010). "Education in Bosnia-Herzegovina: The Case for Root and-Branch Reform," *Journal of Human Rights*, 9(3), 360-384.
- Pigozzi, Mary Joy (1999). *Education in Emergencies and for Reconstruction: A Developmental Approach*, New York: UNICEF.
- Ramírez Barat, Clara & Duthie, Roger (2015). *Education and Transitional Justice: Opportunities and Challenges for Peacebuilding*, New York: International Centre for Transitional Justice.
- Terra Noticias (2015). *Realizan manifestación para apoyar paro de maestros* (05/05/2015), retrieved from <http://noticias.terra.com.co/colombia/unos-1500-padres-y-maestros-se-concentran-en-bogota-en-apoyo-a-paro-escolar,ab4bd6699a79df0139b8507ed1c4f924n74zRCRD.html> on 21/06/2015.
- Vargas, Marco Fidel (2015). *¿Qué es un Programa de Desarrollo y Paz?* Bogotá: Red Prodepaz, CINEP.

- Villa, Santiago (2015), *La Cátedra de la Paz, o el Síndrome del Papel*, 07/07/2015, El Espectador, retrieved online at <http://www.elespectador.com/opinion/catedra-de-paz-o-el-sindrome-del-papel> on 09/12/2015.
- Villegas, Mauricio García (2010). *Apartheid Educativo*, dejusticia.org, retrieved from <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/863> on 21/06/2015.
- Yankholmes, Aaron & McKercher, Bob (2015). "Rethinking slavery heritage tourism", *Journal of Heritage Tourism*, 1(1), 1-15.

Avoiding amnesty in the age of accountability: Colombia's proposal for alternative sentencing

Eludiendo la amnistía en la era de la responsabilidad:
la propuesta colombiana de condena alternativa

Lucía E. M. Savini*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp125-158

Fecha de recepción: 31/05/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Summary: Introduction. 1. Amnesty, the age of accountability and alternative sentencing. 2. The Colombian solution: alternative sentencing. Conclusions. References.

Abstract: One of the more conspicuous symptoms of the anti-impunity movement in transitional justice is a growing objection towards the use of amnesty. While international standards are slowly but surely building a legal barricade to prevent amnesty and impunity, states are searching for alternative measures capable of persuading hostile actors to demobilise. One promising solution to this is Colombia's proposal for prosecutions accompanied by alternative sentencing under the *Marco Jurídico de la Paz*, which aims to demobilize the guerillas and end a 50-year conflict. But for this proposal to be a genuine alternative to amnesty rather than a political attempt to avoid international legal obligations, it must satisfy victims' requirements for truth, justice and reparations. This paper examines the potential use of alternative sentencing as a mechanism of transitional justice within the scope of the "age of accountability".

Keywords: amnesty, transitional justice, accountability, impunity, Colombia, FARC, truth, justice, reparations, alternative sentences.

Resumen: Uno de los más destacados síntomas del movimiento de lucha contra la impunidad en la justicia transicional es la creciente objeción al uso de amnistías. Mientras los estándares internacionales construyen, lenta pero firmemente, una barricada legal para prevenir la impunidad y el uso de amnistías, los estados buscan medidas alternativas capaces de persuadir a los actores hostiles para su desmovilización. Una solución prometedora a dicha complicación es la propuesta

* luciaemsavini@gmail.com

colombiana de acompañar los procesamientos o acciones de carácter penal con sentencias alternativas previstas bajo el *marco jurídico de la paz*, el cual trata de desmovilizar a las guerrillas y poner fin a un conflicto que ha durado 50 años. Sin embargo, para que esta propuesta se convierta en una alternativa genuina a la amnistía en lugar de quedarse en un intento político de evitar obligaciones legales internacionales, deberá satisfacer las exigencias de las víctimas en relación a la verdad, la justicia y las reparaciones. Este artículo examina el potencial de la condena alternativa como un mecanismo de justicia transicional en el ámbito de la “era de la responsabilidad”.

Palabras clave: amnistía, justicia transicional, responsabilidad, impunidad, Colombia, FARC, verdad, justicia, reparaciones, sentencias alternativas.

Introduction

The “peace v justice” debate is perhaps the most salient motif of the short yet turbulent lifespan of transitional justice. Though wars have been waged and peace agreements brokered since the beginning of human civilisation, the dawn of the human rights movement has brought with it a heightened global sensitivity to the voices of individual people and communities, which in turn has influenced the ebb and flow of both peace and justice. Since the Nuremberg trials, post-conflict academia has fluctuated in its approach to the debate, with both the ‘peace’ and ‘justice’ camps falling into and out of favour as the field of transitional justice developed. Amnesty was the double-edged sword for the peace camp, and the blanket or non-conditional amnesties adopted during the Latin American “third wave” triggered a monumental backlash from victims’ groups and human rights advocates, inspiring a renewed attentiveness to justice (Huntington, 1993).

Characteristically lagging behind policy and practice, international law is finally catching-up with this movement, and while it was once acceptable for authorities to play the peace card and bring in unconditional amnesties excusing gross violations of human rights, global society is now spinning a legal, political and moral web of accountability ensuring truth, justice and reparations for victims of conflict. Since the Latin American ‘spring’, we have seen a rapid consolidation of the “justice cascade” (Lutz & Sikkink, 2001), where criminal trials and tribunals have replaced amnesties in post-conflict situations. It is in this context, following the establishment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), the International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY), the Special Court for Sierra Leone (SCSL) and ultimately the creation of the International Criminal Court (ICC), that Ban Ki Moon famously announced that “the old age of impunity is over... in its place, slowly but surely, we are witnessing the birth of a new Age of Accountability” (Ban Ki Moon, 2010).

This is precisely the context in which the Colombian government is now operating. Under the shadow of the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR or Inter-American Court) and the ICC, geopolitically situated in the thick of the anti-impunity forest, Colombia’s current peace talks with the Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) are an unprecedented opportunity for the two parties to reach an agreement ending a 50-year conflict without the use of amnesty. The challenge is to devise an agreement that is lenient enough to entice the guerrillas to put down their arms, yet licit enough to comply with the materialising international call for accountability.

The proposed solution is the use of alternative sentencing, whereby members of the FARC will be criminally prosecuted for human rights violations and if found guilty will be spared regular life-sentences typically affiliated with such egregious crimes. This method might very well be capable of achieving the pragmatic benefits associated with amnesty and incentivising demobilisation, as well as avoiding legal repercussions following the use of amnesty. But adoption of this method risks being perceived as a manoeuvre to avoid international criticism and legal backlash without addressing the underlying normative problems linked to amnesty. Consequently, it will not be enough for alternative sentencing to simply comply with the current anti-impunity movement; it must be capable of holistically trumping the achievements of amnesty and substantially effective in attaining the objectives affiliated with post-conflict societies, namely, truth, justice and reparations.

To examine this contention, this paper aims first to analyse the status of amnesties to determine how and why an alternative solution to amnesty is required by international law and practice. It then outlines the proposal for alternative sentences in Colombia, with an emphasis on the legality and legitimacy of this approach through the lens of international law. Finally, the impact of alternative sentencing on the achievement of truth, justice and reparations is analysed to determine whether this solution is merely a reactionary mechanism for achieving the results of amnesty while avoiding legal repercussions, or whether this technique is preferable to amnesty from a more holistic perspective.

1. Amnesty, the age of accountability and alternative sentencing

1.1. *The utility of amnesty*

The use of amnesty as a mechanism for inducing stability dates back to the very creation of law itself.¹ Its utility is grounded in notions of *realpolitik* and “the ultimate sovereign prerogative of states to begin and end wars” (Perry, 2011: 77), and as such is staunchly established at the far end of the “peace” spectrum in the “peace vs. justice” debate.² Amnesties’ capability to catalyse peace lies in their ability to encourage disarmament and

¹ An equivalent to amnesty is mentioned in the Hammurabi Code from 1700BC (Lessa & Payne, 2012: 3); and by Athenians at the end of civil war circa 404 BC (Weisman, 1972: 530).

² It should be noted that in recent years, many have tried to reconcile “peace” and “justice” by claiming that they are complementary rather than oppositional objectives.

demobilisation, entice authoritarian regimes to relinquish power, eliminate the potential for spoilers and facilitate peace agreements (Transitional Justice Institute, 2013). These preliminary objectives purportedly contribute to the consolidation of peace, democracy and the safeguarding of human rights in the long-term (Olsen, Reiter, & Payne, 2012: 336). When used in conjunction with other transitional justice mechanisms —such as the South African conditional amnesty that was granted in exchange for a full confession— amnesties can also contribute to the realisation of other transitional goals, such as the revelation of truth and reparations for victims (Transitional Justice Institute, 2013).

1.2. *The demise of amnesty and the age of accountability*

The use of amnesty or its equivalent can be traced back to antiquity, but the appropriate starting point in a discussion of its demise is indubitably the end of the Second World War (Laplante, 1997: 917). Although there is no independent event or single moment in time that heralded the beginning of the 'age of accountability' and the invalidation of amnesty, the last 60-70 years have exhibited what Lutz and Sikkink have termed "norm-affirming events" that provide proof of a "justice cascade" (Lutz & Sikkink, 2001), in which the prevalent ideology is one of anti-impunity and disdain for amnesty. In the period following World War II, the concept of individual, universal rights began to solidify as independently enforceable rights, exercisable outside the limits of state sovereignty (Lessa & Payne, 2012: 1). This caveat on Westphalian notions of sovereignty and non-interference opened the doors for international accountability and marked the beginning of the end of the sovereign prerogative to prioritise social stability over individuals' rights to justice (Laplante, 1997: 931). According to Lisa Laplante:

"[T]he human rights movement suddenly planted serious questions about [amnesty's] legitimacy through three main arguments: first, international law creates a state duty to investigate, prosecute, and punish those responsible for serious violations of human rights; second, international law provides victims a fundamental right to justice... and third, post-conflict policy recognizes that criminal justice is good for democracy and the rule of law" (Lutz & Sikkink, 2001: 917-918).

Although these early developments focused on state accountability rather than individual, the Nuremberg Trials marked the emergence of international criminal liability for human rights violations (Sikkink, 2012: 40).

The significance of the Nuremberg Trials cannot be underrated, as not only do they mark the first time that the international community convicted individuals for offences against humanity as a collective, but, as the nominal forebear of transitional justice, they also placed an emphasis on criminal prosecutions as the paradigm for justice during transitions, implicitly neutralising the acceptability of amnesty.

Despite this early endorsement of criminal trials, the following period, influenced by the Cold War, exhibited a certain resistance in accepting the idea of international accountability (Laplanche, 1997: 922). This persistence of Westphalian ideology was reinforced in the Latin American “third wave”, when Southern Cone countries perpetually employed the use of broad or blanket amnesties to facilitate transitions from dictatorial regimes or military rule into democracy (Laplanche, 1997: 923). Outgoing regimes, notably in Argentina, Chile, Peru and Brazil, insisted on amnesty provisions as ‘carrots’ to facilitate their exit and reintegration into society.³ Like the influence of the Nuremberg trials as a “norm affirming” event, the impact of the ‘third wave’ amnesties is monumental, as “the cynical, disingenuous exploitation of amnesties that arose in Latin America during the 1970s and 1980s arguably helped to stigmatise and trigger a growing aversion to their use as a tool for securing peace” (Perry, 2011: 94).

Due to the exploitation of amnesty in Latin America, and the reactions and oppositions of victims, civil society and human rights institutions, these countries became the frontline for the battle against impunity. The “third wave” was preceded by an unconscionable quantity of massacres, forced disappearances, extrajudicial killings, kidnappings and the like, which inevitably left a wake of tyrannised and disillusioned victims who found no means for reparations after the introduction of broad, blanket amnesties. “Transnational advocacy networks” (Lutz & Sikkink, 2001: 4) consisting of lawyers, civil society organisations and victims groups had to collaborate to find ways to challenge these amnesties and ensure some form of justice and reparations. The IACtHR along with the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR or Inter-American Commission) has proven itself to be the most useful means to this end. Decisions from the Inter-American Court, notably the landmark *Velásquez Rodríguez*⁴ and *Barrios Altos*⁵ cases, set a precedent in the region regarding the state duty to investigate, prosecute and punish human rights violations

³ For example: *Ley de Amnistía*, Ley 26.479 (Congreso del Perú), 14 June 1995; *Ley de Punto Final*, Ley 23.492, Boletín Oficial (Argentina), 29 December 1986.

⁴ *Velásquez Rodríguez Case*, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988).

⁵ *Barrios Altos v. Perú*, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No 83, (2001).

(Alvira, 2013: 123). While these and subsequent cases were not able to extrapolate a direct prohibition on the use of amnesty from the state's domestic and international obligations, creative litigants were able to effectively circumvent the domestic and international position on the prerogative of states to use amnesty, and use existing treaty provisions to question their legitimacy.

Parallel developments from the international arena complemented and reinforced the decisions and influence of the IACtHR and IACHR. Kathryn Sikkink has suggested that historically there have been three models for accountability: the immunity or impunity model, the state accountability model and the individual criminal accountability model (Sikkink, 2012: 23). Though these models are by no means linear or progressive, the newest model is indisputably individual criminal accountability, a concept that has rapidly expanded since its initial conception in the Nuremberg trials. The shift from state accountability to individual accountability is manifest in treaties such as the 1948 International Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Genocide Convention) and the 1987 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the CAT), which include a specific state duty to prosecute and punish.

The full force of these provisions was demonstrated with the 1998 attempted extradition of Chilean General Augusto Pinochet in spite of an applicable amnesty law in Chile (Rodríguez Rescia, 2010: 215). This act consolidated international criminal accountability for serious human rights violations, effectively denying individuals the ability to comfortably rely on domestic amnesty provisions to escape prosecution. The creation of the ICTY and the ICTR in the early to mid-1990s was also a crucial development in this respect (Freeman & Pensky, 2012: 57). But the proverbial nail in the coffin for amnesties for serious human rights violations ostensibly came with the Rome Statute of the International Criminal Court (Rome Statute) in 1998 (United Nations General Assembly, 1998). The Statute's "complementarity" provisions—which permit the Prosecutor to investigate one of the offences within its scope⁶ when a signatory state is either 'unwilling' or 'unable' to prosecute and punish⁷—essentially act as a fallback accountability mechanism for states shielding offenders with amnesties. Any doubt over the ability of the Office of the Prosecutor (OP) to employ the Rome Statute

⁶ Namely genocide, crimes against humanity, war crimes and the crime of aggression; see UN General Assembly, *Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)*, 17 July 1998, Art. 5.

⁷ *Ibid.*, Arts. 17(1)-(2).

in such a manner has essentially been quelled by the current Colombian peace process, where the OP has unequivocally communicated that if Colombia were to offer amnesties for serious human rights violations, the ICC would classify such an act as being 'unwilling' to prosecute and activate the jurisdiction of the ICC (Bensouda, 2013).

Therefore the expansion of international human rights, along with the evolution of international criminal law have contributed as both catalysts of, and subjects to the 'justice cascade' – 'norm affirming events' establishing a global antipathy for the use of amnesty in response to serious human rights violations.⁸

1.3. *The Status of Amnesty Under International Law*

1.3.1. INTERNATIONAL TREATY OBLIGATIONS

No multilateral UN treaty makes specific reference to the prohibition of amnesties, however a common creative approach has emerged whereby a prohibition is inferred predominantly by the implicit or explicit state duty to prosecute certain violations, as well as the right to a remedy for victims of violations (Freeman & Pensky, 2012: 46). Two examples of the explicit duty to prosecute have already been provided in the Genocide Convention and the CAT, and comments, resolutions and communications from the Human Rights Committee and the Economic and Social Council seem to infer this duty in relation to violations of other conventions. In relation to violations of the International Convention of Civil and Political Rights (ICCPR)⁹ the duty to prosecute and punish might not be considered a strictly binding legal obligation, as "at its strongest, the committee 'urges'

⁸ It should be noted that certain empirical studies have demonstrated that globally, the adoption of amnesties has not necessarily declined, which indicates a degree of divergence between theory and practice. While this may be concerning, a closer examination that takes into account regional variations shows that since the 'third wave', Latin American states have adopted significantly less amnesties; while the rise in amnesties from 2010 onwards might be in response to the Arab Spring. This promotes circumstantial theories that suggest that the flux in amnesty use correlates to nothing more than the *requirement* for amnesty i.e. the presence of conflict. Alternatively, the persistence of amnesty could simply reflect that the growing threat of prosecution and trials has forced governments to require more onerous guarantees against prosecution, which supports the idea of a justice cascade rather than negating it. (See: Lessa & Payne, 2012: 3; Mallinder, 2012: 70-71, 82, 83.)

⁹ See: United Nations Human Rights Council, *General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation on States Parties to the Covenant*, CCCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004; United Nations Human Rights Council, *CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made Upon Ratification or Accession to the Covenant or the*

prosecution" (Schabacker, 1999:7). Prosecution is required, however, in the CAT, the Genocide Convention, the Geneva Conventions in relation to grave breaches¹⁰ (including non-international armed conflicts)¹¹ and the International Convention for the Protection of All Persons From Enforced Disappearances.¹² With the exception of Protocol II of the Geneva Conventions, the duty to investigate and prosecute is generally limited to the prosecution of state agents (Freeman & Pensky, 2012: 47-48), and in conventions such as the CAT the wording can be ambiguous, allowing some margin of appreciation in deciding how exactly to prosecute (Freeman & Pensky, 2012: 47). Importantly, while extending the duty to prosecute from the primary conventions to non-international armed conflicts, Protocol II of the Geneva Conventions also contains an express requirement to grant amnesty in Art 6(5). The International Committee for the Red Cross (ICRC) has since attempted to limit the scope of that article by stating that it can only provide combat immunity in the interest of national unity, but cannot cover attacks against civilians (ICRC, 2005; Perry, 2011: 84). Nevertheless, this provision has been used by domestic courts to uphold amnesties in response to human rights violations, for example by the South African Constitutional Court in the landmark *AZAPO* case.¹³

Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Art 41 of the Covenant; AAPR/C/21/Rev.1/Add.6; 4 November 1994.

¹⁰ Though grave breaches of these conventions are strictly speaking international humanitarian law (IHL), the overlap with human rights violations is well-established, and a duty to prosecute under IHL often implies a duty to prosecute human rights violations.

¹¹ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, 8 June 1977.

¹² United Nations General Assembly, *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, 9 December 1948, United Nations Treaty Series, vol. 78, art. 1; United Nations General Assembly, *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, 10 December 1984, United Nations, Treaty Series, vol. 1465, Art. 6 United Nations General Assembly, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, 20 December 2006, Art. 6.; International Committee of the Red Cross, *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field (First Geneva Convention)*, 12 August 1949, 75 UNTS 31, Arts. 49-51; International Committee of the Red Cross, *Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea (Second Geneva Convention)*, 12 August 1949, 75 UNTS 85, Arts. 50-52; International Committee of the Red Cross, *Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War (Third Geneva Convention)*, 12 August 1949, 75 UNTS 135, Arts. 129-131; International Committee of the Red Cross, *Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War (Fourth Geneva Convention)*, 12 August 1949, 75 UNTS 287; Art. 146-148.

¹³ *Azanian People's Organisation (AZAPO) and Others v President of the Republic of South Africa and Others*, Constitutional Court of South Africa, Case No. CCT17/96, 25 July 1996.

In addition to the duty to prosecute, an inferred prohibition to amnesty can be drawn from the right to remedy provided in various multilateral treaties such as the ICCPR (Art. 2(3)) and the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD) (Art. 6). Freeman & Pensky have suggested that there are two different interpretations of this right: a broad approach, which includes the right to prosecution, and a narrow approach, which simply requires states to make a good faith effort to provide some form of compensation. Which of these approaches is adopted varies across regions (Freeman & Pensky, 2012: 48-49).

The UN has also published a number of documents that clearly demonstrate their stance regarding amnesties and encourage member states to adopt similar positions. In particular, the Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity (Impunity Principles)¹⁴ and the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (Principles for the Right to Reparations)¹⁵ set out detailed requirements for states to avoid impunity by prosecuting individual offenders, and to grant specific methods of reparations respectively.

1.3.2. CUSTOMARY INTERNATIONAL LAW

International treaties and customary international law are the two most widely cited legal sources in support of an inference prohibiting the use of amnesties. For a norm to qualify as customary international law, it is generally understood that two elements must be satisfied: first, there must be a general (not universal) state practice; and second, that state practice must be accepted as law (also known as the requirement for *opinio juris*).¹⁶

Regarding the requirement for 'general state practice', it is important to acknowledge that especially within the field of human rights, there is a marked difference between what states say and what they do (Schabacker, 1999: 11). Some states continue to enact amnesties in response to serious human rights violations despite having adopted treaties and issued statements declaring an open opposition to impunity and accepting

¹⁴ United Nations Human Rights Council, *Report of the independent expert to update the Set of Principles to combat impunity*, 18 February 2005, E/CN.4/2005/102.

¹⁵ UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, A/RES/60/147, 2006.

¹⁶ United Nations, *Statute of the International Court of Justice*, 18 April 1946, Art. 38; Klabbbers (2013: 26).

the responsibility to punish such violations. Furthermore, in establishing the existence of general state practice, “what matters in particular is that those states whose interests are especially affected by a customary rule participate in its making” (Klabbers, 2013: 27). Therefore it might be significant that the states that “require” amnesties (such as the Arab Spring states), are not necessarily the same states that most actively oppose amnesties.

With respect to the *opinio juris* element, which requires that the general practice be accepted as a legal duty as opposed to a moral or political one, commentators have suggested that this test is satisfied either by the mere existence of general and consistent state practice or when states have unequivocally stated their motivation as legal. Regardless of which of these tests is adopted, it is exceptionally difficult to determine whether states that punish human rights violations and refuse the use of amnesty do so out of political motives or legal ones (Schabacker, 1999: 12).

In spite of this apparent uncertainty regarding the permissibility of amnesty under international customary law, *jus cogens* prohibitions, such as torture and genocide, must be treated as illegal under customary international law. This has been used by some as grounds for claiming that states are obliged to investigate, prosecute and punish violations of *jus cogens* (Freeman & Pensky, 2012: 52). The universality and non-derogability of *jus cogens* would seem to imply that states cannot adopt laws that protect those who violate them (Freeman & Pensky, 2012: 53). These contentions point to a rapidly emerging customary norm that prohibits the use of amnesty for certain human rights violations.

1.3.3. INTERNATIONAL AND REGIONAL JURISPRUDENCE¹⁷

Decisions from international courts and tribunals—in particular the ICC, ICTY and ICTR—“reinforce and consolidate a network of case law” that is often referred to by international and national institutions (Freeman & Pensky, 2012: 57). As previously mentioned, the operations of the ICC have been crucial in pressuring states to employ mechanisms to inves-

¹⁷ It should be noted that this section considers judicial decisions relating to amnesty in Colombia, and as such has not included the decisions from the African Commission on Human and People's Rights or the European Court of Human Rights. Both of these bodies, however, have adopted similar positions to that of the Inter-American Court and Commission with respect to the impermissibility of broad amnesties. See: *Malawi African Association and Others v. Mauritania*, Comm. No. 54/91, African Commission on Human and Peoples' Rights, 11 May 2000; *Margus v. Croatia*, App. No. 4455/10, (ECtHR, 2014), *Case of Association '21 December 1989' and Others v. Romania*, App. No 33810/07, (ECtHR, 2011).

tigate, prosecute and punish serious violations of human rights. The ICC's influence on the peremptory normalisation against the use of amnesties is largely enforced by the complementarity provisions of the Rome Statute.¹⁸ The ICC in the past has considered that a state that grants amnesty for those whose actions fall within the scope of the Rome Statute is to be considered 'unwilling' to prosecute (Bensouda, 2013).

From the jurisprudence of tribunals such as the ICTR and ICTY, one seminal case emphasising the international duty to prosecute *jus cogens* crimes is the *Furundzija* case from the ICTY, where the judges suggested that:

"[I]t would be senseless to argue, on the one hand, that on account of the *jus cogens* value of the prohibition against torture, treaties or customary rules providing for torture would be null and void ab initio, and then be unmindful of a State say, taking national measures authorising or condoning torture or absolving its perpetrators through an amnesty law".¹⁹

This opinion reflects the prevalent approach taken by these tribunals, reinforcing the idea that the prohibition of amnesties is becoming a peremptory norm.

1.3.4. INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

The quintessential decision of the IACtHR regarding the permissibility of amnesties is the case of *Barrios-Altos v Peru*.²⁰ Before this case, the Court had already insisted that states have a duty to investigate, punish and compensate violations of the American Convention on Human Rights (ACHR) in *Velásquez Rodríguez v Honduras*.²¹ In *Barrios-Altos*, however, the Court made explicitly clear that any state enacting amnesty would violate this requirement, despite there being no explicit prohibition of

¹⁸ UN General Assembly, *Rome Statute of the International Criminal Court*, *op. cit.*, Arts. 17(1)-(2).

¹⁹ *Prosecutor v. Anto Furundzija (Trial Judgement)*, IT-95-17/1-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 1998.

²⁰ *Barrios Altos v. Peru*, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No 83, (2001); it should be noted that the Commission had already addressed the permissibility of amnesties in prior cases, most notably in the *Lucio Parada Cea et al v El Salvador*, Case 10/480, Inter-Am.Ct.H.R.(Ser. C), No. 1/99 (1999).; *Masacre Las Hojas v. El Salvador*, Case 10.287, Inter-Am.Ct.H.R.(Ser. C), No. 26/92 (1993).

²¹ *Velázquez Rodríguez vs. Honduras*, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988), paras. 174-176; Alvira (2013: 127).

amnesty in the ACHR (Rodríguez Rescia, 2010: 258). With respect to the general permissibility of amnesties, the Court stated:

“all amnesty provisions... are inadmissible, because they are intended to prevent the investigation and punishment of those responsible for serious human rights violations [that] violate non-derogable rights recognised by international human rights law”.²²

This particular paragraph leaves very little doubt regarding the Court's opinion on the prohibition of any amnesty that prevents investigation and punishment of violations under the ACHR (Rodríguez Rescia, 2010: 258). In subsequent cases, via the inception of “conventionality control” the Court goes so far as to suggest that amnesties that are incompatible with the Convention are essentially ineffective from the moment of their creation (Binder, 2011: 1212). In light of the discussion above, it is interesting to note that the IACtHR often refers to customary international law in support of its prohibition of amnesty, especially in relation to *jus cogens* prohibition of torture and genocide.

While the *Barrio-Altos* approach has been fairly consistently followed by the Court and the Commission,²³ recent cases have questioned the scope of the prohibition on amnesty, especially whether it applies to all amnesties or only to self-amnesties or blanket amnesties (Alvira, 2013: 127). In the case of *Gomes Lund v Brazil*²⁴, however, the Court insisted that whether an amnesty could be classified as a self-amnesty, mutual amnesty or a political agreement was irrelevant as long as it prevented the investigation and punishment of violations under the Convention.²⁵ The Court has also clarified that such amnesties are prohibited even if an investigation of violations has already been carried out by a Truth Commission.²⁶

In the judgment of the *Massacres of El Mozote* case, the Court suggested that under Art 6(5) of the Geneva Convention, some amnesties in response to non-international armed conflicts are “justified to pave the way to

²² *Barrios Altos v. Peru*, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No 83, (2001), para. 41.

²³ See for example: *del Rosario Gómez Olivares and ors (on behalf of Almonacid Arellano) v Chile*, Series C No 154, IHRIL 1538 (IACHR 2006).

²⁴ *Gomes Lund v Brazil* Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. Ser. C No. 219 (2010).

²⁵ *ibid*, paras. 174-175; Alvira (2013:128); also see *Cantoral Huamani and García Santa Cruz v Perú*, IACHR Series C No 176, IHRIL 3041 (IACHR 2007).

²⁶ *Gelman v Uruguay* Merits and Reparations, Judgments, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. C) No. 221 (2011). *La Cantuta v. Perú*, Judgment, Inter-Am.Ct.H.R.(Ser. C) No. 162 (2006); Alvira (2013: 128); Laplante (1997: 971).

a return to peace”²⁷. However, the Court qualified this exception by clarifying that:

“Art 6(5) of Additional Protocol II refers to extensive amnesties in relation to those who have taken part in non-international armed conflict or who are deprived of liberty for reasons related to armed conflict, provided that this does not involve facts... that can be categorised as war crimes, and even crimes against humanity”.²⁸

We can see, therefore, that as Latin American states implement increasingly complicated amnesties or pseudo-amnesties, the IACtHR appears to be adapting its jurisprudence so as to encompass these emerging amnesties and victims' rights under the ACHR (Rodríguez, 2013: 76).

From this collective examination of the political, legal and academic developments regarding the use of amnesties, it is perhaps suitable to conclude that there is at minimum an emerging norm and accompanying framework prohibiting the use of amnesties for serious human rights violations. Whether by reputational accountability or genuine willingness to respect victim's rights, states are undoubtedly responding to this norm.

2. The Colombian solution: alternative sentencing

2.1. *Alternative sentencing instead of amnesty*

As we have seen, states must now navigate a legal and political minefield if they wish to enact amnesties for human rights violations in the “age of accountability”. In particular, governments wishing to enact amnesties for members of an outgoing regime or violent opposition must now factor in the considerable ability of the ICC to spoil this ‘carrot’. Additional treaty obligations, especially for Latin American states, contribute to an accumulating number of legal obstacles making it increasingly difficult for amnesties to remain viable.

In light of this obstacle course, states must find alternative mechanisms to achieve the objectives of amnesty while avoiding castigation by civil society and legal institutions. Criminally prosecuting serious human rights violators but offering alternative sentences or sentencing benefits may be a solution to this dilemma. A criminal process followed by a comprehensive

²⁷ *Massacres of El Mozote and Nearby Places v. El Salvador*, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 252/83 (2012). para. 285.

²⁸ *Ibid*, para.286.

reparations strategy purportedly complies with the state's obligations to prosecute, plus satisfies victims' rights to justice, truth and reparations; however the state's offer of reduced, lenient or alternative sentences in exchange for cooperation could be enough of an incentive to induce potential spoilers to cooperate. This method therefore seems to achieve many of the objectives of amnesty, while simultaneously satisfying the requirements of the "age of accountability".

Acceptance of the use of trials and alternative sentencing in place of amnesty intimates that the necessary element for complying with international obligations and victims' rights is the procedural aspect of the trial process itself. When taken in conjunction with the rhetoric of the 'justice cascade', this contention seems to imply that special weight is afforded to criminal trials and investigations themselves as satisfying international obligations rather than the punishment of offenders. Paul Seils suggests that the purposes of punishment under regular criminal law can include incapacitation, deterrence, reform, retribution and communication (Seils, 2015: 8), yet in a transitional context, many of these objectives are redundant because the incentive to re-offend for combatants dissipates after the negotiation of a peace agreement (Seils, 2015: 12). What remains is the communicative objective, or the "social affirmation of values" (Seils, 2015: 11). This may be due to the symbolic significance of a public conviction, as well as the importance given to the revelation of truth and admission of wrongdoing that should accompany criminal investigations and trials. When a state charges an individual, submits them to an investigation and trial process and determines guilt, it signifies to the victim and broader society that the state does not condone the actions committed by the guilty. If we accept that the procedural element of the investigation and prosecution itself is sufficient to comply with international obligations, then the use of criminal investigations and trials followed by alternative sentencing may theoretically be capable of replacing amnesties in transitional or post-conflict contexts.

Indeed, previous transitional justice projects have made use of similar methodology. The Gacaca Courts in Rwanda utilised traditional justice mechanisms and sentencing as part of a comprehensive and relatively effective transitional justice scheme (Flacks, 2006: 8). In Timor-Leste, 'minor' offenders were exempt from prosecution if they were willing to participate in a truth commission and provide reparations or community service in agreement with their victims (Flacks, 2006: 13). Both of these alternative approaches, however, were effectively amnesties or pseudo-amnesties as they precluded the possibility of a formal prosecution and criminal sentencing. In contrast, Northern Ireland's 1996 Good Friday Agreement and Colombia's 2005 Justice and Peace Law both involved reduced sentences following a

criminal trial process (Seils, 2015: 7). Other than these attempts—which had limited success—there is a distinct lack of comparable transitional justice frameworks that have included formal criminal trials followed by alternative sentences such as those currently proposed by Colombia.

2.2. *Colombia: contextual background*

Colombia's history since the 1940s is riddled by a drawn out and complicated conflict between multiple parties, earning the country a reputation as host of the "world's longest war" (Vulliamy, 2015). Importantly, despite the continuing violence, the country has managed to maintain a relatively strong commitment to the rule of law and an active and independent judiciary (International Centre for Transitional Justice, 2009: 2).

Despite multiple attempts at peace talks, the Colombian government's previous peace processes have resulted in the partial or complete dissolution of guerrilla groups and paramilitaries on only two occasions – once in 1989 following an agreement with the M-19 guerillas, and more recently in 2005 under the *Ley de Justicia y Paz* (Justice and Peace Law or JPL) intended to demobilise the paramilitaries²⁹. In the wake of failed peace talks with the FARC and the *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) in the 1990s, the government—especially under Álvaro Uribe—had intensified military campaigns, significantly weakening the FARC's capacities in the region. This weakening, along with a change from the hardline Uribe administration to that of Juan Manuel Santos in 2010, and the declassification of the FARC as a terrorist organisation, laid the foundations for renewed peace talks between the government and the FARC in 2012 (Crisis Group, 2013: 9).

These negotiations were made possible by a 2012 legislative act, the *Marco Jurídico para La Paz* (Legal Framework for Peace or LFP), which amended the Colombian Constitution by inserting a transitory article detailing a framework of application for transitional justice mechanisms, such as a truth commission and criminal investigations, with the purpose of "facilitating the end of the internal armed conflict and attaining a stable and lasting peace, with guarantees of non-repetition... and victims' rights to truth, justice and reparation".³⁰ Shortly after this amendment was passed, Santos' government commenced negotiations with the FARC based on a platform incorporating six topics for discussion: agricultural development, political participation, ratification of the agreement, solution

²⁹ *Ley de justicia y paz* (Justice and Peace Law) Law 975 of 25 July 2005 (Colombia).

³⁰ *Marco jurídico para la paz*, Law no.1 of 31 July 2012 (Colombia), transitory art. 66.

to the drug trade, victims and implementation, verification and end of the conflict (transitional justice).³¹ While negotiators have certainly made significant progress, this final point —transitional justice— is undoubtedly the most difficult to negotiate, with both parties having to make significant concessions if they hope to achieve peace.

Importantly, both the FARC and certain sectors of civil society see the guerrillas as political freedom fighters and as such have explicitly stated that their actions do not amount to regular criminal acts deserving prison sentences.³² In March 2015, FARC negotiators specifically stated “let it be known that no accord is possible that would impose a single day in prison for any guerrilla for having exercised the right to rebel, a precious gift of humanity, in order to end the injustices our people have suffered”.³³ The Colombian government, however, is under intense pressure to comply with duties to investigate, prosecute and punish human rights violations under the ACHR, the Rome Statute and other international conventions, as well as ensuring that victims’ rights to reparations, truth and justice are met. Indeed, the negotiations in Colombia represent the first peace process subject to the oversight of the ICC (Alvira, 2013: 134), and the OP has not hesitated to inform the Colombian authorities when certain proposals might activate intervention from the ICC. Moreover, Colombia is also responding to the limited success of the JPL framework, which was not particularly well-received due to the limited number of paramilitaries to face successful convictions, leaving a residual sentiment of disguised impunity (Gómez Isa, 2013: 2). This pressure from civil society, coupled with pressure from the ICC and the IACtHR has left the Colombian authorities and the FARC compelled to pioneer unprecedented alternatives to transitional justice mechanisms such as amnesty.

2.3. *The proposed operative framework*

The LFP does not specifically state the exact process and mechanisms for investigation, prosecution and punishment but rather outlines the

³¹ See: *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, 26 August 2012, at <<http://wsp.presidencia.gov.co/Documents/AcuerdoTerminacionConflicto.pdf>> (consulted 12 July 2015).

³² Cadena Radial Bolivariana CRB, “Voz de la Resistencia” (interview with Iván Márquez), 01 April 2013, at <<http://resistencia-colombia.org/index.php/crb/2738-la-paz-frente-a-las-premuras-legislativas-y-electorales>> (consulted 12 July 2015).

³³ Washington Office in Latin America, “Peace Timeline 2015”, at <<http://colombiapeace.org/timeline2015/>> (consulted 12 July 2015).

boundaries for any available process.³⁴ The framework leaves open the possibility for minor offenders to be amnestied, and major offenders to be prosecuted and excused from penal punishment by either alternative or suspended sentencing.

Although the operational guidelines of the LFP were approved by the Colombian Constitutional Court,³⁵ the involvement of the ICC has effectively limited the potential scope of the framework. In two letters addressed to the Colombian Constitutional Court in 2013, the ICC's Chief Prosecutor Fatou Bensouda specifically stated that any deal including amnesty or suspended sentences for serious human rights violations would be considered "unwillingness" to prosecute and compel intervention (Bensouda, 2013). In these letters, the Prosecutor states that sentences that are "grossly inadequate" in relation to the human rights violations committed will activate the admissibility provisions of the Rome Statute and require prosecution by the ICC. This interference has effectively limited the options available to the negotiating parties as it is unlikely that either side will agree to a deal that may eventually be superseded by the ICC. As a result, the option of suspended sentences has been removed from the negotiating table, as well as any sentences that might be considered "grossly inadequate". What is left is the provision of alternative sentences that comply with the ICC by unequivocally inferring some form of punishment while at the same time satisfying the FARC's insistence on avoiding regular prisons.

Consequently, in September 2015 the government and the FARC issued a statement outlining a preliminary agreement on accountability. This agreement suggests the establishment of two temporary institutions—the Chamber of Justice and the Tribunal for Peace—which will function in tandem "to do away with impunity, obtain truth, contribute to victims' reparations, and judge and impose sanctions on those responsible for serious crimes" (Washington Office for Latin America, 2015). While amnesty will be offered for "political crimes", more serious crimes such as genocide, torture, hostage-taking, enforced disappearances and extrajudicial killings will be investigated and tried by the Chamber of Justice. Those who are found guilty under this mechanism will not face penal incarceration, provided that they admit responsibility, tell the truth and contribute to reparations. Instead, they "will have a component of restriction of liberties and rights" of 5-8 years, which may include community

³⁴ Washington Office in Latin America, "Peace Timeline 2013", at <<http://colombiapeace.org/timeline2013/>> (consulted 12 July 2015).

³⁵ Corte Constitucional (República de Colombia), *Sentencia C-579 de 2013*.

service “aimed at the satisfaction of victims’ rights”.³⁶ Importantly, the negotiators have extended the scheme to include military or state personnel involved in human rights violations.

2.4. *The legality & legitimacy of alternative sentencing*

Although these proposals for alternative sentencing might *prima facie* be considered in compliance with Colombia's international obligations, there is still some doubt regarding the degree and severity of punishment required. Whether victims' right to truth, justice and reparations are complied with will be dependent both on the mechanisms chosen to prosecute human rights offenders and other mechanisms such as reparations schemes and truth commissions.

Domestically, the LFP has already been declared in line with the Colombian Constitution, subject to a number of parameters that should apply to any subsequent legislation such as the prohibition of suspended sentences for those “most responsible”.³⁷ However, as has already been mentioned, this approval refers merely to the constitutionality of the framework, and any future provisions implemented by the Colombian government will again be subject to scrutiny by the domestic legal system. Previous experiences with the 2005 JPL have shown that the constitutional court is not afraid to intervene when legislation falls short of Colombia's international obligations, even as part of a peace process (Crisis Group, 2013: 12).

Whether the Inter-American human rights institutions will consider alternative sentences to be in line with Colombia's obligations under the ACHR is unclear, and neither body has made any statement explicitly approving or disapproving such an option. Some assumptions might be drawn, however, based on previous comments or statements by the IACHR. The Commission has unequivocally expressed concern at the original drafting of the framework, stating that it “provoke(s) a number of concerns in the area of human rights”.³⁸ These concerns have so far been centred on issues regarding ‘prioritisation’ (i.e. the selection of prosecutions dependent on the seriousness of offences), and the question of alternative sentencing has not been openly addressed. When advising

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Corte Constitucional (República de Colombia), *Sentencia C-579 de 2013*.

³⁸ Inter-American Commission on Human Rights (7 December 2012), Annex to Press Release 144/12, at < http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/144A.asp> (consulted 12 July 2015).

the Colombian authorities on the acceptability of the LFP, however, the IACHR did refer to its case law by stating that:

“[F]or the State to satisfy its duty to adequately guarantee the range of rights protected by the Convention... [it] must fulfil its duty to investigate, try, and, when appropriate, punish and provide redress for grave violations of human rights”.³⁹

The Commission's emphasis on investigation, prosecution *and* punishment might be cause for concern for the Colombian negotiators (Basch, 2007: 195-229). Indeed, the IACtHR has fairly unequivocally stated that in order to comply with the right to remedy, sentences in response to human rights violations should be proportional to the crime committed, and penalties must “truly contribute to prevent impunity”.⁴⁰ Precisely what this requirement entails, however, is not certain, and in a recent judgement Judge Diego Garcia-Sayan hinted at the possibility that the requirement for proportionate and non-illusory sentences may be mitigated when there is a national interest in securing a peace agreement.⁴¹ Given that neither the Commission nor the Court has yet issued any statement unequivocally requiring that Colombia inflict regular prison sentences for those that violate the ACHR, it would seem that the implementation of a criminal trial followed by alternative sentences may comply with the requirements of those bodies.

On the broader international level, how much punishment is required is again an open question. Whether alternative sentences would comply with the ICC's conditions is unclear, but it seems likely that some limitation of freedom and/or community service might be punishment enough to avoid the classification of “unwillingness” to prosecute. Though ineffective or excessively lenient punishment will likely be considered incompatible with the complementarity provisions of the Rome Statute, the minimum threshold for punishment remains unclear and the OP has remained intentionally open on this question:

³⁹ Inter-American Commission on Human Rights (31 December 2013) “Truth, Justice and Reparation: Fourth Report on Human Rights Situation in Colombia” OEA/Ser.LV/II/ Doc. 49/13, para 251, citing *Case of the La Rochela Massacre v. Colombia* Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No. 163 (2007), para.193.

⁴⁰ *Heliodoro Portugal v. Panama*, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No. 186 (2008), para. 203; cited in Seils (2015: 4).

⁴¹ Concurring Opinion of Judge Diego Garcia-Sayán, *The Massacres of El Mozote and Nearby Places V. El Salvador*, Inter-Am Ct. H.R. (Ser. C) No. 252 (2012), para. 30; cited in Seils (2015: 4).

"[T]he Office will consider the issue of sentences, including both reduced and suspended sentences, in relation to the facts and circumstances of each case... the Office will assess whether... reasonable efforts have been made to establish the truth about serious crimes committed by each accused person, whether appropriate criminal responsibility for such crimes has been established, and whether the sentence could be said, in the circumstances, to be consistent with an intent to bring the concerned person to justice"⁴²

This statement was issued prior to the delivery of the letters outlining concern for the use of suspended sentences, which indicates that the OP is individually assessing the potential options for punishment as they are proposed. From this statement it would seem that elements considered important by the ICC are truth, justice and allocation of criminal responsibility. The use of criminal trials intended to expose the truth, allocate criminal responsibility and achieve justice could hypothetically comply with these conditions without the allocation of regular prison sentences. The same elements also seem to be prioritised by other international bodies, such as the UN treaty bodies in their examination of compliance with various treaty provisions. This is especially likely when we consider that the UN Human Rights Committee, in a previous case concerning Colombia, stated that "purely disciplinary and administrative remedies cannot be deemed to constitute adequate and effective remedies within the meaning of art. 2(3), of the Covenant, in the event of particularly serious violations of human rights, notably in the event of an alleged violation of the right to life".⁴³

In sum, Colombia may comply with international legal obligations so long as it adopts criminal investigations and trials followed by sentences that are not deemed grossly disproportionate or illusory. Similarly, victims' rights to truth, justice and reparations may also be complied with without having to implement regular criminal sentences for offenders, though this will be discussed in further detail below. Particular attention should be paid, however, to the requirements of the IACtHR - if Colombia's alternative sentencing mechanism is deemed unsatisfactory there is a credible chance that the IACtHR will find a violation of the ACHR and thus undermine the legitimacy of the process and its ability to replace amnesty.

⁴² ICC (International Criminal Court) Office of the Prosecutor (Interim Report, November 2012), 'Situation in Colombia', at <<http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/3D3055BD-16E2-4C83-BA85-35BCFD2A7922/285102/OTPCOLOMBIAPublicInterimReportNovember2012.pdf>> (consulted 10 July 2015), para. 206.

⁴³ *Bautista de Arellana v Colombia*, Communication No. 563/1993, UN Doc. CCPR/C/55/D/563/1993 (1995); Seibert-Fohr (2009: 18).

2.5. *The impact of alternative sentencing on enabling transition*

As we have seen, opposition to amnesty comes predominantly from the academic and human rights sphere rather than from statesmen who might be more concerned with stability than with individual rights. The adoption of alternative sentencing, therefore, must be considered not only in its capacity to achieve the same political objectives as amnesty—inducing opposing parties to demobilise and ending conflict—but also in its ability to achieve the broader, social objectives associated with transitional justice mechanisms. So far we have seen that alternative sentencing will quite possibly allow the Colombian government to avoid allegations of impunity and satisfy international legal obligations preventing the use of amnesty; however, the potential for alternative sentencing to achieve other objectives of transitional justice must also be examined before it can be considered as a legitimate mechanism for accountability. While there is no single panacea for recovery from conflict and violence, respecting truth, justice and reparations can be seen as a starting point from which to pursue longer-term goals such as lasting peace, reconciliation or the consolidation of the rule of law.⁴⁴

2.5.1. TRUTH

One of the most conspicuous characteristics of the Colombian model is the presence of criminal trials. When considering the potential for alternative sentences to reveal truth, therefore, it is essential to consider the truth-seeking functions inherent within a trial process. The ability for criminal trials to meet the unique demands for truth that emerge within transitional contexts has been highly, and rightly, criticised in recent years, which is in part why many actors have insisted on the inclusion of truth commissions to accompany or replace criminal trials. Proponents for criminal trials, however, may refer to the quality of the forensic, micro truth that such trials are capable of revealing (Landsman, 1997: 81-92). Furthermore, truth-telling in transitional contexts requires not just the recovery of facts but also “the official acknowledgement of those facts by an authoritative mechanism, such as legal tribunals or courts”.

These alleged benefits, however, might seem meek when juxtaposed with the onslaught of criticism negating the quality of truth exposed during trials. The purpose of criminal trials, focused on determining the criminal liability of a specific person for isolated acts, along with strict procedural

⁴⁴ As seen above, these objectives are also protected as “rights” (Garbett, 2013: 205).

and evidentiary rules, often means that contributions to both macro and micro versions of truth are comparatively negligible (Bisset, 2012: 34). Rules of evidence may exclude potentially important information and testimonies are necessarily focused on the information of the accused, which might not result in a holistic understanding of events capable of contributing to broader objectives of transitional societies (Crisis Group, 2013: 31). This may in turn have a collateral effect on victims of conflict, as:

“dealing with atrocity within the limits of international criminal law by definition reduces the human experience to what is legally relevant to the primary aim of criminal procedure: determining the guilt of those who happen to stand trial” (Brants, 2013: 3).

These were the experiences of international criminal tribunals such as the ICTY and the ICTR, both criticised because they purportedly lacked the ability to contribute to social and historic truths and the creation of collective social memory (Hazan, 2006: 30-31; Clark, 2011: 248).

Moreover, the substantial quantities of resources required to undertake effective and reliable prosecutions can mean that only a handful of potential defendants will ever actually make it into a courtroom to “tell the truth”, which quantitatively limits truth (Landsman, 1997: 85). Those who are eventually prosecuted may be disproportionately representative of one particular group, exacerbating the truncated truth emerging from ordinary trials, perhaps best demonstrated by the exclusion of Rwandan Patriotic Front members from prosecution in the ICTR (Hazan, 2006: 30-31).

Even after successful prosecutions, the resulting truth may not be universally accepted by society: in Bosnia and Herzegovina three versions of truth emerged following the ICTY, one for each ethnic group who chose to interpret the findings of the trials to accommodate their own distinct social beliefs (Clark, 2011: 248). This claim appears to implicitly contradict those who say trials are useful in not only knowing but also acknowledging truth on a broader social scale.

Truth-seeking impediments such as these might lead us to believe that “if we want to know the ‘truth’ about Auschwitz, we would be better to read Primo Levi than a transcript from the trial of a single camp guard” (Brants, 2013: 3). This sentiment is corroborated by Desmond Tutu, who once claimed that criminal trials should be discredited because the perpetrator ‘has no incentive to tell the truth’.⁴⁵ The Colombian framework,

⁴⁵ *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report* (1998), Vol. 1 Foreword, para. 24.

however, seems to provide such an incentive to wrongdoers, potentially dispelling some criticism from those claiming that the adversarial nature of trials and the extensive resources required diminish the value of truth revealed. By incentivising the FARC and members of the Colombian military to tell the truth, the prosecution process could become less adversarial, more open and less costly.⁴⁶

However, Colombia's previous experience under the JPL must act as a cautionary guide with respect to the value of truth revealed from criminal trials. While many have commended the JPL process for its contributions to truth —Crisis Group reports that by 2013 40,000 crimes had been acknowledged and 5,000 bodies recovered as a result of the process—the Colombian authorities have only managed to prosecute a few dozen of the 4,800 paramilitaries identified for prosecution (Crisis Group, 2013: 5-6). The limitations of criminal procedures have subsequently been acknowledged by the Colombian authorities, and Crisis Group quotes one magistrate confessing that "a transitional justice process is not a criminal trial, and thinking this was our most important error" (Crisis Group, 2013). The overall process, therefore, was largely discredited by Colombian society, who did not either collectively accept the truth as legitimate or consolidate this truth into a broader, macro-level truth about the root causes of conflict, capable of contributing to long-term reconciliatory aspirations.

In light of these flaws, the Framework for Peace has expressly called for the creation of a Truth Commission,⁴⁷ the terms of which have already been agreed upon at the peace talks in Havana (Isacson, 2015). The relationship between such Commission and trials is uncertain though it is unlikely that the Commission will be able to directly recommend prosecutions. Nevertheless, the inclusion of a truth commission along with a criminal trials process may be able to ultimately make a very valuable contribution to truth-seeking for Colombian society, far more valuable than if criminal trials, with or without alternative sentences, were adopted in isolation.

In sum, judging by the previous experience of the JPL combined with the myriad of inhibitions to truth affiliated with criminal trials, the use of alternative sentencing in Colombia will have controvertible benefits for truth unless accompanied by an effective truth commission and incorporating all members of the conflict.

⁴⁶ With regard to costs, it should also be noted that unlike some other states adopting transitional mechanisms, Colombia has a particularly functional, independent and well-resourced judiciary, capable of supporting a considerable number of prosecutions (Crisis Group, 2013: 34)

⁴⁷ *Marco Jurídico Para La Paz*, Law. No.1 of 31 July 2012, (Colombia), Art.(1).

2.5.2. JUSTICE

The significance of victims' perspectives on the impact of justice processes cannot be underestimated, as it is usually their rights that are most compromised during conflict (Van der Merwe, 2008: 23) and it is they who will consequently have to "bear the pain of seeing the perpetrators walk away free of punishment" (Goldstone, 1995-96: 493). The requirement to respect the rights of victims is gaining traction in the 'age of accountability', perhaps best demonstrated by the adoption of the UN Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Humanitarian Law.⁴⁸

As previously mentioned, the normative shift towards a greater recognition of victims' rights in transitional justice is both a causative and reactionary element of the rejection of amnesty. This is acknowledged in the Colombian LFP as well as the negotiating platform between the government and the FARC, which includes provisions for the inclusion and protection of victims. The insistence on some form of prosecution recognises that criminal prosecutions and mechanisms of retributive justice are perceived as achieving a superior quality of justice in the eyes of victims. Victims' surveys from Colombia tend to support this contention, with one particular survey finding that 89% of victims thought that the guerrillas should be tried and sentenced (Lyons & Reed-Hurtado, 2010: 6). Following this assumption, the trials process and declaration of guilt comes closer to satisfying demands for criminal and retributive justice. The trial process is purported to provide psychologically therapeutic benefits, offering victims a sense of cathartic justice, as well as "a sense that their grievances have been addressed and can hopefully be put to rest, rather than smouldering in anticipation of the next round of conflict" (Thoms, Ron & Paris, 2010: 333). This theoretically contributes to justice by restoring equality between the dignity of the victim and the wrongdoer, as well as establishing accountability for the wrongdoer (Boraine, 2000: 147). Importantly, the criminal trial process is also capable of providing some form of *restorative* justice if trials are structured to include stronger victim participation, perhaps based on the ICC module that claims to provide both restorative and retributive justice (Garbett, 2013: 197). Moreover, the LFP's proposed truth commission may also significantly contribute to the realisation of restorative justice goals.

⁴⁸ UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law: resolution / adopted by the General Assembly*, 21 March 2006, A/RES/60/147.

In spite of these potential advantages, the Colombian framework has been criticised in part because it does not comply with an ideal standard of justice. According to the Organisation of American States, the Colombian state has implicitly recognised the limitations on justice in the LFP:

“(The LFP) is controversial because it establishes a system of transitional justice that accepts, from the outset, that total and complete criminal punishment of everything that transpired during the armed conflict is not an achievable goal and that that objective, however laudable, will have disastrous consequences for effective protection of Colombian citizens’ human rights.”⁴⁹

This acknowledged inability of the Colombian government to comply with an ideal, retributive conceptualisation of justice echoes the retrospective rationalisations used by the architects of the South African TRC and reveals the potential for the adoption of criminal trials to ultimately result in a justice deficit. Indeed, the Colombian government must have learnt from the JPL process that ambitious goals for justice may end up backfiring when the justice system becomes overloaded. It must be acknowledged, however, that this deficit could in part be mitigated by the presence of a truth commission. Moreover, even if only few cases progress to a trial stage, the impact of “show” trials may independently satisfy some of the institutional-level objectives of justice even if the victims’ requirements for justice remain unsatisfied (Hazan, 2006: 32).

The adoption of alternative sentences might be construed as subverting the fundamental element of punishment, which is required by ideal varieties of justice. Within the Colombia context, a number of surveys have suggested that a significant majority of the population believes that the guerillas need to be punished and should serve prison sentences (Centro de Memoria Histórica, 2012: 64; Nuzio, Rettberg & Ugarriza, 2015: 348). This necessarily entails an examination of the nature of punishment and why it is considered essential to justice. As previously seen, Seils includes incapacitation, deterrence, reform, retribution, restitution and communication among the objectives of criminal law punishment (Seils, 2015: 8). Of these objectives, those that most directly serve the interests of justice are communication, retribution and restitution. Retribution and restitution can be seen to contribute to the requirements of justice by restoring dignity to the victims and correct social imbalances. To satisfy

⁴⁹ Inter-American Commission on Human Rights, *Justice, Truth and Human Rights: fourth report on Human Rights Situation in Colombia*, OEA/Ser.L/V/IL Doc. 49/13, 31 December 2013, para. 351

these objectives, alternative sentences must be perceived as meaningful for the victims, enough to restore feelings of social equality. If we acknowledge that most victims will have a predetermined “yardstick” for punishment as being equated to prison sentences, it will be difficult to subsequently convince them that time spent in an alternative facility or performing community service will qualify as sufficient punishment, proportionate to the crimes committed (Guarín, 2013: 47). The communicative function of punishment may be associated with the accountability requirement of justice and the idea that ‘justice must be done and be seen to be done’. If the sentences administered to the FARC are perceived as too lenient, then it is unlikely that civil society will accept the allocation of accountability, compromising the achievement of justice. It could be said, therefore, that whether or not justice is ‘served’ in the alternative sentencing process depends on whether the alternative sentences will be accepted as punitive enough to comply with a standard of retributive justice; as Seils suggests:

“If the penalties are genuinely illusory —and the process leading to them is similarly unconvincing— it is not worth doing; it is an insult to the intelligence of society and the dignity of victims” (Seils, 2015: 15).

Alternatively, the actors involved in the process could deter the social call for punishment, and placate victims via the trial process and declaration of criminal guilt. While this may not be as tangible as penal incarceration, it may be enough to qualify for a procedural interpretation of justice rather than remedial.

2.5.3. REPARATIONS

The most apparent benefit to reparations inherent in the adoption of alternative sentences is the ‘satisfaction’ and potential for restitution that comes with a trial process acknowledging suffering and accountability (Moffett, 2014). Moreover, the prosecution and accompanying criminal record and imprisonment contribute to the requirements under guarantees of non-repetition by specific and general deterrence. Simply undertaking criminal trials, however, is unlikely to satisfy victims, an issue that became apparent following local reactions to the ICTY and ICTR. In both of these cases, the prosecutions and convictions of the wrongdoers did not effectively contribute to restoring the sense of equality and dignity that is the ultimate goal of the reparations process (Thoms, Ron & Paris, 2010: 339). This is partly true due to the nature of criminal trials and their focus on the wrongdoer and the state itself rather than the victim (Bisset, 2012: 37),

as well as the fact that the wrongdoer is not required to admit guilt, show remorse or make restitution to the specific individual (Mani, 2005: 59-60, 62). In the case of Colombia, a sense of disappointment from a trials process might be compounded if the alternative sentences imposed on the FARC were seen as fostering impunity. In this case alternative sentences would suffer from the same handicap as amnesties. Moreover, if reparations mechanisms are exclusively attached to a trials process, then reparations will be restricted to the few cases that actually make it to trial (Moffett, 2014) and risk being excessively retrospective in nature or too similar to a tort mechanism (Gray, 2009: 1096). However, the adoption of alternative sentencing—especially if they involve community service—may contribute to victims' restitution and satisfaction due to the direct input from the wrongdoers themselves (Flacks, 2006: 4). By including the offender, a reparations process is capable of achieving forward-looking objectives by re-integrating FARC combatants into the community, teaching them life-skills and ensuring non-repetition. Within the Colombian context, however, such an objective must be approached with caution, as surveys have revealed that over 80% of the population has stated that they would not be comfortable with having a member of the FARC as a neighbour (International Centre for Transitional Justice, 2006: 2).

Colombia has already experienced the dangers of attaching reparations process to a criminal trial with the JPL. Under that system, in order to receive reparations, victims had to report the crime, participate in the trial process and establish guilt, a particularly onerous and time consuming process which ultimately meant that between 2005 and 2008 only 24 victims received damages (Summers, 2012: 224). The failures of the JPL process also demonstrate the danger of linking reparations to notions of guilt, as denial of responsibility can exacerbate social divisions, affecting both material and symbolic, individual and communal reparations (Torpey, 2005: 38). Partially in response to the failures of the JPL framework for reparations, the Colombian government has introduced the 2011 Victim's Law,⁵⁰ which establishes victimhood independently from the establishment of perpetrator liability and includes specific administrative mechanisms for restitution, compensation and more. Many of the potential disadvantages to reparation that could result from exclusively adopting alternative sentences would be mitigated in the Colombian context both by the Victim's Law and the terms of a future agreement between the FARC and the government, who are

⁵⁰ *Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*, Law 1448 of 2011 (Colombia).

currently negotiating a framework to specifically address reparations for victims (Panam, 2015). While the Victim's Law predominantly addresses material requirements for reparations, the FARC have recently proposed both material and symbolic reparations, such as apologies and memorialisation (Foget, 2014). Generally speaking, these proposals and the inclusion of "victims" as a specific negotiating platform is a promising step forward, but the process may potentially be undermined by the minimal inclusion of the victims themselves in negotiations, as well as the demonstrated reluctance of both the FARC and the government to acknowledge responsibility (Washington Office on Latin America, 2014). This is a particularly important consideration, as the material contributions to reparations provided for under the Victim's Law will be compromised unless victims of both the FARC and government forces feel that those bodies are personally accepting accountability for their previous wrongdoing by personally contributing to symbolic and material reparations (Crisis Group, 2013: 41). The inclusion of government responsibility in the reparations process is paramount both for the sake of victims – some of whom might be excluded if reparations are reserved specifically for victims of the FARC⁵¹ —and for the FARC themselves—who need acknowledgement of wrongdoing on behalf of the Colombian government in order to preclude the potential for re-armament and re-mobilisation. Providing that the Colombian government and the FARC are capable of accepting dual responsibility and devise a comprehensive framework for reparations, many of the potential difficulties affiliated with criminal trials and alternative sentences could be mitigated.

Conclusion

The preceding examination of the effects of alternative sentencing suggests that the use of this mechanism, if adopted in conjunction with an effective reparations program and a truth commission, may make a worthwhile contribution to the realisation of truth, justice and reparations for victims of the Colombian conflict. Special attention must be paid to setbacks that may be affiliated with criminal trials, in particular the micro-version of truth that tends to emerge from trial processes. For the time being, the adoption of alternative sentencing to entice the guerrillas to demobilise may very well be justified, at least in place of amnesty.

⁵¹ On this point, Pablo de Grieff specifically refers to the requirement for "completeness" by ensuring that various groups of victims are included (Grieff, 2006: 456).

Yet, even if the Colombian solution is a preferable alternative to amnesty, is it acceptable in the 'age of accountability'? From a legal perspective, we have seen that global institutions are rapidly mounting a legal barricade preventing the use of amnesty, but this barricade does not seem to extend to guaranteeing specific forms of punishment. Therefore, considering the comments of the ICC and the current jurisprudence that focuses on the duty to prosecute rather than explicitly punish, *prima facie* it would seem that the Colombian solution might avoid judicial consequences.

But we must consider that the 'age of accountability' and the framework protecting the movement was born in response to the dissatisfaction of victims and civil society, and as such perhaps the question should be restructured from a less legal, more ethical perspective: will alternative sentences satisfy Colombian civil society? It cannot and should not be enough for alternative sentences to be simply 'not-illegal', they must also contribute in a meaningful way to realising the rights and restoring the dignity of the Colombian people. The answer to that question may very much depend on whether incarceration is perceived as essential to effective accountability, justice and reparations, which may unfortunately be the case in Colombia. If civil society does respond negatively to alternative sentencing, then the next logical question is: is it worth it? Considering the exceptional financial cost and structural difficulty involved in implementing effective prosecutions, and acknowledging the lessons that history has taught us regarding the limitations of criminal processes, then would those resources be better spent in establishing a truth commission and especially a reparations program rather than lengthy and costly prosecutions with unsatisfactory alternative sentences? Again the answer to this question lies within the fundamental nature of human rights themselves, along with the emerging belief that consequentialism is an unwelcome philosophy in this particular field - the ends do not justify the means if the means involve denying even one individual the right to have their dignity restored.

If civil society and victims remain unsatisfied with the alternative sentencing process, yet international law deems it acceptable, certain questions should be asked regarding the authenticity of the 'age of accountability'. If the process is perceived by victims as legitimate, it will be worth the complicated circumvention of amnesty, but if not, then the use of alternative sentencing could be interpreted simply as a political tool to avoid the potential international legal repercussions affiliated with an amnesty, without actually addressing the concerns of the victims who historically started the accountability movement in the first place. If this is the case, then it could appear that rather than genuinely responding to the

requirements of victims and the advocates of the 'age of accountability', the global political order may simply be creating enough checkpoints to permit impunity to pass under the guise of accountability. This implicitly questions whether the furore surrounding amnesty is worth the costs involved avoiding it. But to do this now would represent a significant step backwards in the fight against impunity, and perhaps it is preferable to hope that the benefits of the Colombian proposal for alternative sentencing, combined with an effective and meaningful reparations program and truth commission, will lead the Colombian people to that ideal, elusive meeting-point between peace and justice.

References

- Alvira, Gustavo (2013). "Toward a new amnesty: the Colombian peace process and the inter-American court of human rights", *Tulane Journal of International and Comparative Law*, 22, pp. 119-144.
- Ban, Ki Moon, "Address to the Review Conference on the International Criminal Court: 'An age of accountability'", *ICC Review Conference*, Kampala, Uganda, 31 May 2010, *UN News Service*, at <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=34866#.VSvN9zuUeQM>> (Consulted on 12 June 2015).
- Basch, Fernando F. (2007). "The doctrine of the Inter-American Court of Human Rights regarding States' duty to punish human rights violations and its dangers", *American University International Law Review*, 23, pp. 195-229.
- Bensouda, Fatou (2013). *Letter from the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court to the Constitutional Court of Columbia*, 16 August 2013, Ref. 2013/0/FB/JCCD-evdu, at: <<http://www.ips.org/blog/cvieira/documento-fiscalia-cpi-sobre-cero-carcel-por-crimenes-de-su-competencia/>> (consulted on 30 June 2015).
- Binder, Christina (2011). "The prohibition of amnesties by the Inter-American Court of Human Rights" *German Law Journal*, 12 (05), pp. 1204-1230.
- Bisset, Alison (2012). *Truth Commissions and Criminal Courts*, New York: Cambridge University Press.
- Boraine, Alexander (2000). "Truth and recognition in South Africa: The third way", in R.I. Rotberg & D. Thompson, (eds.). *Truth v. Justice: The morality of truth commissions*, New York: Princeton University Press, pp. 141-157.
- Brants, Chrisje (2013). "Introduction", in C. Brants, A. Hol & Dina Siegel (eds.). *Transitional justice: images and memories*, Surrey: Ashgate Publishing, pp. 1-11.
- Centro de Memoria Histórica (2012), "Encuesta Nacional: Qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?", at <<http://issuu.com/centro-nacionalmemoriahistorica/docs/encuesta-nacional/3?e=8239122/6891209>> (consulted on 12 July 2015).
- Clark, Janine Natalya (2011). "Transitional justice, truth and reconciliation: an under-explored relationship", *International Criminal Law Review*, 11 (2), pp. 241-261.

- Crisis Group (2013). "Transitional justice and Colombia's peace talks", *Latin America Report*, 49.
- Flacks, Marti (2006), "Combining retribution and reconciliation: the role of community service sentencing in transitional justice", *Interdisciplinary Journal of Human Rights Law*, 1 (1), pp. 1-26.
- Foget, Emil (2014). "The FARC's 10 proposals on victim reparation", at <<http://colombiareports.com/farcs-10-proposals-victims-reparations/>> (consulted on 10 July 2015).
- Freeman, Mark & Pensky, Max (2012). "The amnesty controversy in International Law" in Francesca Lessa & Leigh A. Payne (eds). *Amnesty in the age of human rights accountability: Comparative and international perspectives*, New York: Cambridge University Press, pp. 42-65.
- Garbett, Claire (2013). "The truth and the trial: victim participation, restorative justice, and the International Criminal Court", *Contemporary Justice Review*, 16, pp. 193-213.
- Goldstone, Brian J (1995-96). "Justice as a tool for peace-making: truth commissions and international criminal tribunal", *NYU Journal of International Law and Politics*, 28, pp. 485-503.
- Gómez Isa, Felipe (2013). "Justice, truth and reparation in the Colombian peace process", *Norwegian Peacebuilding Resource Centre Report*, at: <http://peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/5e7c839d7cf77846086b6065c72d13c5.pdf> (consulted on 14 July 2015).
- Gray, David, C (2009). "A no-excuse approach to Transitional Justice: Reparations as tools of extraordinary justice", *Washington University Law Review*, 87, pp. 1043-1103.
- Grieff, Pablo de (2006). "Justice and reparations" in P. de Grieff (ed). *The handbook of reparations*, Oxford: International Center for Transitional Justice, Oxford University Press.
- Guarín, Rafael (2013). "Paz justa: En contra de la impunidad y a favor de las víctimas, la justicia y la paz" (análisis sobre el marco jurídico para la paz'), *Debate Político*, 49, p. 47.
- Hazan, Pierre (2006). "Measuring the impact of punishment and forgiveness: a framework for evaluating transitional justice", *International Review of the Red Cross*, 88 (861), pp. 19-47.
- Huntington, Samuel P. (1993). *The third wave: democratization in the late Twentieth Century*, Oklahoma: University of Oklahoma Press, Norman.
- ICRC (2005). *Customary International Humanitarian Law Database; Rule 159: Amnesty*, at < https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_chapter44_rule159> (consulted 13 July 2015)
- Inter-American Commission on Human Rights (7 December 2012). *Annex to Press Release 144/12*, at < http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/144A.asp> (consulted 12 July 2015).
- International Centre for Transitional Justice (2009). *An overview of conflict in Colombia*, at <<https://www.ictj.org/publication/overview-conflict-colombia>> (consulted on 30 June 2015).
- International Centre for Transitional Justice (22 December 2006), *ICTJ Report: Colombians want genuine peace with justice*, at: < <https://www.ictj.org/>

- publication/ictj-report-colombians-want-genuine-peace-justice> (consulted on 14 July 2015).
- Isacson, Adam (8 June 2015), "What Colombia's 'Truth Commission' can, and can't do", at < http://www.wola.org/commentary/what_colombias_truth_commission_can_and_cant_do> (Consulted 12 July 2015).
- Klabbers, Jan (2013). *International Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Landsman, Stephan (1997). "Alternative responses to serious human rights abuses: of prosecution and truth commissions", *Law and Contemporary Problems*, 59 (4), pp. 81-92.
- Laplante, Lisa (1997). "Outlawing amnesty: The return of criminal justice schemes", *Virginia Journal of International Law*, 49 (4), pp. 915-984.
- Lessa, Francesca & Payne, Leigh A. (eds) (2012). *Amnesty in the age of human rights accountability: Comparative and international perspectives*, New York: Cambridge University Press.
- Lyons, Amanda & Reed-Hurtado, Michael (2010), "Colombia: Impact of the Rome Statute and the International Criminal Court" (ICTJ Briefing), at < <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Impact-ICC-2010-English.pdf>> (consulted 10 July 2015).
- Lutz, Ellen & Sikkink, Kathryn (2001). "The justice cascade: The evolution and impact of foreign human rights trials in Latin America", *Chicago Journal of International Law*, 2 (1), pp. 1-33.
- Mallinder, Louise (22 January 2012), "'Amnesties' challenge to the global accountability norm? Interpreting regional and international trends in amnesty enactment", at: <<http://ssrn.com/abstract=1680768>>, (consulted on 20 June 2015).
- Mani, Rama (2005). "Reparation as a component of transitional justice: pursuing 'Reparative Justice' in the aftermath of violent conflict" in K. De Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt & P. Lemmens (eds). *Out of the ashes: Reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Intersentia, Antwerpen/ Oxford, pp. 53-80.
- Moffett, Luke (19 February 2014), "Amnesties, prosecutions and reparations", at <<http://rightsni.org/2014/02/amnesties-prosecutions-and-reparations/>> (consulted on 10 July 2015).
- Nuzio, Enzo; Rettberg, Angelika & Ugarriza, Juan E. (2015). "Victims, nonvictims and their opinions on transitional justice: findings from the Colombian case", *International Journal of Transitional Justice*, 9, pp. 336-354.
- Olsen, Tricia; Reiter, Andrew & Payne, Leigh (2012). "Conclusion", in *Amnesty in the age of human rights accountability: Comparative and international perspectives*, New York: Cambridge University Press, pp. 336-358.
- Panam Post (2015). "Latest round of FARC peace talks takes on reparations", at <<http://panampost.com/panam-staff/2015/02/03/latest-round-of-farc-peace-talks-takes-on-reparations/>> (consulted on 4 July 2015).
- Perry, Robin (2011). "The nature, status and future of amnesties under International Criminal Law", *Australian International Law Journal*, 18, pp. 77-104.
- Rodríguez, Emerson H.C. (2013). Impunity and peace. Is it possible to find a solution to the conflict in Colombia?, *Cultura Científica*, 11.

- Rodríguez Rescia, Victor (2010). "Regional studies: Central and South America" in M. Cherif Bassiouni (ed.). *The pursuit of International Criminal Justice: a world study on conflicts, victimisation, and Post-Conflict Justice*, Antwerp: Intersentia, pp. 171-303.
- Schabacker, Emily W. (1999). "Reconciliation or justice and ashes: Amnesty Commissions and the duty to punish human rights offenses", *New York International Law Review*, 12, pp. 1-54.
- Seibert-Fohr, Anja (2009). *Prosecuting serious human rights violations*, New York: Oxford University Press.
- Seils, Paul (2015). *Squaring Colombia's circle: The objectives of punishment and the pursuit of peace*, Bogotá: ICTJ Publications.
- Sikkink, Kathryn (2012). "The age of accountability: the global rise of individual criminal accountability" in F. Lessa & L.A. Payne (eds). *Amnesty in the age of human rights accountability: Comparative and international perspectives*, New York: Cambridge University Press, pp.19-41.
- Summers, Nicole (2012). "Colombia's victims' Law: Transitional justice in a time of violent conflict?" *Harvard Human Rights Journal*, 25, pp. 220-235.
- Thoms, Oskar; Ron, James & Paris, Roland (2010). "State-level effects of transitional justice: What do we know?", *The International Journal of Transitional Justice*, 4, pp. 329-354.
- Torpey, John (2005). "Victims and citizens: The discourse of reparation(s) at the dawn of the new millenium" in K. De Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt & P. Lemmens (eds). *Out of the ashes: Reparation for victims of gross and systematic human rights violations*, Antwerpen: Intersentia, pp. 35-49.
- Transitional Justice Institute at the University of Belfast (2013). *Belfast guidelines on amnesty and ccountability*, Belfast: University of Ulster, Guideline 4.
- United Nations General Assembly (1998). *Rome Statute of the International Criminal Court (last amended 2010)*, 17 July, available at: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>> (consulted on 29 June 2015)
- Van der Merwe, Hugo (2008). "What survivors say about justice: an analysis of the TRC victim hearings" in A.R. Chapman & H. van der Merwe (eds). *Truth and reconciliation in South Africa: Did the TRC deliver?*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp. 23-44.
- Vulliamy, Ed (15 March 2015) "Colombia: is the end in sight to the world's longest war?" at <<http://www.theguardian.com/world/2015/mar/15/colombia-end-in-sight-longest-running-conflict>> (consulted on 25 June).
- Washington Office on Latin America (9 November 2014). "Colombia Peace: The FARC, its victims, and the peace process", at <<http://colombiapeace.org/2014/11/09/the-farc-its-victims-and-the-peace-process/>> (consulted on 10 July 2015).
- Washington Office for Latin America, (23 September 2015), "English summary of the September 23 Government-FARC Communiqué on the transitional justice accord", at <http://colombiapeace.org/2015/09/23/english-summary-of-the-september-23-government-farc-communicue-on-the-transitional-justice-accord/>, (consulted on 18 November 2015).
- Weisman, Norman (1972). "A history and discussion of amnesty", *Columbia Human Rights Law Review*, 4, pp. 529-540.

Concepciones y prácticas de la(s) comunicación(es) para la paz. Actores y propuestas formales en perspectiva crítica

Conceptions and practices of communication(s) for peace.
Critical perspectives of actors and formal proposals

Cristina Sala Valdés*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp159-188

Fecha de recepción: 31/03/2015
Fecha de aceptación: 30/06/2015

Sumario: Introducción. 1. Conceptualización y enfoques de las comunicaciones para la paz. 2. Las comunicaciones para la paz exógenas. Referencias bibliográficas.

Resumen: La comunicación para la paz es un área poliédrica asentada principalmente en la práctica y que no dispone de quorum académico. Con el objetivo de recoger y analizar las distintas acepciones que se pueden encontrar de la comunicación para la paz en la literatura formal, este trabajo presenta una propuesta taxonómica que incluye las diferentes concepciones presentes, las prácticas asociadas a éstas y los actores que las desarrollan. A la vista de las características encontradas, el trabajo analiza en perspectiva crítica los paradigmas dominantes y ofrece interrogantes que abordar en investigaciones futuras.

Palabras clave: comunicación para la paz, *peacebuilding*, *peace media*, Cultura de Paz, diplomacia.

Abstract: Communication for peace is a multi-faceted area which is based primordially in practice and lacks of academic quorum. With the aim of collecting and analysing the various acceptations that can be found in formal literature, this study presents a taxonomic proposal. This proposal includes the variety of senses

* Doctora en Estudios Internacionales e Interculturales. Investigadora del Instituto de Estudios para la Paz y la Cooperación, y tutora del *Campus for Peace* dirigido por la Universitat Oberta de Catalunya en colaboración con el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación (UNITAR). Dirección de contacto: cristina.sala@gmail.com

presents in academic papers, the practises associated to those, and the actors that facilitate its implementation. Taking into account the conclusions found, this paper also analyses the dominant paradigms from a critical approach; and it offers questions for further research.

Keywords: communication for peace, peacebuilding, peace media, Culture of Peace, diplomacy.

Introducción

La comunicación para la paz es un área poliédrica. Comprenderla y aprehenderla pasa por el análisis de otros campos desde los que se ha mirado la relación entre paz y comunicación. Este hecho ha generado que el área de la comunicación para la paz no esté contenida en ninguna disciplina en concreto, sino que se nutra de distintos campos de las ciencias sociales, que sirven a su vez de paraguas para proyectos que utilizan la comunicación con la finalidad de construir paz. Así descrito el campo, no existe una noción única y aceptada desde el mundo académico de lo que significa y comprende el campo de la *comunicación para la paz* (Rodríguez, 2004; Nos, Seguí-Cosme y Rivas, 2008; Nos, Martín y Ali, 2011, o Hoffmann, 2013). Abundan, sin embargo clasificaciones muy diversas de los usos de los medios de información para la construcción de paz y la prevención y transformación de conflictos. Recientemente han surgido unos pocos esfuerzos académicos por aglutinar todas las prácticas relacionadas con el papel que la comunicación y los medios pueden tener en el proceso de alcanzar una paz positiva estable (Hoffmann, 2013).

En los últimos veinte años, una amplia variedad de actores se han involucrado en actividades de comunicación para la paz: gobiernos locales, organizaciones de medios, muchas veces apoyadas por medios de información internacionales; organizaciones internacionales que trabajan en el campo de la paz, donantes bilaterales y ONGs internacionales. Sin embargo, no existe un consenso con respecto a los objetivos, los propósitos o los métodos del uso de la comunicación en la construcción de paz. En terreno, los donantes ni siquiera llegan a establecer una distinción entre sus actividades de relaciones públicas y sus programas comunicativos diseñados para apoyar procesos de reconstrucción post-conflicto y *peacebuilding*.

Desde las agencias del Sistema de Naciones Unidas se han lanzado propuestas y desarrollado prácticas que dan pistas de las posibles implicaciones de la comunicación en la construcción de paz. Estas prácticas, recogidas después por ONGs internacionales, gobiernos, fundaciones, etc. han generado un ecosistema desordenado de medios, profesionales de los medios y contenidos mediáticos en países en conflicto y post-conflicto que necesita ser abordado desde una meta-óptica que permita la comprensibilidad de sus objetivos, los herramientas que utilizan y su análisis crítico.

1. Conceptualización y enfoques de las comunicaciones para la paz

Los procesos de comunicación han sido extensamente reconocidos como vitales en tiempos de conflicto, específicamente en las fases de pre-escalada

del conflicto (o momento en que las tensiones se hacen cada vez más violentas), cuando la propaganda y la preparación psicológica hacia las hostilidades, o incluso el genocidio, tienen lugar. Pero no solo en contexto de conflicto; los procesos de comunicación son imprescindibles para el mantenimiento de la democracia, para garantizar el libre flujo de información, para generar ciudadanía cosmopolita, etc. En esta variedad del objeto radica la dificultad de acotar el campo, por ello la expresión necesaria de comunicaciones para la paz. Éstas incluirían praxis tan diversas como el uso de los medios de información para facilitar el trabajo diplomático, el ejercicio de la comunicación intercultural como práctica que favorezca la creación de una Cultura de Paz, la legislación a favor de la pluralidad y la libertad de los medios de un territorio, la generación de contenido audiovisual con el fin de influir en el comportamiento de la audiencia y transmitir valores de convivencia y solidaridad, etc.

El abanico de posibilidades es tan amplio que se erige en indicador de la escasa atención atraída hacia la comprensión, delimitación e intentos de teorización de un área que a su vez sirve como justificante de la realización de numerosos proyectos de cooperación, especialmente en el Sur.

Ante la abundancia de objetos y prácticas, esta investigación propone acercarnos a este ecosistema comunicativo-mediático desde tres enfoques estrechamente relacionados con los Estudios de Paz. La comunicación para la paz como:

1. Medio de promoción de la Cultura de Paz.
2. Actor diplomático en la gestión de conflictos.
3. Intervención informativa en pro de la construcción de paz, la transformación de conflictos y la reconciliación.

El primer enfoque es holístico, es decir, podría ser considerado como la filosofía que guía las acciones de la comunicación para la paz, sus principios. Reconocemos que constituyéndolo como un enfoque en sí mismo la autora visibiliza la necesidad de una comunicación para la paz incluso en contextos de paz estable y duradera. Sin embargo, a efectos prácticos se vuelve inoperativo, puesto que no ofrece una guía útil ni desde la teoría ni desde la praxis que permita indagar en formatos, en usos o en enfoques.

Las otras dos líneas están directamente relacionadas con contextos de conflictos armados o post-conflicto en los que la acción, ya sea diplomática o en forma de intervenciones informativas, recrea un camino hacia el retorno a una paz negativa, en primera instancia, que dé paso a una paz positiva o justicia social. Ambos enfoques se derivan del área de *Peace Research*.

Esta clasificación está diseñada para hacer una modesta contribución hacia el desarrollo de teoría a partir de una taxonomía sencilla de las in-

teracciones entre la Cultura de Paz, la diplomacia, la resolución de conflictos, el periodismo, los medios de información y la comunicación; áreas y enfoques que participan activamente en dar contenido al campo de la comunicación para la paz. Cabe señalar que, salvo lo que ya ha sido definido como enfoque holístico, se trata de una apuesta de categorización de unas comunicaciones para la paz formales, es decir, aquellas que pueden asociarse directamente con actores validados para el ejercicio de la misma (como organismos internacionales, Gobiernos, etc.) o cuya práctica persigue objetivos directamente vinculados con uno de los conceptos o etapas del proceso de resolución de conflictos que se manejan desde la academia (*peacebuilding*, paz positiva, etc.). Esta formalidad confiere a las prácticas comunicativas que vamos a incluir en las próximas páginas su condición de exógenas, es decir, suscitadas de manera externa a los sujetos que participan en el proceso de comunicación que se persigue. Se trata de prácticas diseñadas para ser iniciadas, nunca surgidas de forma natural. Así, quedan fuera los esfuerzos informales de sujetos que, utilizando la comunicación como medio, construyen paz desde lo local y cotidiano, sin que éste sea el objetivo específico. Por último, señalar que la taxonomía es un intento de clasificación de lo que se concibe como comunicación para la paz en la literatura. Más adelante, a partir de una revisión crítica, se verá si la taxonomía se mantiene como se va a formular a continuación.

Dejando fuera a la comunicación como medio para alcanzar y promover la Cultura de Paz, los otros dos enfoques se abordarán atendiendo a las siguientes categorías: concepto, actores, lógica y formatos. Y además, en el caso de las intervenciones informativas, se ha hecho una propuesta de desarrollo secuencial por etapas.

1.1. *La comunicación como medio de promoción de la Cultura de Paz*

La Cultura de Paz ha reconocido la importancia de los principios, reglas y motivaciones que rigen el proceso de la producción social de sentido al interior del espacio público en el que nos relacionamos en el que el diálogo, la comunicación, es una herramienta fundamental; y no solo lo es en el plano interpersonal, sino también aquella en la que intervienen los medios de comunicación e información. La Cultura de Paz implica una comunicación que cada día construye paz desde el momento en que «las personas de distintas culturas y religiones tengan oportunidad de reconocerse, de establecer diálogo creativo, de —reconociendo sus diferencias— vivir en armonía» (Nos, Seguí-Cosme y Rivas, 2008: 9).

Siguiendo la precursora voz de la UNESCO que ha descrito las características de la Cultura de Paz, una comunicación que promueva la paz se

diferenciará de otras por ser participativa, horizontal e interactiva; un enfoque éste que pone en valor a las personas, las relaciones, los procesos y las redes. Se concibe la comunicación como un lugar de encuentros y desencuentros que mucho tiene que ver con el concepto de conversación en todas sus posibles formas (en persona, simbólica, a distancia o en el espacio virtual), del diálogo colectivo como forma de representación social y de configuración de nuestras realidades, ideas y valores (Vizer, citado en Nos, Seguí-Cosme y Rivas, 2008: 7). Es, en definitiva, una racionalidad comunicativa que se aproxima al proceso comunicativo desde la concepción del saber como comprender, del comunicar como educar (Kaplún, 2010: 42); y para ello es esencial reconocer la relación entre conocimiento y comunicación como un proceso más interactivo, un proceso que exige el intercambio. Si, como también reflexiona Kaplún (1998), educar es comunicar y comunicar es educar, el saber ha de ser concebido como un producto social compartido, intercambiado a través de un proceso comunicativo interactivo, horizontal. Se trata de un modelo dialógico que, teniendo la Cultura de Paz como producto social compartido, se erige en paradigma de la comunicación para la paz.

Estamos ante la construcción del mensaje desde el intercambio, uno que genera procesos de construcción cultural. Y en la medida en que esos procesos estén alineados con los valores que promueve la Cultura de Paz, el respeto por los derechos humanos, etc. nos encontraremos ante la presencia de la comunicación para la paz, por el papel que esta comunicación jugaría en cultivar unas relaciones pacíficas entre los seres humanos y favorecer discursos sociales de paz.

Las ideas planteadas hasta aquí nos sitúan ante una definición de comunicación para la paz como todos aquellos discursos públicos que construyen la presencia de las personas, las culturas, las relaciones, las ideas y los valores [...] que pretenden contribuir a la convivencia pacífica a través de escenarios de comunicación basados en la responsabilidad y la asunción de una ciudadanía global intercultural (Nos, Seguí-Cosme y Rivas, 2008: 12).

Para terminar de definir estas particularidades de la comunicación para la paz, mantenemos un diálogo con las ideas de la Filosofía para la Paz de Martínez Guzmán. Las propuestas de este autor dotadas de un enfoque multidisciplinar ayudan a definir las bases de una epistemología que guíe cualquier trabajo de comunicación para la paz.

El primer punto a considerar es la coincidencia en el discurso que existe entre las distintas disciplinas que abordan la paz. Estos discursos, más allá de presentar una visión del mundo éticamente neutra, incluyen

valoraciones distintas del mismo. Es decir, la comunicación para la paz no es periodismo, en el sentido de que no busca la imparcialidad o la objetividad.

El segundo punto que destacamos es el concepto de intersubjetividad, directamente relacionado con el de la performatividad. «Frente a la objetividad, la *intersubjetividad* e interpelación mutua» (Martínez Guzmán, 2001: 114). Primero se trata de superar la relación entre sujeto y objeto, para llegar a una establecida entre sujetos. Sujetos que se erigen como tales tras dar el salto desde una actitud objetiva a una performativa que, siguiendo la ética del discurso promovida por Apel y Habermas y, en España, por Adela Cortina, asumen que todo decir es hacer reconociendo la responsabilidad de lo que nos hacemos unos a otros y dejando abierta la posibilidad de pedirnos cuentas por lo que nos hacemos. La consideración performativa de los discursos despierta la responsabilidad en el sujeto al hacerle comprender que lo que hace al hablar, los compromisos que asume, las expectativas que genera e incluso los silencios que comunica despiertan actitudes, que siempre pueden ser actitudes de paz frente a la injusticia y la violencia:

Estamos sometidos a un nuevo tipo de objetividad: la intersubjetividad de la comunidad de comunicación en donde lo que nos hacemos, nos decimos y nos llamamos siempre está sometido a la dinámica de la mutua interpelación y a la posibilidad de pedirnos cuentas sobre si podemos hacernos las cosas de otra manera (Martínez Guzmán, 2001: 83).

Para Martínez Guzmán (2001), hay una relación entre lo que decimos que sabemos y la confianza. Decir que sabemos está dentro de la ya mencionada característica de las acciones humanas y de los actos de habla a la que llamamos performativa. Como explica el autor, «al decir que sé y al decir que prometo, les doy a los demás mi palabra, me comprometo. Por eso, si mi comunicación ha sido afortunada, estoy sometido a que los otros me pidan cuentas» (Martínez Guzmán, 2001: 109). Se establecen unos vínculos entre estos interlocutores sociales desde la horizontalidad y la confianza, compromiso que se encuentra en la base de toda relación humana de comunicación para alcanzar la comprensión (Nos, Seguí-Cosme y Rivas, 2008: 11). Es ésta una comunicación que pide responsabilidades y propone alternativas pacíficas.

Finalmente, se trata de una comunicación definida desde la Filosofía para la Paz, que incorpora el dialogismo, que confía en la eficacia social de discursos abiertos que esperan ser continuados por otros, inacabados. Esto genera una pluralidad de perspectivas que permiten la entrada de la interculturalidad, de la dignidad de la diferencia como valor central en

la Cultura de Paz, un lugar de encuentro, de reconciliación, de construcción de una memoria reconciliadora. La comunicación para la paz incluiría propuestas (y no se agotaría en ellas) como la promoción del diálogo intercultural y paz, la educación y alfabetización en medios de comunicación como herramienta para la construcción de paz, etc.

La comunicación para la paz constituye un giro epistemológico que consiste en comunicar «lo que sabemos de la guerra desde lo que sabemos de la paz, y no al contrario» (Martínez Guzmán, 2001: 154), teniendo la paz como referencia y como punto de partida de nuestro pensamiento.

1.2. *La comunicación para la paz como actor diplomático*

Las últimas guerras del siglo xx y las que tuvieron lugar a principios del siglo xxi evidenciaron la proximidad entre los medios de comunicación y las estrategias políticas, económicas y militares de las grandes potencias mundiales, así como los peligros y los abusos de la misma.

A finales del siglo pasado, se argumentaba que, terminada la Guerra Fría, se había generado un vacío en cuanto a formulación de nuevas políticas: vacío que estaba siendo cubierto por el manejo que los medios de información hacían de las crisis, que provocaba reacciones en la política exterior de los estados. A este proceso de cobertura instantánea de un acontecimiento se denominó efecto CNN (Gowing, citado en Spencer, 1998: 24). Esta hipótesis ya ha sido abandonada; lo que sí se ha demostrado es que lo que el efecto CNN provoca son acciones que pueden llevar a tener relevancia diplomática, pero no acciones que conlleven *per se* relevancia diplomática.

El foco en este enfoque está puesto en las *news media*, es decir, en los hechos noticiosos que cotidianamente son difundidos a través de los medios de información, y en los propios *mass media*, y las actividades que se generan en torno a ellos (como ruedas de prensa, convocatorias de medios, etc.). La comunicación queda reducida al periodismo y a los medios a través de los cuales se difunden los productos noticiosos que genera el periodismo. El principal objetivo es dotar de información para persuadir hacia lo que podemos calificar derecho humano, como es el logro de la paz. Este enfoque ha sido el que ha adquirido verdadera relevancia en el campo de la resolución de conflictos desde la década de 1970¹.

¹ Véase Davison (1974), Arno y Dissanayake (1984), o Korzeny y Ting-Toomey (1990).

1.2.1. CONCEPTO

La definición de este enfoque pasa por la propia definición de lo que significa *diplomacia*. Una de las aproximaciones más sencillas a la diplomacia la realizó Briggs, en 1968. El autor se refería a ella como «la gestión de los asuntos oficiales por profesionales entrenados para ello que actúan como representantes del Gobierno» (Briggs, citado en Mbianne, 2006: 2)². El propósito de la diplomacia es alcanzar acuerdos dentro de un contexto político. Este concepto de diplomacia está directamente relacionado con la gestión de conflictos y se refiere a la *Track I*, o diplomacia oficial.

En el caso de la comunicación para la paz como actora en la diplomacia, nos referimos a aquellas actividades que conducen los periodistas en las que a través de la difusión de noticias por los medios de información y la organización de otros eventos en torno a los mismo, los primeros toman partido por una salida negociada o pacífica de lo que está aconteciendo, del hecho noticioso del que informan, que estará sin excepciones asociado a una gestión violenta de las diferencias entre dos partes, manifestada en forma de conflicto armado o crisis. En el ejercicio de su actividad, los periodistas pueden o bien seguir los caminos tradicionales, o bien utilizar nuevas propuestas normativas. La segunda propuesta hace referencia a la diplomacia *Track II*, o diplomacia no oficial. Incluye la diplomacia pública, la diplomacia de los medios, la diplomacia ejercida por el periodista (*Public Diplomacy*, *Media Diplomacy* y *Media-Broker Diplomacy*) (Gilboa, 2000) y el periodismo de paz.

1.2.2. ACTORES

Los periodistas y medios de comunicación son los actores responsables de cualquier paso diplomático iniciado, al menos en última instancia. Si bien es cierto que las personalidades políticas tienen un gran control de los medios de información (Gilboa, 2000: 305).

Al estudiar las tareas que realizan los mediadores de conflictos y periodistas se encuentran un buen número de semejanzas, muchas de ellas resultado de actividades que los *media*, en caso de llevarlas a la práctica, desarrollan de manera no intencionada. Como los mediadores de conflictos, los reporteros deberían comenzar analizando la situación para determinar quiénes son las partes, qué es lo que les motiva, qué problemas subyacentes pueden estar generando la disputa, y qué resultados son probables o posibles. Como tercera parte mediadora o facilitadora, frenarían su inclina-

² Traducción libre de la autora.

ción de tomar partido por unos u otros y lo harían con el objetivo de presentar puntos de vista oponentes de forma veraz y equitativa. Y, de nuevo como mediadores de conflictos, tratarían de reconocer en qué punto del ciclo del conflicto influye un debate, temática o controversia específica, si es posible que ocurra una escalada o desescalada, y si es posible llegar a un acuerdo que resuelva la disputa.

En ocasiones, el periodista apunta una opción para resolver el problema u ofrece bases para el acuerdo que las partes no habían considerado y es capaz, asimismo, de poner estas ideas en circulación. Bastante a menudo los profesionales de la información se ven en la posición de explicar al público (y en algunas ocasiones a las partes mismas) cuál es el camino para poder comenzar las negociaciones de un proceso de paz.

1.2.3. LA LÓGICA QUE GUÍA LA ACCIÓN

Los medios de información están íntimamente involucrados en toda forma de conflicto social. Primero, porque existe el consenso entre académicos y periodistas de que el conflicto es noticia. Segundo, porque como consecuencia de la cobertura que se hace de un conflicto (y no como acto intencional) los periodistas asumen con frecuencia un papel similar al de los profesionales en resolución de conflictos.

La idea de que los periodistas son meros transmisores de información ha sido desafiada por la noción de que los periodistas participan activamente en casi todas las formas de interacción social. La relación que existe entre la cobertura mediática de un acontecimiento y el acontecimiento en sí, es dinámica. Los reporteros corren el riesgo de actuar como agentes de presión para las partes en conflicto o convertirse en partidarios de una intervención externa. A pesar de que los periodistas traten/tratan de distanciarse de las partes en disputa, el acto de informar/cubrir cualquier conflicto ya está dejando impronta en el conflicto.

1.2.4. LOS FORMATOS

Se han mencionado cuatro variantes de la noción de comunicación para la paz como actora diplomática: diplomacia pública, diplomacia de los medios, diplomacia ejercida por el periodista y periodismo de paz.

1.2.4.1. *Diplomacia pública*

La noción de diplomacia pública ha sido empleada como eufemismo de la palabra propaganda (Gilboa, 2000: 290), como modelo de una comunicación unidireccional que tiene el objetivo de persuadir a la opinión

pública. Busca establecer una conexión directa con la audiencia con el objetivo de influir en su pensamiento y, en última instancia, en el Gobierno de otros países con los que se está en litigio. Algunos de los canales de la diplomacia pública son, por supuesto, los medios masivos de información.

En cuanto a comunicación para la paz, la propaganda de paz (McLaughlin y Baker, 2010) constituye el trabajo de un conjunto de fuerzas sociales las cuales, a través de los medios de información y otros canales, difunden mensajes para lograr que la sociedad se movilice hacia la consecución de la paz. Participan más actores que los periodistas pero éstos, dado el alcance de los medios masivos de información, ocupan una posición relevante. La diplomacia pública se apoya en las estrategias de la comunicación para el cambio de comportamiento y está estrechamente vinculado al marketing social.

1.2.4.2. *Diplomacia de los medios*

La diplomacia de los medios es aquella que busca la reconciliación entre las partes en conflicto y la salida del mismo a través de una solución negociada. La diplomacia pública y la diplomacia de los medios son comúnmente confundidas, sin embargo la primera se emplea entre grupos en conflicto con una finalidad propagandística. En muchos casos, la diplomacia pública precede a la diplomacia de los medios y prepara a la audiencia hacia la resolución del conflicto. La diplomacia de los medios se sirve de las ruedas de prensa, las noticias, etc.

Se han dado casos en los que, durante crisis internacionales severas, los medios de información han constituido el único canal de comunicación y negociación entre los grupos en conflicto. Es paradigmático el caso de la Guerra del Golfo Pérsico (1990-1991) cuando el Secretario de Estado de los EEUU lanzó a través de la CNN un ultimátum a Saddam Hussein. En el caso de un uso pro-resolutivo de la diplomacia de los medios, destaca el mensaje conciliador enviado a EEUU por el presidente iraní Khatami en enero de 1998.

1.2.4.3. *Diplomacia ejercida por el periodista*

Mientras en el caso de la diplomacia pública y la diplomacia de los medios, el periodista accedía a la elaboración de un producto noticioso o el medio permitía servir de canal de comunicación, en esta variante es el propio periodista el que conduce y, en ocasiones, inicia la mediación. Es decir, en la diplomacia de los medios, el periodista está ejerciendo su profesión, mientras que en esta variante actúa más como diplomático que como profesional de los medios. Tales son los casos de los periodistas que entrevis-

tan a líderes que se muestran reacios o no ofrecen su disponibilidad a los profesionales diplomáticos, como pueden ser algunas entrevistas que fueron concedidas por Fidel Castro (Gilboa, 2000). Un ejemplo característico es el del periodista Walter Cronkite, de *CBS News*, que ejerció como mediador entre el presidente de Egipto, Anwar el-Sadat, y el primer ministro israelí, Menájem Begín. En 1977, al inicio del proceso de paz entre ambos países, Cronkite facilitó un encuentro personal entre ambos.

1.2.4.4. *Periodismo de paz*

El periodismo de paz se presenta como un formato completamente diferente a los anteriores. Mientras aquellos se circunscribían al ejercicio tradicional del periodismo, por un lado, o al inicio de actividades más propias de un diplomático, por otro; el periodismo de paz es una propuesta normativa que implica cambios en la investigación, el seguimiento y el reporte de los acontecimientos noticiosos relacionados con el conflicto. Pertenece al denominado periodismo post realista y se enmarca dentro de la teoría del realismo crítico, descrito por Wright como:

Una forma de describir el proceso de «conocer» que reconoce la realidad de la cosa conocida como algo diferente del conocedor (por tanto «realismo»), mientras que acepta completamente que el único acceso que tenemos a esta realidad se encuentra en el camino en espiral del diálogo apropiado que se genera en una conversación entre el conocedor y la cosa conocida (por tanto «crítico») (Wright, citado en Lynch, 2006: 74).

Desde el punto de vista del realismo crítico, las noticias se deben considerar como representación de algo más que un informe de los hechos; hechos que además, en casi todos los casos, ya han sido sometidos a algún proceso de mediación antes de que el periodista entre en contacto con ellos.

Galtung fue el primero en usar el término *Peace Journalism* en la década de 1970. El autor señalaba la necesidad de favorecer la creación y puesta en práctica de un nuevo tipo de periodismo especializado en la retransmisión de los conflictos. Había constatado como el *War Journalism* (periodismo de guerra) estaba basado en las mismas suposiciones que el periodismo deportivo: los reportajes, crónicas, noticias, etc. sobre la guerra se enfocaban en la idea de la importancia de vencer y suponían que la suma final de la guerra era cero. El periodismo de paz pretende ir más allá no solo del periodismo de guerra, sino también de la lógica de un periodismo objetivo, promoviendo el análisis, la comprensión y la transformación de los conflictos. Está basado en la premisa de que las decisio-

nes que toman los periodistas a la hora de cubrir un conflicto tienden, inevitablemente, a contribuir al impulso de la violencia o al impulso de la paz. Establece las relaciones existentes entre los periodistas, sus fuentes de información, las historias que relatan y las posibles consecuencias de sus reportajes. Además, crea una educación de no-violencia y creatividad en la medida en que es aplicado al trabajo diario de informar (Lynch y McGoldrick, 2005).

Uno de los objetivos del periodismo de paz es revelar realidades que suelen ser excluidas del discurso periodístico dominante, mostrando, por ejemplo, cómo la violencia estructural y cultural (y no solo la directa) afecta la vida de las personas y qué actores o grupos trabajan por la paz. Resistiendo a la noción de que el número de partes involucradas en un conflicto se reduce a dos, ultrapasa los binomios nosotros-ellos, buenos-malos, perdedores-vencedores, víctimas-verdugos. Adopta, consciente y explícitamente, una agenda pro-paz, creyendo ser ésta la única alternativa genuina para una agenda pro-guerra. Al contextualizar los conflictos y explorar sus procesos de desarrollo, crea inesperados caminos para el diálogo y la paz. Considera que las víctimas de un conflicto no deben ser presentadas como víctimas pasivas, sino como actores locales con poder, constructores y facilitadores de la paz.

1.3. *Intervenciones informativas*

La comunicación para la paz como intervención informativa surge como desarrollo de la diplomacia pública y la propaganda de paz en las misiones de las agencias de la ONU. La idea de un uso pro-social de los medios de comunicación pudo haberse originado en la década de 1920 del siglo pasado fuertemente conectado a los primeros estudios sobre la propaganda. Si podía realizarse una «propaganda para la guerra», y la Primera Guerra Mundial y el legado de Goebbels son un claro ejemplo de ello, también podría diseñarse la «propaganda para la paz» (McLaughlin y Baker, 2010). Los mismos científicos sociales que definieron la propaganda como la transmisión deliberada de información manipulada a una audiencia masiva (Lasswell, 1927) o como la creación de consenso (Lippmann, 1925), plantearon la hipótesis de que si los medios habían sido poderosos en persuadir a la población para apoyar las guerras, podrían quizá ser empleados para el desarrollo social. A pesar de que la literatura raramente hace referencia a la influencia positiva de los medios de comunicación, cabe señalar que en 1927 Lasswell, quien planteaba el primer paradigma de la comunicación, propuso que en lugar de movilizar la opinión de una comunidad contra el enemigo, se podrían movilizar metodologías de reconciliación en un esfuerzo de llevar paz y armonía a la comunidad.

Partiendo de las prácticas y métodos de una propaganda eficiente, este esfuerzo retaba la noción de que la propaganda es inherentemente destructiva e innatamente maliciosa. Así, Lasswell escribía en 1927:

Vamos entonces a razonar juntos [...] y encontrar lo útil y bueno, y cuando lo hayamos encontrado, vamos a intentar averiguar cómo hacer para que la opinión pública lo acepte, vamos a informarles, persuadirles, embaucarles y seducirles en nombre del bien público (Lasswell, 1927: 5)³.

Del otro lado, Lazarsfeld y Merton se presentan más escépticos cuando reaccionan ante el uso de los medios de comunicación durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial cuando afirman que:

Ha sido ampliamente reconocido que los medios masivos constituyen un poderoso instrumento que puede ser empleado para el bien o para el mal y que, en la ausencia de un control adecuado, la última posibilidad tiene más probabilidades de suceder (Lazarsfeld y Merton, 1971: 55)⁴.

Desde los comienzos de la ONU existe un interés sobre la comunicación como proceso central de las interacciones humanas, lo que explica los numerosos esfuerzos por crear un ecosistema comunicacional y fórmulas de intercambio que contribuyan a evitar la escalada de nuevo de los conflictos, que promuevan la dignidad humana y, finalmente, un orden global propicio para la paz. En 1946, durante su primera sesión, la Asamblea General de la ONU abordó la Libertad de Información, declarándola en la Resolución 59(1) la «piedra angular de todas las libertades a las que se consagra la ONU». Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, la protección de la libertad de expresión en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 estaba directamente relacionada con el deseo de construir un futuro más pacífico (entre estados y al interior de los mismos), recordando la creencia de que la comunicación tiene un papel importante que jugar en esta tarea.

Desde la misión que la ONU llevó a cabo en Namibia a finales de la década de 1980, ha empleado la educación cívica y sus propios medios para dar a conocer a la audiencia sus mandatos y la situación del proceso de paz en el que está trabajando. Estas tareas formaban parte de la estrategia de Información Pública (IP) que estaba incluida en todas sus misiones con el propósito de facilitar un canal de comunicación entre las oficinas centrales de la ONU, las misiones y la audiencia internacional.

³ Traducción libre de la autora.

⁴ Traducción libre de la autora.

Inicialmente el término «propaganda para la paz» fue mencionado en un artículo en el *New York Times* escrito por Keith Spicer, antiguo director de la Comisión Canadiense de radio-televisión y telecomunicaciones (Bratic, 2007: 8). En una entrevista realizada a Spicer el 28 de enero de 2004, este último recuerda el momento en el que comenzó a contemplar la posibilidad:

En un visita a Nueva York, me encontré con algunos agentes de paz de la ONU, les presenté la idea, dije: ¿Por qué no incluís (en todas las misiones de mantenimiento de la paz y en todas las partes del mundo en el que hay riesgo de conflicto), por qué no comenzáis a crear un plan para tener algún tipo de ayuda de los medios masivos, que asegure que la verdad está saliendo ahí fuera? No estoy hablando de propaganda. Estoy hablando de una propaganda verdadera, que contra-argumente a la propaganda de odio (Bratic, 2007: 8).

La propaganda para la paz a partir de ese momento fue una realidad en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Camboya, Croacia y Bosnia. La UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) fue la primera en diseñar en 1992 un plan extenso que vinculaba a los medios de comunicación en la implementación de la paz en Camboya. Precisamente fue uno de los expertos en derechos humanos de la UNTAC el que en 1997, en un artículo publicado en *Foreign Affairs*, proponía el concepto de intervención informativa para acompañar la noción más establecida de intervención humanitaria (Metzl, 1997). Si la intervención humanitaria es lícita en escenarios en los que ha habido violaciones de los derechos humanos, en aquellos en los que se ha negado el derecho a recibir y compartir información libremente, la intervención informativa tiene cabida para transformar el sector mediático de estados terceros en conflicto. Surgían así las *information interventions* (intervenciones informativas) que fueron renombradas más tarde como *peace media* o medios para la paz. El término intervención, en este caso, no denota ningún tipo de iniciativa militar o armada, sino una tentativa mediación. Se refiere al apoyo al desarrollo de medios plurales e independientes que dan voz a una gran variedad de puntos de vista y opiniones.

Desde entonces, los medios de información y comunicación han emergido como una herramienta esencial para combatir los efectos trágicos de la guerra sobre la población civil proveyendo a esta última de apoyo social a través de mecanismos de información (Hieber, 1998). Las misiones en Sierra Leona (1999-2005, UNAMSIL) y Liberia (2003, UNMIL) han sido destacadas como puntos de inflexión, no solo por sus campañas creativas que emplearon incluso el teatro, la música y la danza, sino también por el cam-

bio que implicaron en cuanto a los grupos *target* prioritarios. Como señala Hunt (citado en Hoffmann, 2013: 13) a propósito de la misión UNMIL en Liberia:

[...] aunque las audiencias internacionales siguen siendo importantes para la vida de la misión, es claro que la función prioritaria de la IP es llegar a la población local. Y es este entendimiento el que ha alterado dramáticamente la forma en que la IP es procesada⁵.

Con la fundación de Radio Okapi en 2001 (un esfuerzo cooperativo entre la ONG suiza Hironnelle y la Misión de la ONU MONUC en República Democrática del Congo) se produce un nuevo cambio: el objetivo de la radio no es ya solamente transmitir información sobre la misión de la ONU, sino «permitir a las gentes del Congo comunicarse con sus compatriotas» (Kalathil, Langlois y Kaplan, 2008: 41)⁶.

1.3.1. CONCEPTO

El término intervención informativa surgió sin un significado automático asociado; al contrario, la definición tendría que ir surgiendo de las distintas prácticas realizadas (Price y Thompson, 2002: 8). Tres categorías reúnen las propuestas de implementación de los *peace media*: (1) intervenciones estructurales (apoyo a medios independientes y a la diversidad en la propiedad de los medios, formación a periodistas, intervenciones legislativas para proteger a los medios privados, abordaje de contenidos que generan odio y tensiones y cooperación con redes de medios internacionales así como con ONGs para complementar y monitorear medios locales), (2) intervenciones de contenido (producción de contenidos mediáticos) y (3) intervenciones agresivas (utilización de la fuerza o prohibición de las emisiones de medios de información) (Frohardt y Temin, 2003).

En el año 2007 Vladimir Bratic, una de las voces principales en la investigación de la relación entre medios, paz y desarrollo y autor de diversos informes sobre esta temática para el Instituto de Paz de Estados Unidos (USIP por sus siglas en inglés), propone el término *peace media* como concepto unificador de los esfuerzos realizados por la comunidad internacional, principalmente de la ONU (Bratic, 2007: 26). El término queda definido como una ambiciosa etiqueta propuesta para dar sentido a una variedad de canales y técnicas de medios de comunicación con el objetivo de

⁵ Traducción libre de la autora.

⁶ Traducción libre de la autora.

avanzar en el proceso de construcción de paz en un área en conflicto. Los *peace media* englobarían, por tanto, una multitud de estrategias, procesos e interacciones orientadas a subsanar o reducir, en lo posible, las deficiencias y las carencias de comunicación existentes entre la multiplicidad de actores que interactúan y se ven afectados en el conflicto.

1.3.2. ACTORES

La ONU se erige en arquitecta de la práctica, puesto que es esta organización la que desde comienzos de la década de 1990 incluye a los medios de comunicación e información como actores fundamentales en sus misiones de mantenimiento de la paz. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha sido la sección de la ONU responsable de las actividades emprendidas por los medios de comunicación desde 1980. Desde ese momento ha fundado más de 900 proyectos informativos alrededor del mundo. También ACNUR ha utilizado a los medios en diversas campañas de comunicación que tenían el objetivo de facilitar la repatriación de los refugiados en zonas de conflicto.

El segundo actor fundamental en la ecuación de los *peace media* son los Gobiernos de países occidentales que, aunque no han participado directamente en los conflictos, han tenido un papel fundamental como principales fuentes de financiación. Esto puede deberse a que los conflictos generalmente suceden en países con menor desarrollo económico. La financiación ha provenido principalmente del Gobierno británico, pasando por el canadiense, el danés y el sueco. La Unión Europea como organización supranacional de Estados también ha contribuido, a través de la financiación de programas de ONGs y la puesta en marcha de proyectos propios, como el proyecto SPEAR (Apoyo a la Formación y Desarrollo de Periodismo Independiente en Oriente Medio). Las razones por las que los Gobiernos occidentales deciden invertir en este tipo de intervenciones informativas son diversas, pero principalmente estarían regidas por mantener la seguridad y por satisfacer objetivos de su política exterior puesto que la condición de *stakeholders* les coloca en una posición en la que pueden ejercer algún tipo de control sobre los proyectos de intervención informativa.

Un tercer actor básico es el dedicado a implementar en terreno los proyectos de *peace media*. Las ONGs han sido las organizaciones más activas en proponer este tipo de intervenciones. A su favor está el hecho de que son contempladas como actores neutrales con buena reputación ya que su trabajo se guía por la norma del no lucro, lo que también aumenta su credibilidad (Arsenault, Himelfarb y Abbot, 2011). Siete ONGs internacionales han ejercido un papel notable en el área: la norteamericana

Search for Common Ground (SFCG), la suiza *Fundación Hironnelle*, la suiza *Media Action International* (MAI), la danesa *International Media Support* (IMS), la senegalesa *Instituto Panos*, la canadiense *Institute for Media, Policy and Civil Society* (IMPACS) y la norteamericana *Internews*. SFCG se especializa en la producción y el diseño de contenidos para medios de comunicación; la Fundación Hironnelle apoya a medios independientes en países en conflicto; IMS e IMPACS son expertos en evaluación e investigación; el Instituto Panos trabaja por la libertad informativa, el pluralismo de medios y la democracia, MAI promueve nuevos usos de los medios de comunicación para cubrir las crisis humanitarias; y, finalmente, *Internews* fomenta la creación de medios independientes y la libre circulación de información.

1.3.3. LA LÓGICA QUE GUÍA LA ACCIÓN

Los *peace media* se apoyan, para influir en sus audiencias, en la relación que existe entre la información, el cambio de actitud y el cambio de comportamiento. Aunque la asociación no es directa u obligatoria (el hecho de obtener una información no supone la adquisición de un nuevo hábito o actitud), sí se produce de forma lineal. Lo cognitivo lo denominaremos información, lo afectivo, actitud, y lo conativo, comportamiento. Entre información y actitud la relación es más directa y a corto plazo; sin embargo la relación entre actitud y comportamiento es más complicada de explicar por la vía causal y se produce en el largo plazo. De ahí muchas de las dificultades en la aplicación de los medios de comunicación para lograr objetivos que pretendan un cambio de comportamiento y evaluaciones que lo midan de forma sistemática. Los cambios de comportamiento son influidos más por los eventos que escapan a las manos de cualquier proyecto, por ejemplo: los factores del entorno (como los hechos actuales de una región, el cambio de un líder político); o unas condiciones meteorológicas adversas que provocan pérdidas económicas.

1.3.4. LOS FORMATOS

Los formatos a través de los que los *peace media* intervienen en los conflictos son muy variados, tanto como la naturaleza de tales intervenciones. Formatos que provienen del mundo de la información (como el periodismo de paz), formatos de entretenimiento educativo que ya habían sido probados en otras áreas como la salud o el desarrollo; además de talleres, reuniones, teatro, etc. El entretenimiento educativo o edutretenimiento es el proceso de diseño e implementación de un mensaje mediático con el propósito tanto de entretener como de educar, con el objetivo de incrementar el conocimiento que la audiencia tiene con respecto a un tema de

interés educativo, de crear actitudes favorables, generar nuevas normas sociales y cambiar comportamientos. El objetivo general de las intervenciones de entretenimiento educativo es contribuir al proceso de un cambio social dirigido que sucede normalmente en el nivel individual.

Un tipo de formato nace a la luz de estas intervenciones, se trata del *intended outcome programming* o programación con resultado pretendido. La programación con resultado pretendido tiene el objetivo específico de transformar actitudes, promover la reconciliación y reducir el conflicto (Howard, 2002: 11). No se trata de periodismo de paz puesto que utiliza el entretenimiento educativo como formato ideal para alcanzar su meta: telenovelas, radio dramas, etc. Su contenido está determinado en base a su idoneidad para promover la paz. Normalmente se implementa en intervenciones informativas que llevan a cabo organizaciones no gubernamentales en las que los trabajadores se convierten ellos mismos en actores conciliadores, tomando un rol activo en el conflicto.

La programación con resultado pretendido se aleja del foco tradicional que las iniciativas que emplean los medios de comunicación en la construcción de paz han tenido en el periodismo tradicional, que apoya el surgimiento de buena gobernanza y desarrollo democrático, particularmente en áreas en post-conflicto. Se trata de una programación diseñada con el objetivo de reducir el conflicto entre ciudadanos. Más que simplemente informar, el contenido de la programación se selecciona por su potencial en la transformación de conflictos a partir del cambio de actitudes de los grupos involucrados en los mismos. El formato que utiliza para llevar este mensaje a la audiencia es el del entretenimiento educativo. Normalmente estos programas representan las realidades cotidianas de familias corrientes. Sus experiencias del día a día mientras viven las consecuencias del conflicto armado son las que sirven de base a la ficción.

1.3.5. LAS ETAPAS

1.3.5.1. *La primera etapa*

Entre los años 1997 y 2012 se suceden un gran número de informes, principalmente financiados por organizaciones no gubernamentales u organismos multilaterales que analizan el papel de los medios de comunicación en la construcción de paz y la prevención de conflictos. Todos ellos comparten la hipótesis de que para poder obtener una comprensión más certera de cuál es el papel que los medios de comunicación pueden jugar en la construcción de paz es bueno comenzar por el campo de la resolución de conflictos, área más establecida y extensa (Geelen, 2002: 3). Desde este momento las intervenciones informativas pasarán a llamarse comu-

nificación para la construcción de paz y, a partir de 2008, *peace media* (o *peacebuilding media*), indistintamente. Hay una clara intención por tomar el campo de la resolución de conflictos como brújula para desarrollar este área emergente. Esto conllevará numerosas implicaciones que no podrán valorarse hasta más de una década después, cuando el área comience a encontrar su reflejo, estrategias válidas y pilares de su filosofía en la comunicación para el desarrollo.

Las clasificaciones que se realizan de las acciones emprendidas y la construcción de teoría bebe principalmente de conceptos estáticos y centrados en una aproximación *top-down* sobre la realidad, como lo es la resolución de conflictos que, a pesar de incluir diferentes pasos (los denominados *tracks* de la resolución de conflictos) que permiten la participación de niveles intermedios de la sociedad, no reconoce la voz de la sociedad civil.

Aunque los esfuerzos de inversión necesarios para implementar proyectos de *peace media* no hayan sido comprendidos por otros muchos actores inmersos en las intervenciones humanitarias o las políticas de reconstrucción post-conflicto, el área vivió una primera etapa optimista. Como afirma Spicer,

Incluso diez años después, es muy complicado dirigirse a un gran donante y hablarles sobre los medios masivos. No entienden la idea. No entienden que las guerras y los conflictos comienzan con una idea en la mente de alguien, que se transmite a otras mentes de otras personas. Lo que ellos sí ven es donar grandes cantidades de dinero en algo que pueden comprender, como los soldados de mantenimiento de la paz, ayuda económica, la construcción de monumentos, escuelas o algo parecido. Pero no construyen puentes en las mentes de la gente. La cultura política y administrativa en el mundo de los donantes de ayuda está todavía a años luz de este fenómeno (Batic, 2005: 149)⁷.

Desde 1997 se suceden informes que recogen las conclusiones alcanzadas en encuentros organizados a tal efecto (Conflict and Peace Forums, 1997; Lorenzo y Mouroud, 1998; IMPACS, 1999; Adam y Hieber, 1998; Torrey y Abdalla, 1999; IMPACS, 2000; Howads, 2001; Hieber, 2001; Howard, 2002 y Geelen, 2002). Todos ellos titulan sus trabajos combinando los conceptos de medios de comunicación (*media*), guerra (*war*), conflicto (*conflict*) y construcción de paz (*peacebuilding*).

Mientras que la mayor parte de los informes analizan la hipótesis de si los medios de comunicación juegan un papel importante en reducir o in-

⁷ Traducción libre de la autora.

crementar las tensiones entre grupos en conflicto y, si es así, cómo puede la comunidad internacional estimular el papel de los medios en reducir esas tensiones (Geelen, 2002: 3); tres estudios se diferencian porque comienzan a señalar el contenido específico de los medios de comunicación como intervención informativa: *peace journalism* o periodismo de paz (Conflict & Peace Forums 1997), *intended outcome programming* o programación con resultado pretendido (Torrey y Abdalla, 1999; Howard, 2002), y la más novedosa, la *responsive programming* o programación sensible al conflicto (Torrey y Abdalla, 1999). Esto demostraba la situación de evolución positiva del área que comenzaba a dar cuenta de sus propias y particulares maneras de diseñar y difundir mensajes a través de los medios.

1.3.5.2. *La segunda etapa*

A partir del año 2003, el área de la comunicación para la construcción de paz vive un florecimiento representado por el incremento en el número de proyectos de cooperación en los que se emplea a los medios de comunicación como actores en las actividades conducentes a la construcción de paz en el post-conflicto, llevados a cabo tanto por organizaciones internacionales como por organizaciones sin ánimo de lucro (Price y Thompson, 2002; Howard, Rolt, van de Veen y Verhoeven, 2005). Se implementaron proyectos en los que se empleó una variedad de medios de comunicación de masas para favorecer la recuperación de sociedades en el post-conflicto en Bosnia, Irlanda del Norte, Croacia, Macedonia, Burundi, Ruanda, Sierra Leona, República Centroafricana, Angola, Sudán, Israel/Palestina, Camboya, Timor del Este, etc. (Howard, Rolt, van de Veen y Verhoeven, 2005; Bratic, 2007).

Dos importantes trabajos en 2008 marcan una aproximación hacia la comunicación para el cambio de comportamiento. El Programa del Banco Mundial para la Gobernanza y la Transparencia (CommGAP) y el *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict*, GPPAC (lanzado en diciembre de 2007) publicaban estudios dedicados a examinar el papel de los medios de comunicación en las áreas de conflicto y los estados frágiles (Kalathil, 2008), por un lado, y la comunicación para la construcción de paz (Bratic y Schirch, 2007), por otro.

El informe del Banco Mundial examina intervenciones realizadas por Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). Éste centra su atención en el área de la comunicación para el cambio de comportamiento y considera que en contextos de estados frágiles y conflicto han de provocarse los comportamientos que mitigarán el conflicto y contribuirán a las actividades de construcción de paz (Kalathil, Langlois y Kaplan, 2008: 9). Por primera vez este informe comienza a fi-

jarse en el campo del desarrollo como área directamente vinculada con los objetivos de la comunicación para la paz.

En su caso, el informe de GPPAC analiza las funciones de los medios en la prevención de conflictos y la construcción de paz y, de nuevo, centra su foco en la necesidad de provocar un cambio de comportamiento en la audiencia de los *peace media*:

Otro intento de dar respuesta al modo en que los medios masivos pueden influir en la paz se encuentra en los modelos teóricos de cambio de comportamiento. A lo largo de la segunda mitad del siglo xx, los científicos sociales han descrito el impacto de la comunicación en el comportamiento humano⁸ (Bratic y Schirch, 2007: 16).

Desde una perspectiva lineal y simplista, marcadamente funcionalista, ambos informes coinciden en identificar al periodismo, el entretenimiento y la publicidad como canales ideales para transmitir contenidos que favorezcan el cambio de actitud necesario para la construcción de paz. Ninguno de ellos atiende a los emisores/receptores de la información ni a las plataformas utilizadas para hacer la transmisión de dicha información. Hay que esperar hasta el año 2011 para encontrar una conceptualización de la comunicación en su aplicación a la construcción de paz que incluya a los receptores/emisores del proceso y a las plataformas utilizadas para el mismo.

El último informe relevante a las intervenciones informativas o *peace media* fue realizado en el año 2012 por la sección de *Internews* de la República Centroafricana, Radio *Benevolencia* de la RDC y *The World Policy Institute* en Kenia. En este informe las organizaciones expresaban:

Todos los grupos de participantes han admitido que nosotros, como comunidad de investigadores y gestores de programas y proyectos, todavía tenemos mucho que aprender sobre el papel de los medios masivos en la construcción de paz, y que el campo es todavía relativamente nuevo. Es vital asegurarnos de que los proyectos que se implementen desde ahora contribuyan al conocimiento y a la generación de evidencias sobre el papel de los medios masivos en la construcción de paz, y de las TICs en particular⁹ (USIP, 2012: 12).

Una de las principales conclusiones a las que llegó el grupo de trabajo fue que la mejor manera de comenzar un proyecto es prestando atención

⁸ Traducción libre de la autora.

⁹ Traducción libre de la autora.

a las necesidades articuladas por la propia comunidad, más que las articuladas por los implementadores del proyecto y los donantes. Asimismo ponen de relieve la necesidad de comenzar a realizar seguimiento y evaluaciones de los proyectos para poder generar interpretaciones basadas en datos cualitativos y cuantitativos que puedan arrojar luz sobre las capacidades de éxito o fracaso de los medios de comunicación en la construcción de paz.

1.3.5.3. *La tercera etapa: la necesidad inminente de evaluación*

Tras algo más de tres décadas de existencia y menos de dos de producción de documentos, las intervenciones informativas son cuestionadas desde dentro y pierden fuelle como producción de contenido para ganarlo en diseño de métodos y herramientas con los que poder evaluar los resultados. En la actualidad el área de los *peace media* se encuentra en un momento de evaluación y meta-evaluación para poder verdaderamente valorar su papel en la construcción de paz. Si bien es cierto que existen casos en los que la mera transmisión de información ayuda en situaciones de supervivencia humanitaria (Hieber, 1998), no existen datos concluyentes para afirmar que los medios de comunicación e información juegan un papel crucial en la construcción de la paz.

Es claro que el campo de la comunicación para la construcción de paz está marcado por la experimentación, por programas exploratorios de pequeña escala y, en muchas ocasiones, por aseveraciones acerca de la efectividad de las nuevas tecnologías, sin estar apoyadas en evidencias. Esta experimentación no es negativa en sí misma, sin embargo, en el contexto presente, existe la necesidad de desarrollar conocimiento asentado en la práctica, sobre el que se pueda construir teoría. Además, existen nuevas oportunidades creadas por la emergencia de otros flujos de comunicación más distribuidos y horizontales, aunque todavía hay mucha más potencialidad que explorar. Existe la necesidad de aprender sobre situaciones en las que el foco en los flujos de comunicación es lo más importante. Este enfoque de flujos de comunicación, más horizontal, fue adoptado hace décadas en el campo de la comunicación para el desarrollo y el cambio social (Servaes, 2002; Gumucio-Dagron y Tufte, 2008); sin embargo, apenas recientemente se ha vuelto la mirada a este campo que nació en 1950 y del que se pueden obtener recomendaciones y aprendizajes fundamentales para el área que nos ocupa: la comunicación para la paz.

2. Las comunicaciones para la paz exógenas

La comunicación para la paz como actor diplomático y la comunicación para la paz como *peace media* representan estrategias para la salida pacífica de los conflictos. La primera, más relacionada con el área de gestión de conflictos no busca específicamente la construcción de paz, sino el manejo de una situación de tensión que lleve a algún tipo de acuerdo que sirva para dar el primer paso hacia una paz negativa. Los pasos siguientes, que comenzarían a diseñar un futuro de paz y justicia social en un periodo post-conflicto, dependerán ya de la acción de los *peace media*, y de entre ellos, aquellos dedicados al diseño de contenidos que tienen que ver con cambios de actitud y comportamiento¹⁰.

Todas las categorías que mencionamos son exógenas, impuestas por actores externos. Se trata de estrategias de comunicación para la paz exógenas, como exógeno es el proceso de *peacebuilding* al que pretenden colaborar. Esto las convierte en acciones que han sido *inyectadas* desde actores externos, sin previa consulta a los actores locales, agentes últimos de la construcción de paz (en línea con las ideas de la teoría de transformación de conflictos).

Cabe señalar que el periodismo de paz incluido en la propuesta taxonómica de comunicación para la paz como actor diplomático genera mucha controversia para la investigadora, pues su práctica se centra exclusivamente en el periodismo y no en procesos comunicativos. Además, ha sido acusado de trasladar los enfoques informativos pensados desde teorías de resolución de conflictos de Occidente a entornos que le son extraños. Por tanto, no solo se trata de una intervención exógena, sino que puede llegar a ser perversa. Pero para llegar a conclusiones más certeras sobre la verdadera influencia del periodismo de paz en los conflictos, nuevas investigaciones y evaluaciones serán necesarias. En todo caso, si tenemos en cuenta que la categoría de la comunicación para la paz como actor diplomático es cercana a la teoría de gestión de conflictos, y siendo su principal fin el ya mencionado, esta categoría ha de excluirse de nuestra taxonomía.

Recordando la salvedad realizada al comienzo sobre la comunicación como medio de la Cultura de Paz, esta categoría debería erigirse en plataforma que vertebre el contenido filosófico de cualquier acción realizada bajo la rúbrica de *comunicación para la paz*. Por tanto, la comunicación

¹⁰ Pues los programas informativos que son utilizados en las crisis o ayudas de emergencia tienen más que ver con una intervención humanitaria que con la comunicación para la paz.

para la paz como *peace media* es la única intervención que podría considerarse como esfuerzo en la construcción de paz.

2.1. *Los peace media en perspectiva crítica*

En el año 1996 la ONU clasificó a los medios locales como una acción transversal de *peacebuilding* que transcendía todas las categorías de actividades. Más de una década después, en el año 2008, Kalathil, Langlois y Kaplan señalaban que:

Un área de la reconstrucción post-conflicto y del desarrollo queda aún todavía poco examinada: los medios y la comunicación, los cuales, tanto en la investigación como en terreno, permanecen como una ocurrencia tardía tratados como parte de una estrategia de relaciones públicas más que como una parte integral y componente técnico de la estabilización en el post-conflicto y durante el proceso de reconstrucción¹¹ (Kalathil, Langlois y Kaplan, 2008: 33).

Desde el punto de vista de este trabajo, el enfoque representa una línea de acción directamente vinculada con la diplomacia de *Track II*, en la que los medios de comunicación se consideran mediadores en el proceso de *peacebuilding* o promotores de actividades no-violentas para la resolución del conflicto.

Muchas de las actividades de los *peace media* son enmarcadas bajo los objetivos de democratización y gobernanza, convirtiendo a los principios de los medios masivos de comunicación en una parte de los procesos de construcción de estado. No solo se trata de la promoción de medios independientes, sino también de los contenidos diseñados con la finalidad de provocar cambios de comportamiento en la audiencia que moldeen las normas sociales existentes para que puedan conducir de manera sostenible hacia una paz duradera (Hoffmann, 2013). Estas propuestas son neo-aspiraciones de la denominada teoría política liberal, desarrollada sobre todo a partir del siglo xvi por pensadores de diferentes disciplinas, principalmente de la filosofía política y de la economía política. Immanuel Kant, John Locke, David Hume, Adam Smith y Thomas Jefferson son pensadores y políticos que suelen asociarse a esta tradición. El liberalismo insiste en la necesidad de promover la cooperación internacional para avanzar en el objetivo de paz, bienestar y justicia.

¹¹ Traducción libre de la autora.

El paradigma liberal promueve un proceso de transformación a tres niveles: democratización, liberalización económica y pacificación como primeros pasos para la construcción de paz. La suposición que subyace es que los avances de estos procesos transformativos influirán los unos en los otros de manera positiva. El marco teórico se basa en las experiencias históricas de Europa Occidental y el cuerpo de investigación sociológica, económica y política en este contexto (Kurtenbach, 2007).

Este enfoque se encuentra detrás de muchos procesos de construcción de paz, principalmente los guiados por organizaciones internacionales y multilaterales, además de los Gobiernos occidentales, lo que han denominado *liberal internationalism*. Tal y como lo define Roland Paris (citado en Sriram, 2007: 581): «el principio más importante de este paradigma es la presuposición de que los cimientos más seguros para la paz, tanto dentro como entre Estados, es la democracia de mercado o la política liberal democrática y la economía orientada al mercado».

La paz liberal ha sido desarrollada por un conjunto de actores específicos, de acuerdo a un conjunto de conocimientos específicos y una comunidad epistémica particular, alineados todos ellos con unos intereses concretos y unas normas técnicas e instituciones por ellos mismos desarrolladas. Por lo tanto, las intervenciones no pueden seguir siendo consideradas neutrales, autorizadas en el nombre de un interés general humanitario.

La orientación de muchas de las organizaciones internacionales está basada en sus propias agendas, normalmente ancladas en un enfoque liberal. Estas agendas presuponen que los modelos exitosos de transición democrática, en los que los medios de comunicación jugaron un papel clave y positivo, como en el Este y Centro de Europa durante la Guerra Fría, pueden aplicarse a otras regiones, ignorando importantes diferencias como las tasas de alfabetización y el grado de cohesión de las sociedades.

Otra de las características ampliamente representativas del campo es el enfoque que tiene fundamentalmente en la comunicación como herramienta estratégica para lograr resultados previamente definidos, preferiblemente cuantificables y, por tanto, medibles (como los cambios de actitud, ampliación del conocimiento y cambios de comportamiento que hemos visto con anterioridad), directamente relacionado con la noción clásica de comunicación, convirtiendo a los medios masivos de información y no a la interacción en los protagonistas del proceso. Esto lleva por consecuencia que el foco se ponga en el formato del contenido que se crea antes de en la metodología para generar dicho contenido. En el mismo sentido, cuando se habla de la necesidad de participación local, se está haciendo alusión en realidad a que las estrategias de CCC tendrán más posibilidades de hallar una audiencia receptiva y una mayor posibilidad de éxito si tienen en cuenta a los actores locales. Es decir, el interés no está relacionado con

el objetivo de transformar el conflicto desde lo local, sino con una preocupación por la efectividad del contenido, tal y como señala Melone: «los medios tienen el potencial de ser la plataforma a través de la que alcanzar el mayor número posible de personas»¹² (Melone, citado en Melone, Terzis y Beleli, 2002: 4).

Desde una perspectiva diferente, más antropológica, Clemencia Rodríguez (2004) realiza una crítica a los *peace media*. Esta autora establece dos categorías de iniciativas de comunicación y medios que buscan construir la paz en contextos de conflicto armado: intervenciones que parten de un enfoque *epidemiológico* y aquellas que optan por un enfoque de *tejido social*. Desde el enfoque epidemiológico, que aglutina prácticamente a los *peace media* desde una perspectiva genérica (sin entrar a profundizar en cada caso concreto), se conciben las situaciones de violencia como resultado de una enfermedad y por ello hay que intervenir con mensajes prediseñados con el objetivo de influir sobre los miembros de la comunidad y que éstos cambien. Desde esta perspectiva, el conflicto no es entendido como algo consustancial al ser humano y como fuerza de cambio, concepción fundamental de la teoría de transformación de conflictos, sino como situaciones a erradicar. La comunicación y los medios tienen entonces una finalidad completamente persuasiva con formatos de entretenimiento educativo. El eduentretenimiento surge de una concepción tradicional de la comunicación como persuasión unidireccional cuyo objetivo es el individuo. Este enfoque epidemiológico encuentra su base teórica en las teorías de Albert Bandura sobre el cambio en los individuos. Las agencias donantes se adscriben también a esta perspectiva, porque desde ella los proyectos son de fácil implementación, sencillos, replicables y evaluados principalmente desde metodologías cuantitativas.

Sin embargo, desde el enfoque de tejido social, la violencia es un fenómeno complejo que surge debido a una multiplicidad de factores como son la inequidad, una presencia débil del estado, economías ilegales, etc.:

Todos estos factores, actuando conjuntamente, erosionan el tejido social y normalizan una cultura individualista, de desconfianza en la ley, miedo y aislamiento, exclusión de las diferencias y falta de solidaridad entre los individuos. Es en estos contextos que veo cómo surgen iniciativas de comunicación que intentan reconstruir el tejido social. La meta es abrir espacios de comunicación donde los individuos puedan —colectivamente— construir vínculos entre ellos, basados en el respeto mutuo, la solidaridad y el disfrute colectivo de los espacios públicos (Rodríguez, 2004: 2).

¹² Traducción libre de la autora.

Las iniciativas de comunicación así descritas, al contrario de las que se enfocan en la persuasión, deben surgir desde las bases y no son fáciles de evaluar. Por ello existe una necesidad de diseñar metodologías de evaluación apropiadas para dilucidar el potencial de estas propuestas. Como señala Rodríguez: «[...] es una responsabilidad que los académicos del campo de la comunicación hemos descuidado durante largo tiempo. A menos que ofrezcamos herramientas de evaluación que demuestren su validez, las agencias donantes seguirán prefiriendo proyectos de enfoque epidemiológico» (Rodríguez, 2004: 4).

El campo de la comunicación y en particular el de la comunicación para la paz, no pueden seguir ignorando las implicaciones imperiales que las intervenciones informativas y *peace media* tienen en los estados débiles, colapsados o fallidos. Así como en la década de 1970 surgió en América Latina la crítica de los autores dependentistas, se hace necesaria una perspectiva crítica también en la suposición de que la comunicación, los medios de información en este caso, puedan jugar un papel en la construcción de paz si no se analiza quién es el autor de la paz que se quiere construir.

Referencias bibliográficas

- Adam, G y Hieber, L. (1998). *Strengthening lifeline media in regions of conflict* (informe no publicado). Cape Town, Sudáfrica: International Centre on Humanitarian Reporting (Media Action International)
- Arno, A. y Dissanayake, W. (1984). *The news media in national and international conflict*. Londres: Westview Press.
- Arsenault, A., Himelfarb, S. y Abbot, S. (2011). *Evaluating media interventions in conflict countries. Towards developing common principles and a community of practice*. United States Institute of Peace.
- Bratic, V. (2007) *Revisiting media in conflict: In search of peace media* (no publicado).
- Bratic, V. (2005). *In search of peace media: Examining the role of media in peace developments of the Post-cold war conflicts*. Thesis. Ohio University.
- Bratic, V y Schirch L. (2007). *Why and when to use the media for conflict prevention and peacebuilding. Issue paper 6*. La Haya: Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict.
- Conflict and Peace Forums (1997). *The peace journalism option: Report of the conflict and peace journalism summer school*. Buckinghamshire: Taplow Court <http://web.archive.org/web/20001204173400/http://www.poesis.org/pjo/pjotext.html>
- Davison, W.P. (1974). *Mass communication and conflict resolution. The role of the information. Media in advancement of international understanding*. Londres: Praeger Publishers.

- Frohardt, M. y Temin, J. (2003). *Use and Abuse of Media in Vulnerable Societies*. Washington: USIP.
- Geelen, M. van (ed.) (2002). *The role of the media in conflict prevention, conflict management and peace building. An overview of theory and practice*. Amsterdam: The Ministry of Foreign Affairs y Netherlands Association of Journalists
- Gilboa, E. (2000). Mass Communication and Diplomacy: A Theoretical Framework. *Communication Theory*, 10 (3), 275-309.
- Gumucio-Dagron, A. y Tufte, T. (eds.) (2008). *Antología de comunicación para el cambio social. Lecturas históricas y contemporáneas*. La Paz: Plural con CFSC Consortium.
- Hieber, L. (1998). Media as Intervention. *CCR* 7 (4).
- Hieber, L. (2001). *Lifeline media, reaching populations in crisis*. Suiza: Media Action International.
- Hoffmann, J. (2013). Conceptualizing communication for peace. *UPEACE Open Knowledge Network*. Occasional Working Papers 1.
- Howard, R. (2002). *An operational framework for media and peacebuilding*. Vancouver: IMPACS.
- Howard, R. (2001). *Mediate the conflict 4. New ideas in media and conflict*. Vancouver: MPACS y CIDA
- Howard, R., Rolt, F., van de Veen, H. y Verhoeven, J. (ed.) (2005). *The power of the media. A handbook for peacebuilders*. Utrecht: European Centre for Conflict Prevention.
- IMPACS (1999). *The media and peace building, a roundtable consultation*. Ottawa: Canadian Center for Foreign Policy Development
- IMPACS (2000). *Media and war-affected children. Notes of the conference*. Winnipeg, Canadá.
- Kaplún, M. (2010). Una pedagogía de la comunicación, en R. Aparicio (coord.) *Educomunicación: Más Allá del 2.0*. Barcelona: Gedisa.
- Kaplún, M. (1998). *Una pedagogía de la comunicación*. Madrid: Ediciones de la Torre.
- Kalathil, S. (2008). *Towards a new model: Media and communication in Post conflict and fragile States*. Washington: Banco Mundial
- Kalathil, S.; Langlois, J. y Kaplan, A. (2008). *Towards a new model. Media and communication in Post-conflict and fragile States*. Communication for Governance and Accountability program Brief for Policy makers. World Bank.
- Korzenny, F. y Ting-Toomey, S. (1990). *Communicating for peace*. Londres: Sage.
- Kurtenbach, S. (2007). *Why is liberal peace-building so difficult? Some lessons from Central America*. GIGA 59.
- Lasswell, H. (1927). *Propaganda techniques in World War*. New York: Knopf.
- Lazarsfeld, P. y Merton, R. (1971). Mass communication, popular taste and organized social action, en W. Schramm y D. Roberts (eds.). *Process and effects of mass communication*, (ed. revisada). Chicago: University of Illinois Press.
- Lippmann, V. (1925). *The phantom public*. New York: Harcourt, Brace & Co.

- Lorenzo, A. di y Mouroud C. (1998). *Media and conflict prevention. Notes of the Seminar*. SWP – CPN Selected Contributions Nr. 2. Ebenhausen: SWP-CPN.
- Lynch, J. (2006). What's so great about Peace Journalism?. *GMJ: Mediterranean Edition*, 1 (Primavera).
- Lynch, J. y McGoldrick, A. (2005). *Peace journalism*. UK: Hawthorn Press.
- Martínez Guzmán, V. (2001). *Filosofía para hacer las paces*. Barcelona: Icaria.
- Mbaine, A.E. (ed.) (2006). *Media in situations of conflict: Roles, challenges and responsibilities*. Kampala: Fountain Publishers.
- McLaughlin, G. y Baker, S. (2010). *The propaganda of peace*. Bristol: Intellect.
- Melone, S.D., Terzis, G. y Beleli, O. (2002). *Using the media for conflict transformation: The common ground experience*, Berlin: Berghof Handbook for Conflict Transformation.
- Metzl, J.F. (1997). Information Intervention. When Switching Channels Isn't Enough. *Foreign Affairs*, 76 (6), 15-20.
- Nos, E., Martín, J.I. y Ali, F. A. (eds.) (2011). *Comunicación para la paz en acción*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I.
- Nos, E., Seguí-Cosme, S. y Rivas, A.M. (2008). *Comunicación y construcción de paz*. Madrid: Fundación Cultura de Paz: CEIPAZ.
- Price, M.E. y Thompson, M. (ed.) (2002). *Forging peace. Intervention, human rights and the management of media space*. Bloomington: Indiana University Press.
- Rodríguez, C. (2004). Comunicación para la paz: enfoques encontrados. *Son de Tambora*, 88. The Communication Initiative Network.
- Servaes, J. (ed.) (2002). *Approaches to development communication*. Paris: UNESCO.
- Spencer, T. (1998). *A synthesis of evaluations of peacebuilding activities undertaken by humanitarian agencies and conflict resolution organizations*. London: ALNAP.
- Sriram, C. (2007). Justice as peace? Liberal peacebuilding and strategies of transitional justice. *Global Society*, 21 (4), 579-591.
- USIP (2012). Communication for peacebuilding. Priority grant programm. *Learning Group Report*.
- Torrey, N. & Abdalla, A. (1999). *Responsive programming: A model for developing conflict resolution media and other interventions based on the work of talking Drum Studio Monrovia, Liberia*. Brussels: Common Ground Productions.

**La coherencia entre los marcos normativos
de Naciones Unidas, la Unión Europea
y el Estado español.
El caso de las políticas de cooperación
y la dimensión exterior de la política migratoria**

The coherence between the regulatory frameworks
of United Nations, the EU and Spanish State.
The case of development cooperation policies
and the external dimension of migratory policy

Nerea Azkona*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp189-217

Fecha de recepción: 31/05/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Sumario: Introducción. 1. La perspectiva de las Naciones Unidas: el desarrollo humano, las migraciones internacionales y su relación con los derechos humanos. 2. El enfoque de la Unión Europea: El grado de coherencia en el cruce de las políticas de migración y cooperación al desarrollo. 3. El caso español: El nexo entre migración y desarrollo en las políticas españolas. 4. Algunas conclusiones acerca de los marcos normativos a partir del principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo. Referencias bibliográficas.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo clarificar la coherencia entre las políticas de cooperación y de migración del Estado español como miembro de la UE y de las Naciones Unidas. Hemos considerado el cruce de los conceptos de desarrollo, migración y cooperación al desarrollo en el ámbito de trabajo de la CPD, la cual aboga por una responsabilidad compartida en materia de migración y de desarrollo. Si el objetivo de la cooperación al desarrollo es crear condiciones que favorezcan el desarrollo de sociedades y personas en condición de pobreza y exclusión, ¿son las políticas de migración coherentes con este objetivo? ¿Qué grado de incoherencia estamos dispuestos a asumir?

Palabras clave: Coherencia, normativa, cooperación al desarrollo, política migratoria.

* Investigadora independiente. Dirección de contacto: galmena@hotmail.com

Abstract: This article aims to clarify the coherence between the policies of cooperation and migration of the Spanish State as a member of the EU and the United Nations. We have considered the crossroads of the concepts of development, migration and cooperation development in the scope of work of the CPD, which advocates shared responsibility in the field of migration and development. If the objective of the development cooperation is the creation of conditions that favour the development of societies and people in conditions of poverty and exclusion, are the migration policies consistent with this objective? What degree of inconsistency are we willing to take?

Keywords: Coherence, regulatory frameworks, development cooperation, migratory policy.

Introducción

Desde 2005 ha habido un cambio en la política española respecto a ciertos países africanos que, anteriormente, no estaban en sus agendas de asuntos exteriores. Los países del Mediterráneo contaban con su apoyo, con acuerdos y convenios desde hace años, pero los países de África Occidental no. Desde el Estado español, con los *Planes África* se comenzó a aumentar los fondos de cooperación al desarrollo, algo que la sociedad civil había estado pidiendo desde tiempo atrás. Sin embargo, lo que activó las alarmas fue la coincidencia de este hecho con el aumento de los flujos migratorios que llegaban a Europa a través del Estado español desde esos mismos países africanos.

De ahí que hayamos estudiado las normativas internacionales, europeas y españolas que han sido las herramientas de trabajo que han guiado las relaciones exteriores entre el Estado español y estos países africanos durante los últimos años, y ello con el objetivo de relacionar, bajo el principio de la *Coherencia de Políticas de Desarrollo* (CPD), la *coherencia externa* vinculando las políticas migratorias y de cooperación al desarrollo a nivel mundial (Naciones Unidas), comunitario (Unión Europea) y estatal (Estado español).

Concretamente, entre los siete objetivos que cuentan los Planes África, hemos seleccionado dos: por un lado, el que pretende luchar contra la pobreza y está ligado con la cooperación al desarrollo; y, por el otro, el que busca fomentar otro tipo de colaboración, en referencia a la cooperación en materia migratoria, para la regulación de los flujos migratorios y el combate del tráfico de personas.

A partir de todo esto, nuestra hipótesis de trabajo ha sido la existencia de cierta incoherencia entre las distintas normativas y políticas de cooperación al desarrollo comunitarias europeas y españolas en relación con las políticas de cooperación migratoria en los ámbitos en los que existen sinergias entre ellas.

Y para poder demostrarlo, hemos realizado una descripción analítica de estas políticas a partir del ámbito de trabajo de la Coherencia de Políticas a favor del Desarrollo, principio que aboga por la responsabilidad compartida de las políticas diferentes a las de cooperación al desarrollo, para que el efecto de ésta no se vea mermado por el objetivo de otras políticas más potentes.

Este estudio se ha focalizado en el caso del Estado español y de los países del África Occidental; siendo el primero uno de los principales destinos de las migraciones africanas, y los segundos los países de origen y de tránsito de las mismas. Pero como el Estado español ha cedido competencias a la Unión Europea en materia de migración a partir del Tratado de Lisboa,

con vistas a una próxima ley migratoria común, hemos tenido que centrar el estudio, además de en las relaciones bilaterales entre estados, también en el nivel comunitario. De hecho, en el caso europeo, los Estados miembros más progresistas en materia de migración se cobijan bajo el paraguas de la Unión para justificar acciones que llevan a cabo y que no son tan progresistas como sus propias políticas (Pinyol, 2008; Carballo de la Riva, 2009).

1. La perspectiva de las Naciones Unidas: el desarrollo humano, las migraciones internacionales y su relación con los derechos humanos

1.1. La motivación de las Naciones Unidas: los derechos humanos

Dentro de las Declaraciones y Pactos que regulan los derechos humanos desde el derecho internacional, queremos detenernos en dos referencias que pertenecen a «generaciones» distintas: por un lado, los artículos 13 y 14 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, dentro de los derechos de primera generación; y, por el otro, la *Declaración del Derecho al Desarrollo* que se aprobó en 1986, dentro de la *Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos*, denominada *Carta de Banjul* y promotora de los derechos de tercera generación¹.

El derecho a migrar viene detallado en el apartado 2 del artículo 13 de la Declaración Universal, que reza: «toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país». Derecho que podemos encontrar en el artículo 12 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* (en vigor desde 1976), firmado y ratificado por el Estado español en 1985.

El derecho al desarrollo también ha gozado de un cierto reconocimiento jurídico internacional para formar parte de la agenda política de las Naciones Unidas (Gómez Isa, 1998). De hecho, la Comisión de Derechos Humanos ha reconocido en distintas resoluciones el derecho al desarrollo como un derecho humano. En 1981 dicha Comisión creó un Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales para que trabajase sobre la redacción de un proyecto de Declaración al respecto. Dicha Declaración, principal instrumento jurídico en materia de desarrollo, obtuvo el voto favorable

¹ Es destacable que la UE asumió competencias respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho mediante la *Carta Comunitaria de Derechos* de 1989; es decir, la construcción europea reposa en una concepción rigurosa de la protección de todos los derechos fundamentales.

de 146 Estados, entre ellos el español². Aún así, sigue siendo un tema de debate el grado de normatividad jurídico-internacional que ha alcanzado como derecho humano.

Nos gustaría destacar una dimensión de este derecho, como es el deber de los Estados de llevar a cabo una cooperación para el desarrollo. En el artículo 3.3 se plasma que:

«Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos».

Cuando la Declaración hace mención a no poner obstáculos al desarrollo, nos recuerda al principio de Coherencia de Políticas de Desarrollo, que asume que el resto de políticas no deben intervenir, incluso deben favorecer, el avance positivo de las políticas de desarrollo.

1.2. *La migración desde los derechos humanos*

La *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares*, del 18 diciembre de 1990, que entró en vigor el 1 de julio de 2003, se considera el primer instrumento internacional legalmente vinculante que incorpora la serie completa de derechos humanos —derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales— para todos los trabajadores migrantes y sus familiares:

«Uno de los principios más importantes establecidos en la Convención sobre los derechos de los migrantes es que todos los trabajadores y trabajadoras migrantes y sus familiares tienen derecho a que se respeten sus derechos humanos fundamentales, con independencia de su condición jurídica en el país de acogida» (Amnistía Internacional, 2006: 8-9).

El objetivo de la Convención es luchar contra la explotación y las violaciones de los derechos humanos de un grupo de población especialmente vulnerable. Así, trata de garantizar que se respeten sus derechos y que tengan igualdad de trato en sus condiciones laborales respecto a los trabaja-

² *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 41/128 del 4 de diciembre de 1986.

dores estatales. En este sentido, la Convención es uno de los siete Tratados internacionales básicos de derechos humanos.

La aplicación de la Convención está condicionada a la ratificación de la legislación internacional y fundamentalmente de la estatal, lo que refleja el poder de decisión del Estado sobre la forma de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes. El Estado español no la ha ratificado.

1.3. *El desarrollo desde los derechos humanos*

Las Naciones Unidas han promovido numerosos proyectos, planes y acuerdos para mejorar la situación de pobreza extrema (menos de un dólar al día) que arrastra a más de 1.000 millones de personas. Así lo recogen, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), resultado de la reunión que convocaba a los representantes de los Estados miembros de las Naciones Unidas en Nueva York en septiembre de 2000, denominada La Cumbre del Milenio y en la que se redactó la *Declaración del Milenio*.

La Comisión Europea, por su parte, ha elaborado diferentes documentos haciendo referencia a los ODM y a su consecución. En 2005 tenemos las comunicaciones de la Comisión al Consejo COM(2005) 133 final y COM(2005) 134 final. En la segunda, la Unión Europea (UE) se compromete a promover las sinergias entre migración y desarrollo para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo.

Tres años después, la Comisión Europea (2008a) elaboró una Comunicación en la que se hace referencia a la UE como socio global para el desarrollo. Trata sobre la consecución de los ODM y establece que:

«Se invita al Consejo a promover los principios de coherencia de las políticas para el desarrollo en el marco de la Agenda internacional para los ODM y la eficacia de la ayuda. Se invita al Consejo también a pronunciarse sobre las orientaciones de las políticas destinadas a aprovechar el potencial de desarrollo en materia de biocarburantes, migración e investigación» (Comisión Europea, 2008a: 12).

Por último, en 2010 y mediante la Comunicación COM(2010) 159 final, la UE propone un *Plan de Acción* en doce puntos en apoyo de los ODM, haciendo especial hincapié en la Coherencia de las Políticas de Desarrollo.

1.4. *De la eficacia y la calidad de la ayuda a la coherencia de políticas a favor del desarrollo*

El *Consenso de Monterrey* es el resultado de la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*, celebrada en marzo de 2002

en el marco de las Naciones Unidas en Monterrey (México). Ésta fue la primera Conferencia en la que fue discutida la financiación para el desarrollo.

Después de este primer acercamiento a la financiación para el desarrollo, se siguieron otras declaraciones y eventos en los que se abordó la eficacia de la ayuda, promovidos por la OCDE, como la Declaración adoptada durante el *I Foro de Alto Nivel sobre Armonización* (Roma, 2003) o los principios fundamentales avanzados durante la *Mesa Redonda de Marrakech* sobre la gestión orientada a los resultados del desarrollo (2004), en donde se aboga por un incremento del impacto de la ayuda para reducir la pobreza y la desigualdad, acelerando el crecimiento y agilizando el cumplimiento de los ODM.

Pero si hay algún documento importante que ha guiado la actuación internacional en los últimos años es la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Apropiación, Armonización, Alineación & Resultados y Mutua Responsabilidad* que se redactó como resultado de otro *II Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*, en el que los ministros de países desarrollados y en desarrollo y los directivos de instituciones multilaterales y bilaterales, reunidos el 2 de marzo de 2005, resolvieron emprender acciones de largo alcance y supervisables con vistas a reformar las maneras en las que se suministran y gestionan las ayudas. Reconocían, de este modo, que era necesario aumentar el volumen de la ayuda y de los otros recursos del desarrollo para lograr los ODM, y que era preciso incrementar al mismo tiempo de manera significativa la eficacia de la ayuda al desarrollo, así como respaldar el esfuerzo que realizan los países socios reforzando sus gobiernos y mejorando el desempeño del desarrollo.

Por último es reseñable como en el *IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* en Busan, República de Corea (2011), los líderes de países en desarrollo examinaron los progresos en la mejora del impacto y la efectividad de la ayuda al desarrollo, y los países desarrollados adquirieron nuevos compromisos para garantizar que la ayuda contribuya a reducir la pobreza y apoye el progreso hacia el cumplimiento de los ODM, con la intención de dar continuidad a la *Declaración de París* de 2005.

2. El enfoque de la Unión Europea: el grado de coherencia en el cruce de las políticas de migración y cooperación al desarrollo

2.1. La UE: Sus motivaciones y sus políticas

Las políticas migratorias y las de cooperación al desarrollo europeas iban en paralelo hasta que se desarrolló *el enfoque global europeo de las*

migraciones en 2005, momento en el que se añade un tercer eje a las políticas migratorias que se intercepta con la cooperación al desarrollo: la dimensión exterior de las políticas migratorias.

2.2. *Las políticas migratorias de la Unión Europea: el enfoque global y su dimensión exterior*

En la UE la gestión de los flujos migratorios se ha dejado tradicionalmente en manos del particularismo de cada Estado, a su control individual, y a las legislaciones estatales de extranjería. Esta variedad normativa dificultaba el establecimiento de una política de armonización de legislaciones en el sector, y la coordinación dentro de este tema levantaba la oposición los Estados miembros³.

Un punto clave en el cambio de la mentalidad, pero lejos aún del enfoque global, fue el *Acervo Schengen* integrado en el marco institucional y jurídico de la UE en virtud de un Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam sobre la desaparición de las fronteras interiores, relacionado con la migración interna⁴. Este hecho produjo que se volviera a abrir el debate acerca de las fronteras exteriores, ya que si se quería crear un espacio abierto al interior había que controlar aquellas.

Por eso, desde que en el Tratado de Ámsterdam (en vigor desde el año 1999) se reconociera la competencia de la UE en el ámbito de las migraciones, ésta viene esforzándose en desarrollar una política común migratoria con la finalidad de proporcionar un marco coherente para las acciones de los Estados miembros cuando actúen dentro del ámbito de sus competencias y de la propia UE (Comisión Europea, 2007b; 2008b)⁵. Gestionar

³ Esto se pudo apreciar por el rechazo por parte de muchos de ellos de la Decisión 85/381, del 8 de julio de 1985, que fijaba el establecimiento de un procedimiento de comunicación previa y de concertación sobre las políticas migratorias, respecto de países terceros, con obligaciones de los Estados miembros de informar a la Comisión y a los restantes países sobre proyectos estatales para inmigrantes regulares o irregulares (Fernández Rozas, 2005).

⁴ Ya desde los años ochenta las políticas de migración habían dejado de ser un asunto exclusivamente interno de los Estados. Los *Acuerdos Schengen* sobre el espacio interno de libre circulación entre cinco países miembros en 1985 institucionalizaron la cooperación entre estados europeos para el control de las fronteras. La *Convención Schengen* se aplica desde 1995.

⁵ En el Tratado de Ámsterdam, Título IV, Artículo 61, *Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de las personas*, se reconoce la responsabilidad de la UE en materia de política inmigratoria. El objetivo principal era mejorar la gestión de los flujos migratorios mediante una actuación coordinada, teniendo en cuenta la situación económica y demográfica de la UE.

las migraciones implica ocuparse de las distintas dimensiones de este fenómeno e integrarlo en las políticas de la UE y en sus objetivos principales de prosperidad, solidaridad y seguridad (Comisión Europea, 2008b)⁶.

El debate sobre las fronteras exteriores relacionado con el espacio interior de *Schengen* implicó que en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere se aconsejara incluir las migraciones dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), lo que implicaba necesariamente la realización de acciones coordinadas conjuntas por los Estados en el ámbito de la cooperación judicial, policial y en materia penal.

A su vez, se fijaron unas normas comunes para 2004 sobre tres temas: asilo, circulación de personas, e integración. Dominó el segundo punto y dentro de éste, el objetivo sobre el control de fronteras. Se desarrolló un *Plan de Acción* con una vigencia de cinco años que pretendía la consecución de cuatro objetivos (Martín Martínez, 2011a): desarrollar una política común de asilo y migración, crear un auténtico espacio europeo de justicia, luchar contra la delincuencia transnacional, y lograr una acción exterior europea más fuerte.

Antes de esto, todas las iniciativas en el ámbito de la justicia así como los asuntos de interior se insertaron en el marco de la UE, pasando el tema de las migraciones del ámbito del mercado al de interior. Es decir, antes de que el enfoque global apenas tomara forma, el tema de la inmigración quedaba comprendido dentro de los asuntos referentes al mercado (mano de obra), en un primer momento; y al de interior (seguridad) en un segundo momento. Con posterioridad las migraciones procedentes de terceros Estados encontraron un marco adecuado en el nuevo ELSJ⁷.

En dicho Consejo se planteó por primera vez un enfoque global y por ello se ha convertido en «el embrión de la política de migraciones y desarrollo de la UE» (Carballo de la Riva, 2009: 52). Con él se consolidó la creación de un ELSJ en la UE y la necesidad de un enfoque global de las migraciones que se ocupara de los aspectos políticos, los derechos humanos y el desarrollo en terceros países y regiones. Además, se realizó un llamamiento a una mayor coherencia de las políticas internas y externas de

⁶ En dicho Tratado el bloque de migración y asilo deja de estar inscrito exclusivamente dentro de la cooperación intergubernamental permeando la esfera de la comunitarización de políticas. Con ello se avanza en el establecimiento de un fundamento jurídico para una política comunitaria en tal materia.

⁷ De hecho, en febrero de 2002, los ministros de interior decidieron crear un cuerpo europeo de guardas fronterizos, que se materializó en noviembre de 2004 con la creación de la Agencia Europea para la Gestión de las Fronteras Exteriores (FRONTEX) dedicada a la vigilancia de fronteras de la UE en cooperación con terceros países. Está operativa desde mayo de 2005.

la UE, haciendo hincapié en la necesidad de gestionar de modo más eficaz los flujos migratorios en todas sus fases y la cooperación con terceros países para fomentar el codesarrollo.

En el Consejo Europeo de Sevilla (2002) «se planteó, en términos de política instrumental y defensiva, la política de fronteras y la adecuación coyuntural a las necesidades de trabajo» (Carballo de la Riva y Echart Muñoz, 2007: 137). Asimismo, se rescataron dos objetivos principales: por una parte, se dio prioridad absoluta al plan de lucha contra la inmigración clandestina; y, por otra parte, a la instrumentalización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), exponiendo que:

«El Consejo Europeo recuerda que, tanto la intensificación de la cooperación económica, como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos, constituyen medios para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios. El Consejo Europeo insta a que se incluya una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria en caso de inmigración ilegal en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier país» (Unión Europea, 2002: 10).

Quedó evidenciado que en adelante la AOD y los acuerdos de cooperación se condicionarán a la buena voluntad que habrán de demostrar los países de emigración en impedir las salidas irregulares hacia Europa y en readmitir a sus ciudadanos. Además, algunos Estados, como Reino Unido y España, reclamaron sanciones contra los países de riesgo migratorio, pero Francia y Alemania se opusieron.

Otro hito en la normativa de la UE respecto a la política migratoria se resume en el *Programa de La Haya. Consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (2004), en el cual se precisa que:

«La política de la UE debería aspirar a ayudar a terceros países, en forma de plena asociación —utilizando si procede los fondos comunitarios existentes—, en sus esfuerzos por mejorar su capacidad de gestión de la migración y de protección de los refugiados, prevenir y combatir la inmigración ilegal, informar sobre los canales legales de migración, resolver determinadas situaciones de los refugiados proporcionando un mejor acceso a soluciones estables, crear capacidad de control de fronteras, mejorar la seguridad de los documentos y abordar el problema del retorno» (Comisión Europea, 2006a: 5).

La aplicación de este Programa abarcó el periodo comprendido entre 2005 y 2010 y tuvo como objetivo principal crear un ELSJ en torno a dos

temas: la promoción de una política de migración común; y el desarrollo de la dimensión exterior de la política migratoria y de asilo europea.

Por fin, en diciembre de 2005 en el Consejo Europeo de Bruselas se aprobó el principio del enfoque global de las migraciones. De este modo, el Estado español se comprometió a una política de intercambio de acuerdos de readmisión a cambio de la apertura de su mercado de trabajo a cuotas de contratos para los migrantes de los países afectados.

El planteamiento de enfoque global ilustra la ambición de la UE de establecer un marco intersectorial para gestionar la migración de manera coherente a través del diálogo político y la estrecha cooperación práctica con terceros países (Comisión Europea, 2005d; 2006b; y 2007a). Los tres ejes son:

- Primer eje: perseguir la migración irregular.
- Segundo eje: promover la migración legal.
- Tercer eje: fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo. Este eje complementa las estrategias sobre migración legal y migración irregular con la necesidad de diálogo y cooperación con los países de origen y tránsito de las migraciones y se corresponde con la dimensión exterior de la política migratoria.

Respecto al tercer eje, fue una declaración de intenciones la que sentó las bases de lo trabajado por parte de la Comisión desde el año 2002 a través de diversas comunicaciones, y sus respectivas líneas de financiación en torno a la sinergia entre migraciones y desarrollo, y sirvió de punto de partida para otras comunicaciones, como por ejemplo la COM(2006) 735 final, cuyo objetivo era el de analizar lo que se denomina primera fase del Planteamiento Global (acciones desarrolladas en el Mediterráneo o en África en 2006), y en la que se establecen los parámetros que responden al enfoque referido. Además, se insiste en la necesidad de elaborar una política global europea de migración basada en unos principios políticos comunes.

En junio de 2007 se reunió el Consejo Europeo de Bruselas para desarrollar una política que abarcara todos los aspectos de la migración, desde la relación entre ésta y el desarrollo hasta los aspectos internos de la UE como la migración legal, la integración, la protección de los refugiados, el control de fronteras, la readmisión, la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos. Para ello, se retoma la política global europea sobre migraciones desde el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior, lo que nos remite a incoherencias en las comunicaciones entre las tensiones de las políticas de interior y control y la política de desarrollo.

En septiembre de 2008 el Consejo Europeo desarrolló *El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo* (PEIA), documento político mediante el cual los Estados miembros se comprometen entre ellos en una serie de objeti-

vos y de orientaciones estratégicas para el desarrollo de la política europea de inmigración y de asilo:

- La organización de la inmigración legal teniendo en cuenta las prioridades, las necesidades y la capacidad de acogida determinada por cada Estado miembro y el favorecimiento de la integración.
- La lucha contra la inmigración irregular, especialmente garantizando el retorno de los extranjeros en situación de irregularidad al país de origen o a un país de tránsito.
- El reforzamiento y la eficacia de los controles fronterizos.
- La construcción de la Europa del asilo.
- El establecimiento de una cooperación global con los países de origen y de tránsito favoreciendo las sinergias entre las migraciones y el desarrollo.

Entre otras medidas se prohibió a los Estados miembros las regularizaciones masivas y uno de los objetivos fundamentales del PEIA fue el de proseguir con la negociación de acuerdos de readmisión «sea a nivel comunitario, sea a título bilateral» (Unión Europea, 2008: 15).

Uno de los hechos en materia migratoria que cerró el año 2008 fue la aprobación en el Parlamento Europeo de la propuesta de una *Directiva de Retorno*⁸ que reglamenta un procedimiento común para la detención y expulsión de inmigrantes indocumentados, la que se conoce como «Directiva de la Vergüenza» y que es vinculante. Ésta es un primer paso hacia una política común de inmigración. El texto, negociado con el Consejo, promueve el retorno voluntario, introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios, establece estándares mínimos para la retención temporal con periodos máximos de internamiento e introduce un enfoque común para la prohibición de reingreso en la UE⁹.

⁸ Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

⁹ Los Estados deben legalizar a los inmigrantes o pedirles que se vayan, para lo que se dará un periodo de salida mínimo de siete días. Si no se van, tendrán que expulsarlos, pero con garantías jurídicas y primando los intereses del menor y las familias. La retención se limita a un máximo de seis meses, que puede extenderse en ciertos casos hasta doce meses más. La Directiva define el procedimiento para la orden de expulsión (artículo 8) y las circunstancias en que pudiera darse un aplazamiento. En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la Unión Europea durante un máximo de cinco años. En ciertos casos los Estados deben incluir la prohibición de re-entrada, por ejemplo, cuando el inmigrante no se ha ido en el periodo de salida voluntaria o cuando hayan tenido que ser deportados. Además, los países de la UE tendrán que proporcionar asistencia legal a los inmigrantes sin

Por último, cabe citar el *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, que fue difundido el 4 de mayo de 2010. Contempla una mayor cooperación entre los Estados miembros, siendo el control fronterizo uno de los temas más destacados. Se continúa instando a los países a adoptar una estrategia común para administrar mejor las fronteras y satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

El tema de la cooperación también se aborda desde la perspectiva de colaborar con terceros países a la hora de gestionar los flujos migratorios, manteniendo la política de detención y expulsión de inmigrantes que se encuentran en condición de irregularidad junto con algún incentivo para el retorno voluntario. Se sigue confiando en la Agencia FRONTEX.

2.3. *La cooperación al desarrollo de la UE: El Consenso Europeo sobre Desarrollo*

Según Martín Martínez (2011b) la política de cooperación para el desarrollo descrita en el Tratado de Lisboa se caracteriza por las llamadas tres «c»: *complementariedad*, ya que nos estamos refiriendo a un ámbito competencial compartido; *coordinación*, porque es una política trasversal que se supone que hay que tener en cuenta a la hora de aplicar otras políticas que puedan afectar a los países en desarrollo; y *coherencia*, entre los tres niveles de las administraciones: la política de la Unión y la de los Estados miembros deben estar en consonancia con lo acordado en Naciones Unidas.

El Tratado afirma explícitamente que la reducción y la erradicación de la pobreza son el objetivo principal de la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo, y por ello la UE debe tenerlo en cuenta al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo (Martín Martínez, 2011b). Esto requiere que dicha política posea entidad

recursos, en función de las distintas legislaciones nacionales. Las nuevas normas obligan a tener en cuenta el mejor interés del niño. Se prevé la posibilidad de repatriar a los menores no acompañados, siempre y cuando sus familias o un centro de acogida se ocupen de ellos a su llegada. Además, los niños y las familias con menores «sólo serán internados como último recurso y ello por el menor tiempo posible» (artículo 15 bis). Los Estados miembros tendrán en cuenta la situación en el país de origen y no repatriarán a nadie cuya vida o libertad puedan estar amenazadas (artículo 5). El Parlamento Europeo decidirá con el Consejo qué países se pueden considerar «seguros» para la devolución, tomando como referencia un dictamen del Tribunal de Justicia. Más información en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:ES:PDF> [Actualizado en abril de 2013].

propia y no constituya un mero complemento de la Política Exterior y de Seguridad Común.

La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria son competencias compartidas paralelas, es decir la UE aplica una política propia y los Estados miembros pueden hacer lo mismo, evitándose así que la actuación de la UE sea un mero complemento de las políticas estatales.

Por otra parte, el 20 de diciembre de 2005 los Presidentes de la Comisión, del Parlamento y del Consejo Europeos firmaron una Declaración de política de cooperación al desarrollo titulada *Consenso Europeo sobre Desarrollo*¹⁰. No tiene valor jurídico vinculante pero la amplia coincidencia alcanzada le da fuerza política.

En él se define, por primera vez en cincuenta años de cooperación, el marco de principios comunes en el que la UE y sus Estados aplicarán sus respectivas políticas de desarrollo con un espíritu de complementariedad: el principio de eficacia de la ayuda, la coordinación con los Estados miembros y los actores internacionales, y la coherencia de las políticas europeas con los objetivos del desarrollo.

Tiene el propósito de reformular las políticas de desarrollo de la UE para contribuir a erradicar la pobreza y construir un mundo más justo y pacífico. La Unión se implica de modo particular en la consecución de los ODM de las Naciones Unidas.

Podemos decir que, en la dimensión discursiva, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) junto con los ODM son los pilares del nuevo paradigma occidental de cooperación al desarrollo. La UE se «alinea» con estos principios. Sin embargo, en la implementación de las políticas de cooperación y en sus instrumentos de financiación se olvidan estos pilares y priman los acuerdos económicos entre partes desequilibradas. De hecho, la relación entre países en cuestiones de migración y cooperación al desarrollo se ha venido concretando principalmente en acuerdos bilaterales.

¹⁰ El *Consenso Europeo sobre Desarrollo* intenta garantizar la coherencia entre las políticas europeas y las prioridades de desarrollo en diversos ámbitos: gobernanza; derechos humanos; Estado de Derecho; sociedad civil y democracia; desarrollo social y humano (educación y formación, igualdad de género, infancia; salud); desarrollo sostenible; medio ambiente y gestión de los recursos naturales (cambio climático, biodiversidad, agua, energía, bosques, pesca); agricultura y desarrollo rural; seguridad alimentaria; desarrollo económico y comercial; infraestructuras; etc., y también orientaciones concretas del ámbito migración y desarrollo. Más información en: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm [Actualizado en abril de 2013].

2.4. *El compromiso de la Unión Europea con la coherencia de políticas*

En lo que respecta al ámbito específico de la CPD, la UE ha asumido un rol significativo en este campo, dado su importante papel como donante a escala global (Comisión Europea, 2005c). Teniendo en cuenta esta responsabilidad, en 2004 el Consejo Europeo invitó a la Comisión a preparar propuestas de acción para avanzar en la CPD.

En las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004 se reiteró que la UE apoyará fuertemente los intentos de las Naciones Unidas de acelerar los avances hacia el logro de los ODM¹¹. Con referencia a este compromiso, en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2004 se celebró el ofrecimiento de la Comisión a preparar propuestas específicas de actuación hasta 2015 especialmente en los ámbitos de la financiación del desarrollo y la coherencia de las políticas para el desarrollo (Unión Europea, 2004).

En el amplio contexto de las políticas de la UE, la coherencia es un compromiso multidimensional que debe ubicarse en el marco general de la estrategia para el desarrollo sostenible de la UE. Las políticas relacionadas con el desarrollo deberían respetar los objetivos propios de estas políticas cuando ello sea posible. Las áreas prioritarias son: comercio; medio ambiente; cambio climático; seguridad; agricultura; pesca; dimensión social, empleo y trabajo digno; migraciones; investigación; sociedad de la información; transporte, y energía. Para cada una de ellas, la Comisión ha definido unas orientaciones generales o una «coherencia con los compromisos de desarrollo» (Unión Europea, 2007), que podría contribuir a acelerar el cumplimiento de los ODM, siempre que en los países en desarrollo se instauren las políticas correctas y la gobernanza adecuada y se avance de forma satisfactoria en el pleno respeto de los derechos humanos.

Asimismo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo, adoptado en 2005, reafirma el compromiso con la CPD:

«La UE ayudará a reforzar la dimensión social de la globalización para contribuir a que todos se beneficien de sus ventajas; se esforzará por garantizar la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo y fomentar las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales, complementarias recíprocamente, en el plano mundial, regional y nacional» (Unión Europea, 2006: 9).

¹¹ Asimismo, el Consejo Europeo confirmó en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2004 que «La Unión debe seguir reforzando su liderazgo en la lucha contra la pobreza mundial». Más información en: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/81750.pdf [Actualizado en octubre de 2011].

En cuanto a las políticas de migraciones y su coherencia con las políticas de cooperación al desarrollo, en el año 2005 la UE manifestó que promovería las sinergias entre migración y desarrollo, para conseguir que la inmigración sea un factor positivo para el desarrollo. Al explorar las maneras de acelerar el avance para cumplir los ODM, la UE se comprometió a trascender las fronteras de la cooperación al desarrollo (Comisión Europea, 2005a).

En 2007 en un Informe de la Comisión sobre la CPD se ilustran los progresos ya realizados y los aún pendientes en materia de coherencia entre doce importantes políticas europeas, los mecanismos organizativos en la Unión y los objetivos de desarrollo de Europa. El informe destaca que, en general, los Estados miembros consideran que los progresos en materia de coherencia fueron más importantes en la Unión que a nivel estatal y que los conflictos de prioridades o conflictos de intereses entre los Estados miembros y entre los países en desarrollo constituyen los principales obstáculos a la CPD. A ello se añade a veces una capacidad aún insuficiente y la falta de sensibilización entre los departamentos distintos de los de desarrollo.

Por último, en 2011 se reconfiguran las prioridades de la cooperación al desarrollo europea. En el documento *Programa para el cambio: Política de desarrollo de la UE* se pretende incrementar el impacto de la ayuda asumiendo un enfoque más estratégico y concentrándose en menos sectores y en los países más vulnerables (Comisión Europea, 2011).

3. El caso español: el nexo entre migración y desarrollo en las políticas españolas

3.1. La política migratoria española: las reformas de la Ley de Extranjería

En el Estado español no ha existido una política migratoria hasta fechas muy recientes. De hecho, hasta 1985 no hubo una legislación específica sobre los residentes extranjeros. No obstante, la *Constitución Española* de 1978 incluye un artículo sobre los derechos de los extranjeros (artículo 13), así como un principio de competencias exclusivas del Estado en la gestión de la inmigración. De este modo, de acuerdo con el artículo 149, todas las cuestiones relacionadas con la inmigración, el asilo, la nacionalidad, los pasaportes, las fronteras y los extranjeros quedan bajo la responsabilidad de las instituciones centrales del Estado.

La transformación del fenómeno migratorio que comienza a producirse en el Estado español a finales de los ochenta y en los años posterior-

res, mostró la necesidad de una Ley que se adaptara a las nuevas circunstancias de un país de inmigración (Mullor, 2011).

La primera generación de leyes de inmigración incluía la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España de 1985¹², llamada *Ley de Extranjería*; y la Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, denominada *Ley de Asilo* que se aprobó en 1984¹³ y se desarrolló legislativamente al año siguiente.

Este primer conjunto de legislaciones en la materia representó las líneas inspiradoras que sustancialmente han seguido vigentes, haciendo un especial énfasis en el control de los flujos migratorios y en la regulación de los requisitos exigidos para la presencia de extranjeros en el territorio estatal.

En enero de 2000 se realizó una reforma de la Ley de Extranjería de 1985, que la derogó íntegramente. Esta Ley es la que está en vigor en la actualidad pero ha sufrido tres importantes modificaciones (en el mismo año en la que fue creada, 2000; en el 2003; y en el 2009).

Así, se aprobó la nueva Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social que se convirtió en la norma que regula la entrada de los extranjeros provenientes de terceros países en el territorio español, así como los derechos y las libertades que se les reconocen¹⁴. Esta reforma mostraba una clara vocación integradora que no contenía la regulación anterior.

Sin embargo, el cambio de Gobierno del PSOE al PP, a través de las Elecciones Generales del 2000, condujo a una primera reforma restrictiva de la Ley de Extranjería¹⁵. De este modo, a partir de la Ley Orgánica 8/2000, el estatus legal de la irregularidad se endureció; el régimen

¹² Ley Orgánica 7/1985, de 7 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España (vigente hasta el 1 de febrero de 2000). Para ver más en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/antecedentesNormativos/ley7_1985.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

¹³ Ley 5/1984, de 26 de marzo, Reguladora del Derecho de Asilo y la Condición de Refugiado, en su redacción dada por la Ley 9/1994, de 19 de mayo (versión consolidada). Para ver más en: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/normativajurisprudencia/Nacional/RegimenAsilo/documentos/Refundido_Asilo_94.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁴ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo4-2000.html [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁵ Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más: http://extranjeros.empleo.gob.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/Ley_Organica_8-2000.pdf [Actualizado en mayo de 2013].

de sanciones se hizo más severo; y el poder otorgado al Ejecutivo para desarrollar el contenido de la Ley se incrementó de forma importante. Se justificó esta reforma en el preámbulo de la Ley diciendo que la anterior no se ajustaba a los compromisos internacionales suscritos por España en el marco de la Unión Europea, y que la anterior Ley sólo contemplaba la situación entonces actual sin tener en cuenta los años venideros.

En 2003, a causa de la vuelta del PSOE al Gobierno Central, la Ley de Extranjería fue reformada de nuevo mediante dos leyes: la Ley Orgánica 11/2003 que hacía referencia a una serie de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros que modificó los artículos 57, 61 y 62 de la L.O. 4/2000¹⁶; y la Ley Orgánica 14/2003, que se encuentra en relación directa con la Ley Orgánica 4/2000¹⁷.

La última modificación de la Ley de Extranjería se debe a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, la cual incorporó las Directivas Europeas sobre inmigración al derecho interno y se adaptó a las competencias de acogida e integración previstas en los Estatutos de Autonomía¹⁸.

Dentro de este contexto de cambios constantes del marco normativo se ha desarrollado la política de migración española.

3.2. *La política de cooperación al desarrollo española: la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Coherencia de Políticas de Desarrollo*

En 1991 el Estado español se incorporó al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, hecho que le consolidó como país donante dentro del sistema internacional de cooperación. Sin embargo, durante estos años también empezaron a manifestarse los primeros síntomas de un

¹⁶ Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros. Para ver más en: <http://boe.vlex.es/vid/concretas-ciudadana-violencia-domestica-16035861> [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁷ Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más en: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/11/21/pdfs/A41193-41204.pdf> [Actualizado en mayo de 2013].

¹⁸ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Para ver más en: <http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf> [Actualizado en mayo de 2013].

modelo en crisis, relacionado con la rápida transición de país receptor a país donante, además del contexto de crisis que ya estaba viviendo dicho sistema desde los principios de los años noventa (Boza y Báez, 2004).

En 1985 fue aprobada una nueva estructura orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores, que supuso la creación de la *Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica* (SECIPI). El Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, reestructuró la SECIPI, y creó la *Agencia Española de Cooperación Internacional* (AECI), a la cual se le encomienda propiciar el desarrollo económico y el progreso social, cultural, institucional y político de los Países en Vías de Desarrollo y, en especial, de los de Iberoamérica, así como favorecer el estrechamiento de los lazos de entendimiento y cooperación entre los países desarrollados, especialmente de los integrados en las Comunidades Europeas¹⁹.

En julio de 1998 se adoptó la *Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (LCID), lo que implicó un salto significativo en la política de cooperación que había ido adquiriendo un peso cada vez mayor en el conjunto de la política exterior española. A diferencia de la Ley de Extranjería, esta otra no ha sufrido cambios a lo largo de tiempo y tiene competencias cedidas a las Comunidades Autónomas.

En 1996, se reestructuró la Agencia y en 2008 pasó a denominarse de forma oficial *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID).

El ámbito de trabajo de la *Coherencia de Políticas de Desarrollo* (CPD) cada vez está más visible en los documentos españoles relacionados con la cooperación; aunque «a pesar de la atención dedicada por algunos países donantes a los aspectos relacionados con la coherencia de políticas, en España apenas si se ha iniciado la reflexión sobre esta materia» (Alonso, 2003: 235)²⁰.

En 2007 el CAD hizo un examen a España en el que resaltaron las principales recomendaciones en materia de cooperación. Refiriéndose a la

¹⁹ Real Decreto 1527/1988, de 11 de noviembre, por el que se reestructura la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, con refundición de los Organismos autónomos adscritos a la misma. Para ver más: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1988-29179 [Actualizado en mayo de 2013].

²⁰ En 2004 se aprobó un Real Decreto por el cual se dotaba al Consejo de Cooperación al Desarrollo del mandato de «informar anualmente sobre el cumplimiento del principio de coherencia en la actuaciones de cooperación realizadas por los diversos organismos de la Administración General del Estado. Este informe será remitido a la comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados». Real Decreto 2217/2004, de 26 de noviembre, sobre competencias, funciones, composición y organización del Consejo de Cooperación al Desarrollo. Para ver más en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-20119> [Actualizado en mayo de 2013].

CPD alabó el apoyo político que se estaba dando a este ámbito, pero enfatizó la necesidad de un uso más sistemático y estratégico que garantice su avance (CAD, 2007).

3.3. *La consolidación de la política de cooperación española y su relación con la migración: el III Plan Director de la Cooperación Española*

El III Plan Director de la Cooperación Española (2009/2012) (IIIPD) incorpora, por primera vez, un sector específico dedicado exclusivamente a las migraciones y el desarrollo. Parte de la base de que la lucha contra la pobreza es un fin en sí mismo y no tiene relación de causalidad inmediata con las migraciones; y del convencimiento de que la migración debe ser fruto de una libre decisión, de una opción personal y no de la necesidad.

Desde estas premisas el IIIPD tiene en este sector como objetivo general la promoción de los efectos positivos entre migración y desarrollo, a través de cinco fines específicos:

- Apoyar a los países de origen y tránsito en el establecimiento de marcos y mecanismos públicos para la gestión y la información de las migraciones, que maximicen los efectos positivos y minimicen las consecuencias negativas de la migración sobre el desarrollo, asegurando el respeto y la promoción de los derechos humanos.
- Promover espacios para el diálogo, la coordinación y articulación de la acción conjunta sobre migraciones y desarrollo entre sector público, sector privado, asociaciones de migrantes y organizaciones de la sociedad civil tanto, en los países de origen como en el de destino, con especial atención a la creación de alianzas transnacionales e iniciativas endógenas para la puesta en marcha de iniciativas de codesarrollo.
- Fomentar en los países de origen la formación destinada a la creación y mejora de las capacidades profesionales para el fomento de capacidades y oportunidades, orientado a la inserción efectiva en el mercado laboral.
- Impulsar la coherencia y las contribuciones positivas que las políticas públicas del Estado español pueden tener sobre los objetivos de desarrollo en los países de origen y tránsito de la migración.
- Generar y gestionar conocimiento y mejorar la capacidad disponible en el capital humano de la cooperación española para identificar, analizar e impulsar ámbitos de actuación e iniciativas concretas

en el marco de migración y desarrollo, así como apoyar el conocimiento generado en los países de origen y las asociaciones de inmigrantes presentes en el territorio español.

A través de estos cinco objetivos estratégicos en los que está distribuido este sector, el IIIIPD busca la coherencia de todas las actuaciones bajo el estricto respeto de los derechos humanos de las personas migrantes en todas las fases del proceso, tanto en los países de origen, tránsito y destino, haciendo especial énfasis en el ámbito multilateral y en la protección de las personas especialmente vulnerables, como mujeres y niños, y en cumplimiento de los consensos europeos e internacionales de los que España forma parte.

Este discurso es coherente con la política de desarrollo de la UE, caracterizada por el *Consenso del Desarrollo Europeo*; y con la *Declaración del Milenio* de las NN.UU.

Sin embargo, la AOD puede convertirse en la moneda de cambio para control de los flujos migratorios, a causa de la debilidad de la política de cooperación con respecto a la de migración.

Es por esto que más que incluir los intereses de las políticas migratorias dentro de las estrategias de cooperación al desarrollo (lo que viene siendo la dimensión exterior de la política migratoria) deberían tenerse en cuenta también los retos de la cooperación al desarrollo en la política migratoria. Es decir, partir de la cooperación al desarrollo, poniéndola en un lugar privilegiado, y no centrarse en la política migratoria que tiene objetivos con más repercusión que la cooperación.

Esta idea se encuentra en todos los discursos de los distintos agentes de cooperación que hemos visto hasta el momento. No obstante, las acciones no acompañan a las palabras y a los compromisos políticos.

Las normativas de la UE y del Estado español en materia de desarrollo están alineadas con las tesis de las NN.UU. aunque su implementación se desvía del objetivo del desarrollo. Esta diferencia se puede observar en el lenguaje de la Comisión Europea; cuando las comunicaciones son relativas a las actividades de las NN.UU. o los ODM se habla de «gestión de flujos», mientras que cuando se refieren a comunicaciones relativas a los Estados miembros hablan de «control de flujos».

3.4. *La confluencia entre la cooperación en materia migratoria y la cooperación al desarrollo española con África*

La incorporación de instrumentos de política exterior a la política de inmigración introduce un cambio que no entraña una alteración signifi-

cativa en el diseño de la política de inmigración ni se asocia con la modificación de su marco legal, ya que aquellos no se activan necesariamente a partir de la promulgación de leyes internas, sino a través de la adopción de acuerdos de carácter internacional o supraestatal.

El reparto de competencias en materia migratoria dentro del Estado español, a partir de estos nuevos instrumentos, abarca, sobre todo, tres Ministerios que se corresponden con los tres pilares del enfoque global de la política migratoria de la UE²¹:

- El *Ministerio del Interior*, que asume las responsabilidades relativas a seguridad, control de fronteras y lucha contra la inmigración irregular (a veces acompañado del *Ministerio de Defensa*).
- El *Ministerio de Trabajo o de Empleo*, que tiene encomendadas las competencias de la migración legal, en concreto en el ámbito de la contratación en origen y la integración de los inmigrantes en el Estado.
- El *Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación* (MAEC), con las competencias para promover las relaciones y el diálogo con terceros países, así como la cooperación al desarrollo de países empobrecidos.

Como podemos observar, el diseño de la actual política española de inmigración es una materialización del enfoque global en materia de gestión de las migraciones promovido por la Unión Europea desde 2005, que se sustenta en una amalgama de asuntos de interior, cooperación al desarrollo y relaciones exteriores. De este modo, el Estado español responde a un fenómeno generador de interdependencias con un enfoque en sintonía con los discursos acerca de la gobernanza (Delgado, 2010).

La externalización de la frontera sur por parte del Estado español vino, por una parte, de la mano de los Planes África²² y su objetivo de fomentar la cooperación para regular los flujos migratorios procedentes de África Subsahariana; y, por la otra, de la firma de los acuerdos de nueva generación. Así, el Gobierno español optó por reforzar las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito migratorio africano, iniciando distintas rondas negociadoras, con el objetivo de enlazar las políticas de inmigración con las de desarrollo, incorporando elementos de cooperación técnica con terceros países (Pinyol, 2008).

²¹ Debemos tener en cuenta que en los periodos 2006/2008 y 2009/2012 ha habido dos Gobiernos en España de distinta orientación, lo que conlleva un cambio en el nombre de los Ministerios y traslados de funciones de unos a otros.

²² I Plan África (IPA) ejecutado de 2006 a 2008 y el II Plan África (IIPA) vigente desde 2009 hasta 2012.

Los *Planes África* han articulado gran parte de la política española de migración y desarrollo y del despliegue de la acción exterior en el continente a partir de: las misiones diplomáticas; la apertura de nuevas oficinas de cooperación; el aumento de la AOD; y las firmas de acuerdos que corresponden a la integralidad con la que se tratan los flujos migratorios (Carballo de la Riva, 2009). Aparecen como planes de la política exterior española centrados en temas de cooperación internacional y aparentemente guiados por consideraciones al margen de la política de inmigración. No obstante, a pesar de ser herramientas de exteriores podemos decir que son, también, instrumentos de la política de control de flujos migratorios.

El objetivo compartido entre la cooperación en materia migratoria y la cooperación al desarrollo es muy fácil de determinar. Los ODM, gracias a la CPD, tienen que estar en el punto de mira de todas las políticas si quieren ser conseguidos para 2015. De hecho, el IPA considera que «el pilar fundamental de este compromiso [de los ODM] con África Subsahariana es la cooperación para el desarrollo» (MAEC, 2006: 11).

Con todo, uno de los objetivos claves de dichas políticas se refiere al esfuerzo que hay que efectuar para luchar contra la inmigración irregular mediante el incremento de la cooperación internacional y la acción concertada, idea que procede del enfoque global europeo y que consigue que las políticas de cooperación sean condicionadas por políticas que son más fuertes, como es el caso de las migratorias.

Esto quiere decir que las acciones que conllevan las herramientas españolas del MAEC no respetan el objetivo de la cooperación al desarrollo a pesar de ser específicas de cooperación. Tampoco consideran los ODM, aunque el primer objetivo que se establece en el IPA es «la lucha contra la pobreza y el cumplimiento de los ODM», pero gracias a la «transparencia obscena» que envuelve a dichos Planes, ya ni siquiera esconden los intereses españoles en África, lo que hace que la consecución de ese primer objetivo no sea factible (Romero, 2006).

Encontramos incoherencias entre distintos aspectos de la misma política pública, como es la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria. Este nexo se establece en dos objetivos de cada uno de los Planes África. El que se refiere al fomento de la lucha contra la pobreza y el logro de los ODM se corresponde con el Objetivo 2 de ambos Planes. En cambio, la cooperación en materia migratoria queda patente en el Objetivo 3 del IPA, que pretende «fomentar la cooperación para ordenar los flujos migratorios»; y en el Objetivo 4 del IIPA, que aboga por la «consolidación de la asociación con África en materia migratoria».

En este sentido, el IPA propone soluciones a la migración irregular africana haciendo referencia al enfoque global de la política migratoria, pero

en el texto olvidan hacer mención al tercer pilar con el que se pretende fomentar las sinergias entre la migración y el desarrollo. De este modo se aspira a:

«Adoptar en materia migratoria (...) un enfoque global que tenga presentes las causas de la inmigración, los efectos positivos que una inmigración regular y ordenada pueden tener tanto para los países de origen como para España como país de destino, y las circunstancias en las que se produce la inmigración irregular, con efectos devastadores para países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios» (MAEC, 2006: 34-35).

Ésta es la estrategia de la UE en materia migratoria dentro de un instrumento de acción exterior español. Es decir, que las ideas de «a más desarrollo, menos migración» y la de «colaborar con los que nos ayudan», se encuentran en instrumentos relacionados con las políticas migratorias de la UE y en herramientas del MAEC del Estado español.

Esto choca de lleno con las ideas que subyacen en informes y actividades de las NN.UU., como el hecho de considerar a las migraciones como un factor de desarrollo; o la obligatoriedad que tienen los Estados de cooperar para que se cumpla el derecho al desarrollo de otros países.

4. Algunas conclusiones acerca de los marcos normativos a partir del principio de coherencia de políticas de desarrollo

Los Tratados, Declaraciones y Convenciones de las Naciones Unidas hacen referencia a los derechos humanos. Por un lado, no encontramos con el derecho a migrar; y, por el otro, con el derecho a no migrar, que es la otra cara del derecho al desarrollo. El Estado español ha ratificado los Pactos de las NN.UU. respecto a los derechos de primera y segunda generación, así como el derecho al desarrollo, y por ello debe tener en cuenta su aplicación a la hora de implementar sus políticas.

Recordamos que los Estados que han ratificado el derecho al desarrollo tienen el deber de cooperar con el resto de países hasta lograrlo. Esto, junto con el Objetivo 8 de los ODM, choca frontalmente con el espíritu que engloba a los Planes África del Estado español, ya que la idea que subyace a estas políticas: «colaborar con quien nos ayuda», van en contra de la misión de NN.UU.

El papel de la UE ante las NN.UU es diferente que el que asume frente a sus Estados miembros. Encontramos que hay dos líneas discursivas:

— La que está enfocada a las directrices internacionales y que se encuentra alineada con los ODM.

- La dirigida a su propia política comunitaria de migración, que dista de la otra visión y en la que prima el control de fronteras (no a la gestión) y en la que el dialogo político al que se evoca no es para mejorar la política de visados sino que para implementar la política de repatriación.

Además no es un diálogo que sea igualitario ya que en las políticas no se tienen en cuenta las relaciones de poder que existen entre países y entre bloques de países.

Es decir, la UE es incoherente con el discurso internacional en la implementación de sus políticas, pero no lo es a nivel discursivo si tenemos en cuenta las comunicaciones de la Comisión Europea, manteniéndose más coherente en las comunicaciones que hacen referencia al propio organismo internacional.

Esto es, dentro de las políticas de desarrollo en las dimensiones que hacen referencia a los discursos encontramos que las NN.UU. (Declaración del Milenio, ODM), la UE (Consenso Europeo del Desarrollo) y el Estado español (Planes Directores de la Cooperación Española) mantienen una línea coherente en sus documentos.

Sin embargo, el caso del Estado español es más peligroso, ya que la política exterior está alineada e inspirada por el enfoque global de la política migratoria europea y su dimensión exterior. En este sentido, la política exterior española es coherente con la dimensión exterior de la política migratoria europea, en cada uno de los ejes del enfoque global, pero existen tensiones entre los tres niveles así como entre las políticas migratorias y los intereses de desarrollo de los países de origen. Esto se convierte en un tema preocupante, cuando se constata el riesgo de instrumentalizar la AOD. Por lo tanto, la perspectiva integral de las migraciones está más presente en el discurso político que en las políticas.

Respecto al Estado español, la política de interior y de exterior está empeñada en el control de los flujos migratorios que provienen de África, y los instrumentos que se crean giran en torno a esta preocupación. Dentro de la política de interior puede que no acarree demasiadas incoherencias, pero ambos planes expuestos del MAEC evidencian esta prioridad sobre el interés solidario por el desarrollo del continente africano.

En este contexto de incoherencia de políticas y de asociacionismo interesado, resulta difícil la promoción de dicho desarrollo, si lo que se persigue es intensificar las relaciones económicas y políticas internacionalizando las empresas españolas y externalizando la frontera sur de Europa.

Referencias bibliográficas

- Alonso, J.A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español, en J.A. Alonso y V. Fitzgerald (eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid: Catarata e Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), pp. 235-266.
- Azkona, N. (2013). *La coherencia de los Planes África a examen: La relación entre los flujos de migración y los fondos de cooperación al desarrollo entre África Occidental y la Unión Europea*. Leioa (Bizkaia), Tesis Doctoral.
- Azkona, N. y Sagastagoitia, J. (2011). *Políticas de control migratorio y de cooperación al desarrollo entre España y África Occidental durante la ejecución del primer Plan África*, Bilbao: Fundación Alboan y Entreculturas. http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informes/InformeControlMigratorioAOD_2011.pdf?download
- Amnistía Internacional (2006). *Vivir en las sombras: una introducción a los derechos humanos de las personas migrantes*, Madrid: Editorial Amnistía Internacional (EDAI). <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLPOL330062006>
- Boza, J. y Báez, J.M. (2004). *La cooperación al desarrollo en España. El modelo español de Ayuda Oficial al Desarrollo*. XVIII Reunión Anual de la Asociación Internacional de Economía Aplicada (ASEPELT), Universidad de León. <http://www.asepelt.org/ficheros/File/Anales/2004%20-%20Leon/comunicaciones/Boza%20y%20Baez.doc>
- CAD (2007). *Spain. Development Assistance Committe (DAC)*. Paper Review. París, OCDE. <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/SpainPR.pdf>
- Carballo de la Riva, M. (2009). *Migraciones y desarrollo: la incidencia de África subsahariana en la agenda política*. Documento de Trabajo n.º 13. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación y Universidad Complutense. http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/articulos/publicaciones/MIGRACIONES_Y_DESARROLLO_DT13.pdf
- Carballo de la Riva, M. y Echart, E. (2007). *Migraciones y desarrollo. Estrategias de acción en el Sahel Occidental*. Madrid: Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas e Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. http://pendientedemigracion.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/FIIAPP_Migraciones_sahel.pdf
- Comisión Europea (2005a). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio-Financiación para el Desarrollo y Eficacia de la Ayuda*, Bruselas, 7-10-2005 (COM(2005) 133 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0133:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2005b). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo Coherencia de las Políticas en favor del Desarrollo-Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 12-4-2005 (COM(2005) 134 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0134:FIN:ES:PDF>

- Comisión Europea (2005c). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*. Bruselas, 12-10-2005 (COM(2005) 489 final). http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2005_0489_F_ES_ACTE.pdf
- Comisión Europea (2005d). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court*. Bruselas, 30-11-2005 (COM(2005) 621 final). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0621es01.pdf
- Comisión Europea (2006a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Programa temático de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo*. Bruselas, 25-1-2006 (COM(2006) 26 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2006b). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración*. Bruselas, 30-11-2006 (COM(2006) 735 final). http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2006_0735_F_ES_ACTE.pdf
- Comisión Europea (2007a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Aplicación del «Planteamiento global sobre la migración» a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea*. Bruselas, 16-5-2007 (COM(2007) 247 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2007b). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una política común de inmigración*. Bruselas, 5-12-2007 (COM(2007) 780 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0780:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2008a). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones La UE como socio global para el desarrollo. Acelerar los avances hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 9-4-2008 (COM(2008) 177 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0177:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2008b). *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una política común de emigración para Europa: principios, medidas e instrumentos*. Bruselas, 17-6-2008 (COM(2008) 359 final). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2010). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las*

- Regiones Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bruselas, 21-4-2010 (COM(2010) 159 final). http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/ficheros/documentos/59_08%20Plan%20de%20Acci%F3n%20de%20la%20UE%20en%2012%20puntos%20en%20apoyo%20a%20los%20ODM.pdf
- Comisión Europea (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio*. Bruselas, 13-10-2011 (COM(2011) 637 final). http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_es.pdf
- Delgado, L.M. (2010). La acción exterior como innovación en la política española de inmigración. *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 91, pp. 63-85. http://www.cidob.org/es/content/download/24685/304783/file/3_LETICIA+DELGADO.pdf
- Fernández Rozas, J.C. (2005). Génesis y constitucionalización de la política migratoria en la Unión Europea. *Anuario Español de Derecho Internacional Privado* (AEDIPr), Tomo V, pp. 223-251.
- Gómez Isa, F. (1998). *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*. Serie Derechos Humanos, n.º 1. Bilbao: Universidad de Deusto.
- MAEC (2006). *Plan África 2006-2008*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Home/LIBROPLANAFRICA.pdf>
- Martín Martínez, M.M. (2011a). El espacio de libertad, seguridad y justicia, en J. Alcaide y R. Casado (eds.). *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pp. 369-387.
- Martín Martínez, M.M. (2011b). La acción exterior de la Unión Europea, en J. Alcaide y R. Casado (eds.). *Curso de Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, pp. 389-416.
- Mullor, M. (2011). *Inmigrantes subsaharianos. Una aproximación a las claves de la exclusión*. Madrid: Asociación Círculo Africano y ONGD África Activa. http://www.africafundacion.org/IMG/pdf/Mullor_-_Inmigrantes_subsaarianoa.pdf
- Pinyol, G. (2008). La política de inmigración española como un nuevo instrumento de acción exterior, en E. Barbé (coord.). *España en Europa 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, n.º 4, Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus. <http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/8EvPC9JCpNw7kQrIO571.PDF>
- Romero, E. (2006). *Quién invade a quién. El Plan África y la inmigración*. Oviedo: Cambalache.
- Unión Europea (2002). *Consejo Europeo de Sevilla*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/72639.pdf
- Unión Europea (2004). *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de junio de 2004*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/81750.pdf

- Unión Europea (2006). *Consejo Europeo de Bruselas. 15914/1/05, REV 1*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/05/st15/st15914-re01.es05.pdf>
- Unión Europea (2007). *Consejo Europeo de Bruselas. 16616/1/07 REV 1*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/97678.pdf
- Unión Europea (2008). *Pacto europeo sobre migración y asilo*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st13/st13440.es08.pdf>

Participación y asociacionismo del colectivo de inmigrantes: instrumentos para el ejercicio de la ciudadanía

Participation and associationism of immigrants:
Tools for the exercise of citizenship

Manuela Gabriel*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp219-244

Fecha de recepción: 31/06/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Sumario: Introducción. 1. Beneficios de la participación. 2. La participación de los inmigrantes. 3. El fenómeno asociativo. 4. El asociacionismo de los inmigrantes. Conclusión. Referencias bibliográficas.

Resumen: El siguiente artículo propone un acercamiento general al concepto de participación, a su definición y a sus beneficios, como referente importante para las personas inmigrantes en los procesos de integración. Se revisan los principales autores que han tratado el fenómeno asociativo, con sus diferentes enfoques y se aborda el fenómeno particular del asociacionismo de inmigrantes. A lo largo de los últimos años, las asociaciones de inmigrantes parecen haberse erigido como interlocutores válidos de las necesidades y de los intereses de los recién llegados, además se reconocen como espacios y herramienta para una participación más activa de los asociados en todas las esferas públicas. Ese movimiento asociativo merece ser estudiado a fondo para conocer las causas de su aparición, sus numerosas aportaciones en la vida de los inmigrantes, y el rol que desempeña en la sociedad.

Palabras clave: participación, fenómeno asociativo, inmigrantes, asociacionismo de inmigrantes.

Abstract: The following article aims to provide a general conceptual definition of participation and its benefits, with immigrants in the process of integration as a reference point. The principal authors mentioned in this article have addressed the phenomenon of associationism with a special focus to study the phenomenon

* Doctora en Estudios Internacionales e Interculturales (Universidad de Deusto, España). Máster en Mediación Intercultural, Resolución de Conflictos y Gestión de la Diversidad Cultural (Université de Sherbrooke, Canadá).

of immigrant associations. These immigrant associations in the last few years have emerged as interlocutors mirroring the needs and interests of recent immigrants, and at the same time they are recognized as spaces and instruments for an active participation in all public areas. The movement of associationism should be studied in order to determine the causes of its presence, and to understand its many contributions to the lives of immigrants, and the role that they play in the society.

Keywords: participation, associationism, immigrants, migrant associations.

Introducción

En las sociedades democráticas, la participación¹ ciudadana es una condición indispensable para la representación política de un individuo y/o de un grupo y supone la combinación de dos elementos fundamentales: un entorno político democrático y una voluntad individual de tomar parte activa. A lo largo del tiempo, el concepto tradicional de ciudadanía se ha ido transformando. Por una parte, este cambio se ha producido por los flujos migratorios y los procesos de globalización que han dado lugar a sociedades más diversificadas y multiculturales, que se reflejan en las variedades étnicas y culturales, en las creencias religiosas y en los diferentes estatus sociales. Por otra parte, también por las prácticas y las reivindicaciones llevadas a cabo por los nuevos movimientos sociales tales como las luchas políticas, la reivindicación de la identidad cultural y étnica, o las feministas que han contribuido en la redefinición de los conceptos de ciudadanía² y participación (Felip i Sarda, Gómez Gil et al. 2010: 13-21).

Ahora bien, estos dos conceptos mencionados están cada vez más presentes en los discursos de los políticos y de los académicos y se hacen cada vez más notorios en las agendas de las organizaciones y movimientos sociales, poniendo en evidencia la urgencia y la necesidad de integrar y adoptar un concepto de ciudadanía más inclusivo de quién es ciudadano en sentido pleno y *formal*, y de quién a su vez puede aspirar a convertirse en uno.

El interés del debate se dirige también hacia la participación, entendida como herramienta y como ejercicio y práctica de la ciudadanía. En esta

¹ Carlos Giménez define participación como: «estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, cooperante, coautor, corresponsable...» (Giménez, 2002). Según el diccionario la palabra participación significa tomar parte, e incluye un componente activo, intervenir en algún asunto en el entorno de un individuo o colectivo. Fernando Pinedo usa el término en el sentido de tomar parte en la gestión de la cosa pública e intervenir en ella. Joan Font e Ismael Blanco, entienden la participación como cualquier actividad dirigida a influir directa o indirectamente en las políticas (Font y Blanco, 2003: 15).

² «La palabra ciudadanía designa una relación, regulada por normas jurídicas y sociales, entre el individuo, la comunidad social y política y la institución que la representa. En el modelo de ciudadanía moderno dicha institución está representada por el Estado nación» (Costa 2002, en Cherubini, 2010: 18). «Desde un punto de vista jurídico, la relación entre el individuo y un cuerpo político se expresa en la atribución de un estatus legal y en la titularidad de un conjunto de derechos y deberes, iguales para todos aquellos que poseen la ciudadanía formal. Desde un punto de vista sociológico, esta relación engloba una dimensión de pertenencia social y política, ratificada a través del estatus jurídico» (Turner 1990, 1993; Zolo 1994; en Cherubini, 2010: 18).

misma línea, en el interior del debate teórico académico, los estudios que reflexionan sobre la transformación del concepto de ciudadanía y de participación han proliferado considerablemente, incorporando nuevos sujetos en la escena social y política contemporánea. Entre ellos, se encuentran las mujeres, el colectivo de origen migrante, las personas con discapacidades y otros grupos minoritarios. Los estudios, en el caso específico del colectivo de inmigrantes, han dado vida a nuevas cuestiones teóricas que se han desarrollado desde el análisis de la condición y el estado de la ciudadanía de estos sujetos, hasta una revisión completa de los criterios que establecen la condición de «*ciudadano*» y del conjunto de derechos y responsabilidades que lo determinan (Hierro Esnarriaga, 2008:10).

Abordar el concepto de *ciudadanía* sigue siendo una tarea ardua y complicada puesto que no hay una única definición. Jordi Borja por ejemplo, define la participación ciudadana como:

«Un método para conocer lo que quiere la gente, para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de las actividades, para hacer posible la creatividad social. Es un derecho de los ciudadanos, no una obligación. Y un derecho que nada más ejercerán si están informados, si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesan directamente (...) Pero también requiere unos mínimos de vida colectiva, de organización social» (Borja, 1990: 667).

La definición de Carlos Giménez³, otorga importancia a la dimensión relacional de la participación. Él se refiere a ser parte de, a ser tomado en cuenta:

«...estar presente en, ser parte de, ser tomado en cuenta por y para, involucrarse, intervenir en, etc. Participar es influir, responsabilizarse. La participación es un proceso que enlaza necesariamente a los sujetos y los grupos; la participación de alguien en algo, relaciona a ese uno con los otros también involucrados. Ser participante implica ser coagente, cooperante, coautor, corresponsable...» (Giménez, 2002).

No obstante la diversidad de definiciones que puedan existir, es posible diferenciar dos enfoques con las que se hace referencia a la ciudadanía. La primera tiene una perspectiva más bien *jurídica* es decir, se refiere a

³ A lo largo de este trabajo utilizaremos la palabra participación como herramienta y como ejercicio y práctica de la ciudadanía, y haremos referencia a la definición de Carlos Giménez puesto que nos parece la más completa y apropiada.

la relación de carácter político que existe entre una persona y el Estado, y a los derechos y obligaciones que se les otorga a todos aquellos que gozan de una ciudadanía formal. Por lo tanto, se puede afirmar que la ciudadanía designa una relación: «regulada por normas jurídicas y sociales, entre el individuo, la comunidad social y política y la institución que la representa» (Cherubini, 2010: 20).

El segundo enfoque tiene una perspectiva *sociológica*⁴ es decir se atribuye al concepto de ciudadanía criterios como los aspectos de participación, pertenencia social y política que van más allá de la simple y tradicional definición jurídica de la palabra (Marshall, 1997: 299-304). Este segundo enfoque parte de la referencia en el pensamiento sociológico sobre la ciudadanía de la obra *Citizenship and Social Class* de Thomas H. Marshall (1950), sociólogo inglés que asoció por primera vez los derechos sociales al concepto moderno de ciudadanía. El análisis de Marshall propone una noción de ciudadanía que se articula básicamente en torno a tres componentes: los derechos políticos, civiles y sociales. Los derechos políticos suponen el derecho de participar en el ejercicio del poder político como electores o representantes (Marshall, 1997: 312-317). Los derechos civiles comprenden los derechos relacionados con la libertad personal del individuo, como la libertad de pensamiento, de expresión, de propiedad y de justicia. Mientras que los derechos sociales incluyen todos aquellos derechos que puedan asegurar un nivel de bienestar, de educación y de seguridad económica igual a las de los otros miembros de la comunidad (Cherubini, 2010: 23).

El concepto de ciudadanía de Marshall constituye, sin duda, un aporte moderno, dado que no se limita únicamente al aspecto jurídico del término sino que expande los derechos de ciudadanía hacia una nueva categoría: la esfera social. Sin embargo, su análisis ha sido duramente criticado puesto que su definición hace referencia a una categoría social particular y específica del contexto histórico del autor; es decir, se dirige al *hombre* (británico) jefe de familia en una época en la cual la mujer era considerada *esposa-subordinada* y, por extensión, ciudadana de segunda (Del Re, 2001: 193-196). Por lo tanto, sin intención de minimizar el aporte innovador de la obra, cabe mencionar que no debería de considerarse como teoría general de la ciudadanía, porque en la expresión del concepto de ciudadanía de Marshall existe una falta de consideración de una parte importante de la población: las mujeres.

⁴ Asumiremos en este trabajo el concepto de ciudadanía con perspectiva sociológica, entendiendo la ciudadanía en términos de participación y no solo en clave de derechos, sino también en clave de compromisos y responsabilidades para la mejora del bienestar colectivo y de la sociedad.

1. Beneficios de la participación

Desarrollar una ciudadanía activa y potenciar cada una de sus dimensiones tanto políticas como sociales es un gran reto que necesita de una implicación y un compromiso personal de cada una de las personas que componen la sociedad. La propia evolución del concepto de ciudadanía nos hace entender la ciudadanía en términos de participación, no solo en clave de derechos sino también en clave de compromisos y responsabilidades para la mejora del bienestar colectivo y de la sociedad. Existe una relación muy fuerte entre ciudadanía y participación, y esta última se transforma en un vínculo necesario para el acceso a bienes y servicios, y juega de una cierta forma una función educadora, puesto que desarrolla la conciencia cívica, permite identificar las necesidades y busca soluciones a los problemas que surgen (Lucas et al., 2008: 38).

La participación también produce efectos positivos y ofrece una serie de beneficios a nivel individual, especialmente en los aspectos relacionados con el desarrollo de las capacidades humanas de quienes participan. Así, la participación fortalece la identidad de la persona, el sentido de pertenencia, favorece un mejor nivel de empoderamiento y amplía la confianza en sí mismo, además de incentivar el desarrollo del pensamiento crítico y de actitudes democráticas (Warren, 2000:38-41). De la misma manera, la participación genera aportaciones importantes y favorables a nivel colectivo, fomentando, por ejemplo, la integración social y las relaciones sociales, además de contribuir a un mejor conocimiento de la sociedad y ayudar, al mismo tiempo, a sentirse parte de ella.

Un proceso de participación hacia una ciudadanía activa presenta una serie de dificultades que surgen de un conjunto de resistencias. Para lograr los aspectos más positivos de la participación hay que identificar los aspectos más arduos y superarlos. En la tabla 1 se muestran tres elementos: las ventajas, las dificultades y las resistencias de la participación.

Los distintos elementos que aparecen en la tabla se relacionan de la siguiente forma:

- *Pluralidad e inclusión*: la sociedad no es homogénea, por lo tanto el reconocimiento de la diversidad y la inclusión de todas las personas crean una sociedad más tolerante y cohesionada. En cuanto a las dificultades sobre la representatividad, cabe mencionar que en una asociación no se pueden reflejar todas las necesidades e intereses de la sociedad. Por esta misma razón, existen muchas asociaciones y muy variadas que tratan de diferentes temas y que tienen preocupaciones particulares. A este punto se le puede relacionar el aspecto de la exclusión (Franco Rebollar, Guilló Girard, Sánchez García 2005:14).

Tabla 1
Ventajas y dificultades de la participación

Ventajas de la participación	Dificultades a superar	Resistencias a tener en cuenta
Pluralidad e inclusión	Representatividad. Exclusión.	Miedo a la pérdida de poder. Prejuicios asociados a determinados colectivos.
Fomento de la responsabilidad social e individual	Los límites de la gestión política en la toma de decisiones. Escasa cultura ciudadana.	Miedo a la pérdida de poder Falta de compromiso.
Favorece los consejos y compromisos. Genera pactos de interés general	Mantener acuerdos y actuar conforme a ellos para no perder la legitimidad.	Política partidista.
Refuerza la legitimidad del sistema democrático	Motivar, facilitar y garantizar la participación.	Individualismo, falta de compromiso. Miedo a la pérdida de poder.
Garantiza la viabilidad de los programas y proyectos públicos	Mantener procesos y mecanismos por encima de coyunturas políticas.	Miedo a la pérdida de poder. Política partidista.

Fuente: Franco Rebollar, Guilló Girard, Sánchez García (2005: 13).

- *Fomento de la responsabilidad social e individual*: se refiere a la implicación y compromiso de los ciudadanos en los asuntos públicos. Las dificultades asociadas tienen que ver con la cultura de ciudadanía a veces muy escasa y la falta de compromiso.
- *Favorece los consejos y compromisos, y genera pactos de interés general*: habitualmente la dificultad es el mantenimiento de los consejos y, sobre todo, las actuaciones de forma acorde a ellos.
- *Legítima el sistema democrático*: vincula a las personas y a los grupos y crea un espacio para interactuar y opinar sobre varios asuntos de interés. La mayor dificultad es el individualismo, la apatía social y la motivación de los individuos a participar.
- *Garantiza la viabilidad de los programas y proyectos públicos*: puesto que cuenta con la participación y el apoyo de los ciudadanos. La dificultad se manifiesta en el mantenimiento de los procesos y mecanismos de participación.

Entre los beneficios que se atribuyen a las prácticas participativas hay que mencionar también la dimensión informativa: a través de la participación las personas se ven informadas sobre las necesidades reales y, como consecuencia, se ven más capacitadas a la hora de ejercer una ciudadanía crítica y activa. Respecto a estos puntos, es importante y pertinente el aporte de algunos estudios⁵ que han permitido entender mejor los procesos participativos. De hecho, estas investigaciones han identificado un sistema de condiciones generales que mejoran el impacto de la participación y han desarrollado «unos indicadores de impacto de la participación» (Seller, 2004: 119-120), que se explican a continuación. Se considera que una de las condiciones generales que mejoran el impacto de la participación es, en primer lugar, una fuerte motivación ciudadana y política inicial para que la participación pueda tener éxito. En segundo lugar, el debate y la toma de decisiones son considerados primordiales, sobre todo cuando se hacen cara a cara y cuando la información es multidireccional, rápida, fluida y libre. En tercer lugar, los sistemas de participación más efectivos son aquellos que tienen la capacidad de obtener el máximo provecho de las organizaciones existentes en una sociedad. Y, por último, las personas que participan junto a las organizaciones deben conocer el rol exacto que desempeñan y sus limitaciones en la toma de decisiones.

A continuación se aporta el conjunto de indicadores sobre participación ciudadana vinculados a la calidad de vida y los impactos positivos y favorables que producen los procesos participativos en una dinámica comunitaria (Seller, 2004: 119-126):

1. *Indicadores de impacto de la participación*: la participación en asociaciones o en otras instituciones y organizaciones refuerza y potencia sistemas de ayuda informal y redes de cooperación.
2. *Indicadores de impacto de la participación en el gobierno local*: una mayor implicación y participación produce capital social y, consecuentemente, una mayor confianza en el rol que desempeña el gobierno local.
3. *Indicadores de impacto de la participación en las capacidades personales y comunitarias*: la implicación de una persona en el proceso de participación hace que aumente inevitablemente su compromiso hacia su comunidad. Las personas que participan adquieren y

⁵ Estudios sobre participación ciudadana vinculada a indicadores de calidad de vida comunitaria, realizados en diferentes ciudades de EE.UU. (Hummel, 2001 b), América Latina (Vargas, 2001, PNUD, 2002, 2003, Aquino et al., 2003, www.iigov.org), Europa, España (<http://habitat.aq.upm.es/>, Porto y F.E.M.P., 2002, VVAA. 2002) y en la Región de Murcia (Alzamora et al. 2003) (citados en Seller, 2004: 119-120).

mejoran sus niveles de la tolerancia hacia las ideas de los demás y desarrollan un mayor sentimiento de comunidad.

Respecto a este último indicador, el psicólogo catalán Enric Poi, nos recuerda que la participación desarrolla el sentido de pertenencia y la identificación de las personas con su medio. En otras palabras, la gente tiende a asumir responsabilidades y a tener compromisos ante aquello que considera propio. Así pues, la vivencia del lugar es, sin duda, la clave fundamental para construir un sentido de pertenencia en las personas (Poi, 1993, en Heras, 2006: 28).

2. La participación de los inmigrantes

La inmigración de establecimiento de las últimas décadas se ha convertido en un asunto social que abarca diversos ámbitos sectoriales. Las condiciones de vida y las necesidades de los inmigrantes, las relaciones entre estos y la sociedad receptora, así como la cohesión social, la inserción, y convivencia son asuntos que preocupan a los gobiernos de los países receptores de inmigración. La inmigración necesita una gestión para que se garantice, o por lo menos para que se facilite, la inserción del colectivo inmigrante en la nueva sociedad. Esta gestión no es un proceso inmediato sino que requiere estrategias y planes de intervención a largo, corto y medio plazo que podrían conducirse en tres aspectos: «la integración de los que están, la continua organización de los que siguen y seguirán viviendo y la participación social» (Bel Adell, Gómez Fayren, 1999: 77). Ahora bien, en la mayoría de los países europeos la inmigración sigue considerándose como una cuestión estrictamente socioeconómica y los inmigrantes son percibidos como trabajadores con escaso protagonismo social.

Los problemas cotidianos con los que se encuentran los inmigrantes se transforman en verdaderos desafíos y obstáculos que les afectan para su integración en la sociedad de acogida (Lucas et al., 2008: 36-39). La integración de los inmigrantes presupone una concepción de una ciudadanía plural, participativa e inclusiva, elementos fundamentales para la incorporación y para facilitar el acceso al mercado laboral, a la educación y a otros servicios. La palabra *integración*⁶ es utilizada universalmente, casi con la expectativa de solución global. Todo el mundo propone la integración como solución milagrosa a todos los problemas de los inmigrantes; sin embargo, en muchos discursos las propuestas de integración no reconocen

⁶ El Diccionario de la lengua española (2005) define *integrar* como: «constituir las partes un todo»; integrarse es también: «incorporarse, unirse a un todo para formar parte de él».

las barreras que existen y que impiden la participación social de los inmigrantes, sino que especulan con la idea de que si los inmigrantes no están integrados es porque muestran ciertas debilidades, diferentes valores culturales o creencias religiosas, y que para integrarse deben someterse a procesos de transformación que casi implican a una desnacionalización con sus países de origen (Simó y Torres, 2006: 209).

En estos términos, resulta imposible pensar la integración puesto que los inmigrantes deberían ser percibidos bajo una perspectiva diferente, es decir, como ciudadanos, participantes, agentes activos, seres pensantes y, sobre todo, como miembros integrantes de las sociedades receptoras de inmigración. La integración no debería ser un proceso exclusivo del inmigrante sino que debería ser bidireccional; en otras palabras, un proceso que requiere acomodaciones, adaptación y empatía de ambas partes, del nuevo miembro de la sociedad y de la misma sociedad receptora. En este sentido, la definición de Teresa Losada (1991) expresa y plasma perfectamente esta idea: «integrarse significa entrar a intercambiar con la sociedad receptora en posición de igualdad y de participación de valores, normas y modelos de comportamiento» (Losada, citada en Rivas, 1995: 169).

Cuando se habla de integración se habla de participación social y política de los inmigrantes y de *derechos de participación* (Lucas et al., 2008: 40). Entendemos por derechos de participación todo tipo de intervención por parte de los inmigrantes en la vida pública a pesar de la limitación del derecho al sufragio, condición que no ha impedido a los inmigrantes asumir un rol político activo e importante en las sociedades de acogida. A continuación, se mencionan algunos de los principales derechos de participación de los inmigrantes (Lucas et al., 2008: 39-40):

- En primer lugar: «los derechos comprendidos en la aceptación restrictiva de los derechos políticos, es decir, el sufragio activo y pasivo y el acceso a cargos públicos».
- En segundo lugar: «aquellos derechos de naturaleza participativa [...] es el caso de los derechos de asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga». También todos los derechos relacionados con la libre expresión y de información.
- Por último: «*las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta de tipo genérico y específico*» en los que se gestionan las demandas, las preocupaciones y las recomendaciones del colectivo inmigrante en los asuntos que los involucran (Lucas et al., 2008: 40).

Cualquier actividad, acción o toma de decisión que de alguna forma tiene incidencia en la construcción de la sociedad es *participación*, y esta

idea se debe entender como un proceso continuo y a largo plazo. Nace cuando existe una razón o un interés y se produce cuando hay una necesidad, como es el caso de la participación de los inmigrantes. El espacio de participación está vinculado al contexto social, por lo tanto, el espacio para la participación depende de la interacción y de las relaciones entre las personas de la sociedad. Algunos aspectos como las diferencias culturales pueden marcar las relaciones entre los participantes inmigrantes y las personas que pertenecen a la sociedad receptora, generando a veces estereotipos que afectan de forma negativa a la participación del colectivo inmigrante en la sociedad receptora. También el idioma puede constituir un elemento fundamental a la hora de participar, no dominar el idioma de la sociedad receptora perjudica cualquier tipo de participación e integración del inmigrante en la nueva sociedad (Simó y Torres, 2006: 91).

Frente a estas situaciones, las asociaciones se presentan como un referente importante en la vida cotidiana y de relaciones sociales para las personas inmigrantes que de otra manera no tendrían voz ni posibilidad de participación social. Por esto, los inmigrantes canalizan sus necesidades con la participación en las asociaciones y, a su vez, las asociaciones desempeñan un rol de interlocutores entre los nuevos miembros de la sociedad y la misma sociedad de acogida. Son, en otras palabras, la voz que representa las demandas y necesidades de los inmigrantes (Gómez Bahillo, 2008: 46-54).

De acuerdo con esto podría afirmarse, como bien lo señala Martine Barthélemy, que el fenómeno asociativo se presenta como una dimensión de la participación, un proceso voluntario de movilización de los individuos dentro de un grupo constituido, que actúa en la esfera pública y que se convierte en un interlocutor válido para la actividad política. En su obra explica que las asociaciones nacen de la iniciativa de los individuos y de los grupos, ocasionando evoluciones y cambios en la estructura social. Esta autora analiza el desarrollo de la vida asociativa como «*un indicador de cambio social*» (Barthélemy, 2000: 59). En este sentido, se atribuye al espacio asociativo un nuevo elemento que le confiere un nuevo papel, es decir, la asociación tiene cada vez una carga y una competencia más participativa en el espacio público (Gómez Bahillo, 2008: 46-48).

3. El fenómeno asociativo

Los seres humanos siempre se han agrupado y asociado entre congéneres para emprender acciones colectivas con el fin de solucionar y enfrentar adversidades naturales, o simplemente para satisfacer las necesidades primarias. La implicación, la participación y la formación de asociaciones

para el ser humano son elementos decisivos y significativos del desarrollo del individuo en la sociedad. De hecho, tras el simple acto de asociarse se puede actuar de forma colectiva para reflejar los diversos intereses de los ciudadanos y lograr una participación más activa en los asuntos sociales, políticos y económicos de la sociedad (Fernández Rodríguez, y Peñasco Velasco, 2013: 98-100).

Conocido de forma muy diversa, como *sector no lucrativo*, *sector del voluntariado*, *sociedad civil* o *tercer sector*, este fenómeno ha suscitado un interés enorme al nivel global, básicamente por su particularidad de actuación, que se mantiene aislada del mercado y del Estado. Muchas teorías han intentado explicar la gran proliferación del fenómeno asociativo y del tercer sector; las principales han dado diferentes interpretaciones a distintos procesos. Por un lado, los sostenedores del argumento de la crisis de gobernabilidad explican que el continuo crecimiento de las necesidades y de las expectativas sociales se revela como una verdadera sobrecarga para el Estado, que se encuentra incapaz de responder apropiadamente a las demandas en materia de políticas públicas, participación y servicios. Este fallo o incumplimiento del Estado genera una profunda insatisfacción social y, como consecuencia, los individuos buscan respuestas y alternativas en las instituciones no estatales (Weisbrod, 1989, en Herranz Aguayo, 2008: 204). Otros hablan de un paso sustancial que va desde una democracia representativa a una democracia participativa; es, en otras palabras, el tránsito desde la tradicional participación en las elecciones a una participación más activa en los mecanismos y en los procesos mismos de toma de decisiones (Albert Rodrigo, 2004: 54-55).

Una segunda idea que intenta explicar la emergencia del asociacionismo se relacionaría con la teoría del *retorno* de la sociedad civil. A este respecto, el tercer sector es considerado como un espacio social propio de la sociedad civil, que favorece al altruismo y el capital social; factores que dan fortaleza a una sociedad y a su buen funcionamiento. Otro pensamiento explicaría el auge asociativo desde la que se conoce como crisis de la participación y apatía política, es decir, la decepción política por parte de los ciudadanos y la escasa participación en las urnas. Este desencanto se podría explicar desde los efectos de la crisis del Estado de Bienestar que se exteriorizan en algunos ejemplos como: los recortes de prestaciones sociales, los procesos de privatización, la subida de los impuestos, que han causado y siguen causando en los ciudadanos una creciente inseguridad hacia todo poder público y un profundo cuestionamiento hacia el papel actual que desempeña el Estado. De hecho, parece estar produciéndose un alejamiento de los ciudadanos hacia sus representantes políticos, generando una profunda desconfianza hacia las instituciones y los partidos (Albert Rodrigo, 2004: 53).

Estos momentos de cambio y transformaciones, así como los factores que transforman la estructura del sistema social explican en gran medida el aumento del asociacionismo, gracias a ellos se habla de una nueva era, de un nuevo compromiso de participación ciudadana, de una nueva y activa sociedad civil y de una ampliación del sentido y del concepto de democracia. Por ello, los movimientos asociativos en los últimos años se han convertido en actores indispensables y complementarios al Estado tanto en la esfera social como en la esfera pública, suscitando en algunos investigadores la idea de que la participación y el compromiso ciudadano, a través del asociacionismo, pueden contribuir al mantenimiento de la democracia y compensar las deficiencias de su funcionamiento (Albert Rodrigo, 2004: 50-51).

3.1. *Estudios y debate académico sobre el fenómeno asociativo*

La primera referencia al asociacionismo proviene del pensador francés Alexis de Tocqueville, quien valoró por primera vez la importancia de agruparse y fue, sin duda, el primero en establecer en su publicación *La Democracia en América*, una clara vinculación entre democracia y asociacionismo. Ya en el siglo XIX nos ofrecía una completa descripción sobre las virtudes y los efectos democráticos que se atribuyen a la asociación. Según Tocqueville, las asociaciones son fuentes de civilización necesarias para el mantenimiento de la democracia, las virtudes y la viabilidad de una democracia dependen esencialmente de la «robustez de su vida asociativa». De acuerdo con el autor francés, la autonomía de los individuos depende del acto asociativo, si los hombres que viven en un sistema democrático no tuviesen el derecho ni la posibilidad de asociarse por un fin común o político, la independencia misma de éstos últimos podría ser amenazada, y por esto «es indispensable que un gobierno no obre por sí solo. Las asociaciones son las que en los pueblos democráticos deben ocupar el lugar de los particulares poderosos que la igualdad de condiciones ha hecho desaparecer» (De Tocqueville, 1965: 475).

Robert Dahl, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Yale, también atribuye a la asociación la *misión* de ayudar en el diseño y en la planificación de las políticas, para evitar un exceso y un abuso en el ejercicio del poder estatal. Así, la asociación: «representa uno de los requisitos imprescindibles de una sociedad democrática en donde la existencia de asociaciones garantiza el que los diversos intereses de la sociedad sean tomados en cuenta por el poder público, a la vez que controla los excesos autoritarios del gobierno» (Dahl, 1982: 74).

Siguiendo la idea que pretende resaltar la importancia de las asociaciones, el estudio de Cristina Puga (2005) hace énfasis en la dimensión or-

ganizativa de éstas, señalando la importancia de las asociaciones por sus características de forma de acción colectiva, organizada y participativa, como elementos fundamentales para las sociedades civiles. La Teoría Social también desde siempre ha insistido y hecho énfasis en la capacidad de las asociaciones de reunir información, difundirla y establecer modelos de comportamiento entre sus asociados, con el objetivo de alcanzar una mayor socialización y fortalecimiento de la vida democrática. Según señala Avritzer «las asociaciones son creadoras de ciudadanía al contribuir a la expansión de un espacio público en el que confluyen y se discuten nuevas propuestas e ideas» (Avritzar, citado en Ardití, 2005: 73).

La validez y la contribución de las asociaciones han llegado a ser uno de los tópicos más recurrentes también en temas que se acercan a la esfera política. Al respecto, el politólogo estadounidense Robert Putnam considera a las asociaciones como agentes generadores del denominado capital social. Más específicamente, en su libro *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, define el capital social como: «aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada» (Putnam, 1993:167). Putnam, confiere al tejido asociativo un papel fundamental para solucionar de manera democrática las tensiones sociales. De hecho, según el politólogo estadounidense, existe una estricta vinculación entre las asociaciones y el desarrollo de la confianza. Las asociaciones cívicas y las redes sociales son importantes porque constituyen espacios de interacción social que producen beneficios en ámbitos como la educación, el desempleo y en la integración de las minorías étnicas (Putnam, 2000). Otras teorías como las sostenidas por Matilde Luna y José Luis Velasco definen la confianza en el artículo «Confianza y desempeño en las redes sociales», como el conjunto de expectativas sobre las acciones de los demás (Luna y Velasco, 2005: 128-129).

Según señala Putnam, la formación de capital social se genera principalmente allí donde se instauran relaciones horizontales, tanto en las redes de compromiso cívico como en las asociaciones civiles. El instrumento de medición utilizado por el politólogo estadounidense es el índice de civismo, es decir, factores tales como el nivel de intervención asociativa, la intensidad del compromiso cívico, el nivel participativo de los individuos y la participación activa en los asuntos públicos. Todos estos elementos contribuyen al desarrollo de la confianza, y esta última a su vez tiene una incidencia en el grado de cooperación en las comunidades. Así, «cuanto más densas son las redes de una comunidad, más probable es que los ciudadanos estén dispuestos a cooperar para el beneficio mutuo» (Putnam, 1993:173). Los efectos asociativos de la participación contribuyen al fortalecimiento de la sociedad civil, de la disposición de los individuos de colaborar entre ellos.

Este fortalecimiento también es entendido como las capacidades sociales de protestar, de implicarse activamente en la sociedad a través de los mecanismos de participación promovidos por las asociaciones.

El fenómeno asociativo tiene un efecto social principalmente en la disposición de los ciudadanos para cooperar y asociarse con el objetivo de actuar para el bienestar de la sociedad. Sin embargo, estos efectos dependerán de diferentes factores como de la eficacia y la fuerza del instrumento participativo, de su durabilidad, de la frecuencia de sus reuniones o asambleas y de su objetivo común. La cultura política del lugar en cuestión también es un elemento determinante para una predisposición o no a la participación. Tal es el caso del trabajo de Putnam que busca identificar, en el caso italiano, el conjunto de factores institucionales e históricos para entender la relación entre creación de instituciones, desempeño gubernamental y cultura política.

Putnam nota una gran disparidad regional entre el norte y el sur de Italia, y llega a la conclusión de que el capital social es un elemento fundamental para explicar el éxito gubernamental del norte de Italia. La diferencia radica en la efectividad de la cooperación y de la confianza social que nos remite al capital social. En otras palabras, la desconfianza, la corrupción, el bajo nivel de cooperación y de asociacionismo que caracteriza el sur de Italia se pueden explicar como factores o elementos de la disfunción del capital social. Con esta idea, Putnam sostiene que la participación y las relaciones entre personas son determinantes para generar confianza y reciprocidad en sus miembros, entonces un país con un alto desarrollo asociativo será consecuentemente altamente participativo.

Benjamín Ardití (2005), doctor en teoría política y autor del libro *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, hace referencia al fenómeno asociativo definiéndolo como un «segundo nivel o circuito de la política». Este autor entiende el concepto de ciudadanía más allá de la simple participación electoral; es decir, la participación se extiende hacia la sociedad civil para «construir un nuevo escenario político». Este circuito político que resulta gracias a las asociaciones y los movimientos sociales es entendido no como una alternativa al gobierno sino como un «segundo circuito» complementario a la gobernanza (Arditi, 2005: 9). En su reflexión sobre el devenir-otro de la política, Ardití describe la política como un archipiélago conformado por circuitos o, mejor dicho, por diferentes subsistemas de participación:

«...compuesto de por lo menos tres ámbitos: el del subsistema o esfera política, concebida como circuito primario de la política en su dimensión electoral, el segundo circuito o nivel de movimientos sociales y grupos de interés organizados en la arena global de la política supranacional.

Cada uno de ellos tiene su propio ritmo, el cual no siempre se encuentra en sincronía con los procesos que se desarrollan en otros ámbitos, y cada uno funciona también como un punto nodal o centro de referencia para la formación de identidades colectivas, la identificación y la agregación de intereses y demandas, la puesta en escena de conflictos, el cuestionamiento de normas y la institución de orden u objetividad» (Arditi, 2005: 226).

Hacer un repaso de la literatura especializada es importante y necesario para tener una amplia perspectiva y una amplia visión sobre el tema del asociacionismo, pero esta revisión no sería exhaustiva si no se mencionaran algunos de los estudios más destacados. Entre ellos, tenemos el estudio de la francesa Martine Barthelemy (2000) *Associations: Un nouvel âge de la participation?*», el estudio italiano del IREF (Istituto di Ricerche Educative e Formative), (2000) «*L'impronta civica. Le forme di partecipazione sociale degli italiani: associazionismo, volontariato, donazioni*», y el estudio comparativo del sector no lucrativo de la Johns Hopkins University (Ariño Villaroya: 2003: 851).

Este último, fue especialmente importante y necesario al momento de profundizar en el conocimiento del sector no lucrativo. De hecho, el objetivo principal del estudio de la Universidad Johns Hopkins (Salomon y Anheier, 1999) fue: en primer lugar, documentar en tamaño, estructura y composición el sector; en segundo lugar, evaluar el impacto que tiene el sector no lucrativo y sus aportaciones; y en tercer lugar, publicar el conocimiento y la información resultante⁷. Durante la investigación se utilizó una metodología comparativa en 28 países en total, que dieron cinco principales resultados sobre el ámbito no lucrativo: 1. su importante fuerza económica, 2. grandes variaciones de tamaño entre países y regiones, 3. predominio de los servicios de bienestar social, 4. la mayoría de sus ingresos proceden del sector público y de pagos por servicios, no de la filantropía, 5. es un importante generador de empleo (Salomon y Anheier, 1999: 4-17).

Mark E. Warren (2000), profesor en ciencias políticas de la universidad de Vancouver, entiende el asociacionismo como «antídoto contra el individualismo». Según el autor, el individualismo aparta a los individuos de la vida pública y les induce a promover la libertad y la autosuficiencia privada. Las asociaciones civiles también hacen que los individuos salgan e interactúen entre ellos, lo que favorece la integración social y el sentido de comu-

⁷ El trabajo comparativo del Sector no Lucrativo de la Universidad Johns Hopkins puede verse en: Salomon y Anheier (1999), disponible en: http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/11/EmergingSectorSPANISH_1999.pdf

nidad. Además, sirven como «defensa frente a la tiranía de la mayoría»; es decir, actúan como recurso democrático para proteger los derechos individuales y/o minoritarios frente a la mayoría. Son una condición fundamental para «el progreso civilizatorio»; en otras palabras, permite a las personas actuar en común para realizarse propiamente e impide la barbarie (Warren, 2000: 108-109).

Warren sostiene que los beneficios democráticos de la asociación son múltiples y se reflejan no solamente en la constitución de esferas públicas con procesos de comunicaciones a través de las cuales los miembros de la colectividad llegan a preocuparse de las necesidades colectivas y de generar una influencia en la opinión pública y en la toma de decisiones. También este autor apoya la idea de que el asociacionismo tiene efectos democráticos en los asociados así como en la autonomía individual, ya que la participación en las asociaciones capacita a las personas para hacer un análisis crítico de sí mismas y de los demás, desarrolla los procesos de razonamiento y permite reflexionar sobre asuntos relevantes que pueden llegar a ser defendidos en los espacios públicos. El asociacionismo tiene una incidencia en la eficacia, se refiere aquí a la confianza de una persona en sí misma, necesaria para la acción y la solución de problemas. En la autonomía política, relacionada con la autonomía individual, las reflexiones y las decisiones autónomas tienen que ser el resultado de un proceso de razonamiento y de consideraciones que puedan ser justificadas con motivos válidos a los demás.

Desde la perspectiva de Warren, los efectos más importantes que se atribuyen a la asociación derivan de las múltiples formas en las que interviene en la esfera pública, es decir, con la persuasión, la argumentación, la representación, la comunicación y la presión. Las asociaciones permiten la formación de virtudes cívicas, como: la tolerancia, el respeto por las reglas y la ley, la disposición a la participación, la cooperación, etc. La esfera pública es el espacio de representación y es el lugar en el cual las asociaciones pueden influir o ejercer una cierta presión en algunos temas. Estas entidades son generalmente fuentes de informaciones acerca de temas relevantes que empoderan a los ciudadanos y ayudan en el momento de reclamar reivindicaciones al gobierno. Además, tienen una misión informativa en el momento de denunciar los problemas o las injusticias de la sociedad civil. Tienen la capacidad de señalar los abusos laborales o los abusos en relación a los derechos humanos, pueden tener una función simbólica en la representación de las diferencias en la esfera pública, que puede influir y manifestar una cierta oposición en algunos temas de orden público. Warren, señala la asociación como un espacio que tiene la capacidad de representar a sus miembros o a un grupo minoritario para la reivindicación de algunos derechos.

Entonces, la participación en las asociaciones es una forma de promover la inclusión plena de los individuos y de los grupos en el interior de la vida política, social y cultural de una colectividad; pero existe una tendencia a la exclusión y a la marginación social, económica y cultural que está en parte relacionada con la desigualdades de la distribución social de los recursos y con el reconocimiento y la valoración de la diversidad. Ahora bien, los criterios que determinan la inclusión o la exclusión de un individuo o de un grupo en particular dependen de la construcción social y cultural propia de cada país, y también de los «rasgos» de identidad que distinguen a los miembros de la sociedad receptora del colectivo de origen extranjero o mejor dicho los *nosotros* de los *otros*.

El problema de las desigualdades sociales que afectan a las poblaciones de origen inmigrante existe en gran medida porque por mucho tiempo se ha dado más importancia al tema de la acogida del inmigrante, dejando al margen el debate sobre la incorporación y el desarrollo de estrategias de acomodo del colectivo de inmigrantes. En el caso de España, sin duda, esta falta fue también sustentada por la escasa experiencia como país de inmigración, y por una ausencia de herramientas para gestionar la diversidad y la rapidez con el cual llegaban los flujos migratorios a la sociedad española.

4. El asociacionismo de los inmigrantes

4.1. *Nuevo contexto internacional*

Durante el último cuarto del siglo xx y principios del siglo xxi, la sociedad se ha visto caracterizada por profundos cambios, generados en buena parte por los avances tecnológicos y por el fenómeno de globalización a escala mundial. Estos cambios están produciendo grandes desequilibrios económicos, políticos, sociales e incluso culturales en algunos países del mundo, afectando muy especialmente el bienestar de sus poblaciones y acentuando las desigualdades. Actualmente nos enfrentamos a una estructura social cada vez más fragmentada, con diferencias muy marcadas entre países ricos y pobres que cada vez empujan a más personas a emigrar con el objetivo de buscar oportunidades de vida más dignas. Estos desplazamientos y flujos migratorios están modificando las dinámicas de convivencia social, las lógicas de relación entre las personas e incluso las relaciones laborales de nuestras sociedades.

El reto de la convivencia incorpora rápidamente nuevos matices y dimensiones que, sin duda, ponen a dura prueba el acomodo de ambos colectivos: los inmigrantes y la sociedad receptora. La mayor presencia y visibilidad del colectivo de inmigrantes constituye un verdadero reto y grandes

desafíos para las sociedades receptoras, que tienen que proponer desde una gestión democrática, estrategias y tácticas que faciliten la acogida y la inserción de los inmigrantes a la nueva sociedad (Lucas et al., 2008: 33-39). Es precisamente en este marco en el que nos hemos planteado la cuestión de la *participación*⁸ en las asociaciones, y en particular en el caso específico del colectivo de inmigrantes.

El interés por abordar esta cuestión surge principalmente porque los procesos de inserción social son unos de los temas más debatidos de la investigación científica sobre migraciones. De hecho, un argumento recurrente es la participación de los inmigrantes en organizaciones asociativas que facilitan y mejoran su inserción, aumentan sus compromisos cívicos y responden a sus necesidades. Si bien muchos estudios concuerdan con los efectos benéficos del asociacionismo, la participación social y la participación en el espacio público, generalmente no aparecen en el imaginario colectivo como dimensiones necesarias para una mejor inserción y participación del colectivo inmigrante (Herranz Aguayo, 2008: 203-205). Pero la premisa fundamental de la que parte este trabajo es que la participación social y política de los inmigrantes debe ser un requisito fundamental en el proceso de inserción a la sociedad de acogida.

Muchos países receptores de inmigración han desarrollado las denominadas *políticas de acceso* que determinan, bajo mecanismos jurídicos, la admisión de los flujos migratorios y su control. Luego, existe otro nivel que tiene que ver con la gestión de la diversidad, y se conoce como las *políticas de existencia*. Éstas se preocupan de la inserción de los inmigrantes en la sociedad receptora y actúan para favorecer el desarrollo y el cumplimiento del proyecto migratorio del inmigrante en el país de acogida (Lucas et al., 2008: 19). Sin embargo, estas políticas de inmigración e integración social tienen una perspectiva limitada en cuanto a la integración cívica de los extranjeros, y presentan serios fallos que, en muchos casos, contribuyen a la exclusión del colectivo inmigrante en diferentes esferas de la vida cotidiana y, sobre todo, al momento de acceder a algunos derechos básicos, como la vivienda o la igualdad de oportunidades de acceso al ámbito laboral.

Siguiendo esta misma idea, cabe mencionar que la población inmigrante sufre una situación de desigualdad como grupo minoritario y en el seno de este grupo las mujeres viven una situación aún más precaria. Nuestra sociedad está todavía organizada en función de una jerarquía, es decir, del poder de un género sobre otro, lo que implica que las activida-

⁸ La idea de participación pretende englobar todas las estrategias y actividades que utiliza el colectivo inmigrante para favorecer una mejor inserción social en la sociedad de acogida y su participación en el espacio público.

des de los hombres habitualmente suelen tener una mayor valoración y reconocimiento social frente a las actividades de las mujeres. Esta asignación desigual de poder que caracteriza a nuestra sociedad excluye a las mujeres, las discrimina y dificulta cada vez más su participación tanto en el espacio privado como en el espacio público (Sánchez García, 2001).

4.2. *El debate teórico de las asociaciones de inmigrantes*

Con el incremento de los flujos migratorios, la presencia cada vez más visible de las personas de origen extranjero y los procesos de integración de estas últimas en las sociedades, asistimos a una verdadera eclosión del fenómeno asociativo de inmigrantes. Es bien conocido que las entidades de índole asociativa facilitan y acompañan a los inmigrantes en todo el período post-migratorio y en las complejas etapas de incorporación a la sociedad de recepción. Estas organizaciones desempeñan un papel muy importante, concretamente en la satisfacción de las necesidades de este colectivo en cuanto a la acogida, al sentimiento de pertenencia, a la información de derechos, procesos burocráticos, vivienda, mercado laboral etc. Las asociaciones promueven la visibilidad y la participación en el espacio público de los inmigrantes con la finalidad de dar a conocer sus problemáticas y reivindicaciones de derechos (Herranz Aguayo, 2008: 204-206).

Generalmente, las personas inmigrantes se asocian y participan en aquellas asociaciones que ofrecen un espacio de interacción social y que les proporciona cohesión y elementos de autoafirmación identitaria y personal. Es un modo para ellos de compartir su cultura y tradición, un medio para solidarizarse con los demás, para conocer sus derechos, acceder al mercado laboral, y para protegerse del sentimiento de soledad. De tal manera que el asociacionismo facilita a los inmigrantes:

«la superación de su aislamiento social, les ayuda a resolver sus problemas materiales y personales, combina la defensa de los intereses en conflicto del grupo y su negociación con la sociedad así como mantienen y desarrollan patrones compartidos de significado o sentido, algo en lo que coinciden con los grupos familiares o de amistad» (Castles y Miller, 1994).

El asociacionismo de inmigrantes ha sido desde hace mucho tiempo foco de interés académico. Sin embargo, su verdadera eclosión se manifiesta a mediados del siglo pasado. Entre los estudios sobre el movimiento asociativo de inmigrantes, la mayoría de los trabajos han sido observados básicamente desde «su papel en la integración y participación de los recién

llegados en la sociedad receptora» (Schroever y Vermeulen, 2005, citado por Merino, 2005). Por un lado, de acuerdo con lo señalado por Castles y Miller (1994), las asociaciones de inmigrantes sustentan la formación de la comunidad étnica que ayuda a los inmigrantes a integrarse en la nueva sociedad y a definir su identidad, además de contribuir a la superación del sentimiento de aislamiento y a la solución de problemas personales y materiales (Castles y Miller, 1994). Por otro lado, para los gobiernos y la opinión pública generalmente de los Estados europeos, la formación de asociaciones de inmigrantes resulta un obstáculo para la integración de la población extranjera (Castles y Miller, 1994).

Ya desde mediados de los años ochenta, los investigadores que estudiaban el fenómeno asociativo de inmigrantes vienen debatiendo acerca de los beneficios de las asociaciones. De hecho se discute sobre si estas entidades facilitan o, por el contrario, perjudican la integración de los inmigrantes en la sociedad de acogida. Así, para algunos investigadores las asociaciones son percibidas como: «una señal de segregación en tanto que no estimulan los vínculos con los miembros de la sociedad receptora y con ello obstaculizan la asimilación a los valores de la sociedad de destino». En tanto que para otros: «estas organizaciones funcionan como instituciones sociales intermedias que facilitan la integración al crear un equilibrio entre intereses diferentes» (Merino Hernando, 2005: 3).

4.3. *Las asociaciones de inmigrantes como instrumento para la participación social*

En general, existen dos formas de participación: *directa* e *indirecta*. La participación *directa* es la que el ciudadano puede ejercer mediante el voto, mientras que la participación *indirecta* se hace a través de las que se pueden identificar como estructuras de participación: las instituciones políticas desde la administración (por ejemplo, ayuntamientos, comunidades autónomas); las organizaciones sociales (como los sindicatos y las instituciones religiosas); y en el caso específico de los inmigrantes las organizaciones y asociaciones de inmigrantes, que trabajan y luchan para defender y reivindicar los intereses de este colectivo (Lucas et al. 2008: 109-116).

Es bien sabido que las personas vinculadas a las asociaciones desarrollan una práctica de participación activa en la cual utilizan herramientas que generan situaciones favorables para acomodarse a la sociedad de acogida. Como se mencionó previamente, la participación en asociaciones se refiere también al acto de unirse voluntariamente para alcanzar un objetivo y un fin común, detrás del cual hay un deseo de cambio y de transformación de la situación actual, que se produce gracias a un espacio de

encuentro común. Las asociaciones, ofrecen este espacio, en el cual los inmigrantes pueden compartir sensibilidades e intereses, reflexionar sobre la situación y emprender acciones para lograr los objetivos que se han propuesto previamente. Esto hace que sea tan importante el rol de las asociaciones en los procesos de participación de los inmigrantes, principalmente por su grado de representatividad y por su capacidad de fomentar el diálogo y el debate.

¿Pero cuáles son las motivaciones principales que empujan los inmigrantes a participar en las asociaciones? Sin duda existen muchas razones que incitan a las personas inmigrante a participar en una asociación, pero ciertamente los aspectos más motivadores y significativos incluyen estímulos relacionados tanto con las consecuencias que genera la separación física con el lugar de origen, cuanto a todas las problemáticas relacionadas con el post desplazamiento, como la elaboración de estrategias necesarias para una mejor y rápida integración y adaptación a la sociedad de acogida. Siguiendo esta misma idea, se pueden identificar tres categorías de asociación orientadas al respecto:

«...individual: con una carga de interés personal. Apoyo, conocimiento, amistad, experiencia y nuevas habilidades. Las que están orientadas al grupo: con una carga de interés en el grupo de pertenencia. Para arraigar lo desarraigado y para la comprensión de la realidad colectiva en la sociedad de acogida y, por último, las orientadas a los derechos colectivos: con una carga de incidencia política» (Hierro Esnarriaga, 2008: 15).

Respecto a esta situación, a pesar de los mitos que representan a los inmigrantes como personas que disfrutan de más derechos y prestaciones que el conjunto de la población nacional, la realidad es que el acceso a los derechos fundamentales se ven dificultados o negados en la mayoría de los casos. Existe todavía una situación de desigualdad entre la población nacional y los inmigrantes precisamente en el reconocimiento de los derechos políticos y sociales de estos últimos. En muchas ocasiones, los inmigrantes no son considerados como ciudadanos de pleno derecho y la única forma para que puedan tomar parte e influir en las tomas de decisiones es a través de la participación en las asociaciones (Lucas et al. 2008: 43-51).

Ahora bien, con la participación de los inmigrantes en las asociaciones se ocasionan circunstancias que favorecen aspectos como el sentir común y valores universales como los derechos humanos, la solidaridad y la ciudadanía activa. Esta última idea figura en el estudio publicado por la revista *Bakeaz* que dice que:

«Las asociaciones de inmigrantes, como organizaciones de la sociedad civil, pueden funcionar a modo de espacios para el ejercicio de una

ciudadanía activa que no se adquiere o se pierde en función de la condición legal de los miembros, sino que se puede generar y mantener a través de la pertenencia a y participación en una asociación. Es decir, pueden actuar como canales de participación sociopolítica de forma colectiva y convertirse en sujetos activos con capacidad de reivindicación y participación a nivel público en defensa de los intereses de la población inmigrante y de otros grupos» (Unzueta y Di Carlo, 2010: 74).

Conclusión

El asociacionismo tiene en muchos casos un rol decisivo en la integración del colectivo inmigrante, promoviendo su visibilización y su inclusión mediante espacios de interacción con miembros de la sociedad receptora. La participación asociativa centra muchas de sus actividades en la promoción de intercambios culturales y de ese modo se hace una gran labor de sensibilización a nivel de toda la comunidad. También cumple una función de *punto* y de vínculo entre las dos culturas y las relaciones que se originan dentro de ella sirven para ampliar horizontes y enriquecer los conocimientos que se tienen sobre los inmigrantes en el imaginario popular, lo cual favorece la mejora de la integración social por parte de los inmigrantes a la sociedad de acogida.

Las asociaciones también contribuyen a la actuación del colectivo de inmigrantes como sujetos socio-políticos. En este sentido, las asociaciones aparecen como agentes sociales que permiten dar voz a los inmigrantes y, en algunos casos, proponer y participar en el proceso de elaboración de políticas públicas. Suelen asumir un rol de mediadoras interculturales entre los inmigrantes y otras instituciones como las escuelas y los hospitales, donde desempeñan labores como traductoras y asesoras. Al mismo tiempo, las asociaciones tienen más peso a la hora de reivindicar derechos y tienen más posibilidades de ser escuchadas como entidades que si se hiciera de forma individual.

Finalmente, la participación asociativa ha tenido y sigue teniendo un efecto favorable sobre la individualidad de los inmigrantes; además, de forma general, los inmigrantes perciben la asociación como medio indispensable para la integración en la sociedad de acogida y el apoyo psicológico. Las labores de empoderamiento organizadas por las asociaciones resultan indispensables y relevantes, no solamente por informar a los inmigrantes sobre sus derechos sino también por toda la labor de apoyo y asesoramiento que proporcionan. En la mayoría de los casos ayudan y facilitan la incorporación del colectivo inmigrante a la sociedad de acogida. También se destacan de forma notable todos los aspectos que se trabajan

desde la asociación para reforzar la autoafirmación individual, el desarrollo de la autoestima, la confianza, la autonomía y algunas actitudes democráticas. Se ha constatado que la participación asociativa:

- Despierta un interés cívico y permite el desarrollo del pensamiento crítico hacia diferentes ámbitos, como en lo político y en algunos temas sociales.
- Ofrece un espacio abierto para las diferentes opiniones e ideas y es un espacio propicio al debate y a la reflexión.
- Permite el desarrollo y la mejora de algunos valores éticos y democráticos como la tolerancia y el respeto hacia los demás, la aceptación del «otro» y las diferencias culturales y confesiones religiosas de los demás.
- Permite concienciar sobre situaciones de sexismo, de desigualdad y de violencia de género.
- Se destruyen prejuicios, se de-construyen estereotipos y se despliegan valores como el respeto hacia la diversidad cultural.
- Se desarrolla y promueve la solidaridad, la empatía y la confianza.
- Se fomenta la autoestima y la confianza en sí mismo.
- Permite sentirse útil en la sociedad y promueve contribuir al bienestar del colectivo.
- Ayuda a desarrollar un sentimiento de pertenencia a un grupo.

En definitiva, el fenómeno asociativo ayuda en la mayoría de los casos a una mejor integración del colectivo de inmigrantes. Sin embargo, hay que señalar que existen muchos factores que obstaculizan una correcta inserción y cohesión del colectivo de inmigrantes en la sociedad de acogida. Las distorsiones mediáticas alimentan una imagen muy negativa de los inmigrantes, el miedo al rechazo por parte de los mismos inmigrantes, el racismo, el contexto actual de crisis económica... son solamente algunos ejemplos de los problemas que obstaculizan una correcta integración de los inmigrantes. También cabe señalar que no existe todavía una conciencia general de que la integración es una acción bidireccional y una responsabilidad compartida tanto por los inmigrantes como por la sociedad de acogida. Además, es imposible concebir una convivencia y una integración cuando existen por parte de la sociedad de acogida prejuicios, conductas racistas y actitudes de rechazo hacia la cultura, la religión o la etnia de las personas inmigrantes. Es difícil hablar de integración cuando se están negando rotundamente algunos derechos fundamentales de los inmigrantes y cuando se mantiene un régimen jurídico que favorece una ley que relega por regla general a los inmigrantes a la precariedad y a la explotación laboral, negándoles el acceso a un trabajo en igualdad de condiciones y en igualdad de oportunidades.

Referencias bibliográficas

- Albert Rodrigo, M.J. (2004). *La eclosión asociativa en el tránsito hacia una nueva era. Un estudio del tercer sector*. Tesis doctoral, Valencia: Universitat de València.
- Arditi, B. (2005). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropos.
- Ariño Villarroya, A. (2003). El elixir de la vida. Participación asociativa en el contexto urbano. *Zainak*, n.º 24, pp. 849-871.
- Barthélemy, M. (2000). *Associations: Un nouvel âge de la participation?* París: Presses de Sciences Po.
- Bel Adell, C. y Gómez Fayren, J. (1999). La participación social en la integración de los inmigrantes. *Nimbus*, n.º 4, pp. 73-88.
- Borja, J. (1990). Políticas y gobierno en las grandes ciudades, en J. Borja, M. Castells, R. Dorado y I. Quintana (eds.). *Las grandes ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Sistema.
- Castles, S. y Miller, M.J. (1994). *The Age of Migration*. London: MacMillan.
- Cherubini, D. (2010). *Llegar a ser ciudadanas. Ciudadanía y prácticas participativas de las mujeres migrantes en Andalucía*. Tesis doctoral, Granada: Universidad de Granada.
- Dahl, A.R. (1982). *Dilemmas of Pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Diccionario de la lengua española* (2005). Madrid: Espasa Calpe.
- Felip i Sarda (et al.) (2010). *Inmigración, integración, mediación intercultural y participación ciudadana*. San Vicente, Alicante: Editorial Club Universitario.
- Fernández Rodríguez, J. y Peñasco, R. (2013). La heterogeneidad conceptual del tercer sector. *Alternativas*, n.º 20, pp. 91-111.
- Font, J. y Blanco, I. (2003). Experiències de participació ciutadana, Polis, la ciutat participativa; *Papers de participació ciutadana*, n.º 9, Barcelona: Diputació Barcelona, pp. 9-95.
- Franco, P., Guilló, C. y Sánchez García, L. (2005). *La participación de las asociaciones en las políticas locales de igualdad*. Málaga: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Federación Española de Municipios y Provincias, Federación Andaluza de Municipios y Provincias.
- Giménez, C. (2002): Dinamización comunitaria en el ámbito de la inmigración, en M.J. Rubio y S. Monteros (coord). *Exclusión social. Teoría y práctica de la intervención*, Madrid: CCS.
- Gómez Bahillo, C. (2008). Organizaciones vecinales y participación ciudadana. El caso de la ciudad de Zaragoza. *Revista Internacional de Organizaciones (RIO)*, n.º 0, pp. 45-64.
- Heras, F. (2006). La participación como proceso de aprendizaje y conocimiento social. *Educación Social*, n.º 35, pp. 28-42.
- Herranz, I. (2008). Las asociaciones de inmigrantes: un nuevo agente socio-político. *Colección Mediterráneo Económico: «Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura»*, n.º 14, pp. 203-227.

- Hierro, C. (2008). *Manual de prácticas participativas: asociaciones de personas inmigrantes*. Bilbao: Gobierno Vasco, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales, Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Inmigración.
- Instituto di Ricerche Educative e Formative (IREF) (2000). *L'impronta cívica. Le forme di partecipazione sociale degli italiani: asociacionismo, voluntariado, donazioni*. Edizioni Lavoro.
- Lucas, J. de (et al.). (2008). *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes. Economía y Sociedad*, Valencia: Rubes Editorial.
- Luna, M. y Velasco, J.L. (2005, enero-marzo). Confianza y desempeño en las redes sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, n.º 1, pp. 127-162.
- Marshall, T.H. (1997). Ciudadanía y clase social. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n.º 79 pp. 297-344.
- Merino, M.A. (2005). Asociacionismo inmigrante y modos de incorporación a la sociedad receptora: el caso peruano. *Anuario Americanista Europeo*, n.º 3, pp. 1-17.
- Puga, C. (2005). Una doble Mirada a las asociaciones: perspectivas teóricas y la experiencia Mexicana, en B. Arditi (ed.). *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Barcelona: Anthropolos.
- Putman, R.D. (1993). *Making democracy work. Civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putman, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and the Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Re, A. del (2001). Para una redefinición del concepto de ciudadanía. *Sociohistórica*, n.º 9-10, pp. 189-200.
- Rivas, M. (1995). La participación social y las redes sociales de los inmigrantes en España: análisis desde una perspectiva psicosocial comunitaria. *Cuadernos de relaciones laborales*, n.º 6, pp. 163-181.
- Salomon, L.M. y Anheier, K. (1999). *Nuevo estudio del sector emergente*. Baltimore.
- Sánchez García, A.B. (2001). Los usos del espacio urbano y el proceso de integración de la mujer inmigrante, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 94, n.º 101.
- Seller, P. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Revista Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 12, pp. 103-137.
- Simó, C. y Torres, F. (2006). *La participación de los inmigrantes en el ámbito local*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Tocqueville, A. de (1965). *Democracy in America*. Oxford: Oxford University Press.
- Unzueta, A. y Di Carlo, M.G. (2010). *Estudio diagnóstico sobre las asociaciones de inmigrantes de origen extranjero en Bizkaia*, Bilbao: Bakeaz.
- Warren, M. (2000). *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.

Comunidades solidarias: confesiones religiosas minoritarias y su función integradora

Solidary communities: religious minorities and integration

Saioa Bilbao Urkidi*

doi: 10.18543/aahdh-13-2015pp245-263

Fecha de recepción: 31/06/2015
Fecha de aceptación: 15/10/2015

Sumario: Introducción. 1. La fortaleza: una cuestión primordial. 2. Capital social de vínculo: una vinculación enriquecedora. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

Resumen: En el presente artículo se ofrece una mirada sobre la labor que las comunidades pertenecientes a tres minorías religiosas desempeñan dirigida al apoyo y ayuda, tanto a las personas que pertenecen a estas, como a la sociedad vasca en su conjunto. De esta manera, desde estas comunidades religiosas se fomenta la solidaridad y la misma comunidad adquiere una importancia sustancial para las personas que se acercan o forman parte de la misma. Para ello, nos hemos valido del capital social de vínculo como herramienta de análisis.

Palabras clave: minorías religiosas, solidaridad, capital social.

Abstract: This article focuses on the way in which three different communities belonging to religious minorities approach to the task of both granting mutual support among their respective members, and making a contribution to the wider Basque society. By promoting solidarity, these communities become of paramount relevance in the life of their members and attract new ones. We use the category of bonding social capital as analytical tool.

Keywords: religious minorities, solidarity, social capital.

* Dra. en Sociología por la Universidad Pública del País Vasco (UPV/EHU). Trabaja en la Fundación Social Ignacio Ellacuría y actualmente es docente en la Escuela de Trabajo Social de la UPV/EHU.

Introducción

La sociedad vasca siempre ha sido plural, siempre ha existido en menor o mayor grado cierta diversidad religiosa, pero esta diversidad se ha visto acentuada a partir de un momento clave que confluye con un proceso de globalización en el que el fenómeno migratorio es uno de sus mayores exponentes. Es cierto que diferentes religiones llevan conviviendo, o mejor dicho, coexistiendo, desde hace décadas, pero parece innegable que la llegada de personas de otros países ha intensificado y, en cierta medida, desvelado y reafirmado esta diversidad ya existente, tanto de manera cuantitativa (incrementando el número de personas creyentes de las confesiones ya existentes), como de manera cualitativa (creando comunidades pertenecientes a religiones que hasta ese momento no tenían presencia en el territorio vasco).

En mi trabajo de tesis doctoral he estudiado el capital social de tres de estas confesiones minoritarias: la evangélica, el Islam y la ortodoxa. Para ello he realizado 53 entrevistas en profundidad a representantes de estas comunidades y he utilizado la técnica Delphi con miembros de las comunidades, así como con personas expertas en la materia. De todo ello, en este artículo me centraré en la función que estas comunidades ejercen en el apoyo mutuo, en el fomento de la solidaridad y en la función integradora que ejercen con las personas provenientes de otros lugares del mundo.

Comenzaré definiendo el concepto de capital social como: «*un importante recurso que poseen los individuos y las sociedades en la medida en que interactúan, y que les permite la consecución de metas o el acceso a determinados recursos, que en ausencia de esta “infraestructura” hubiera sido más difícil o imposible conseguir*» (Gallo y Garrido, 2009: 7). El capital social constituye, por tanto, una herramienta interesante para medir esta solidaridad que se recrea dentro de estas comunidades religiosas.

En este artículo, por tanto, me detendré sobre todo en los resultados obtenidos respecto a la fortaleza de las comunidades religiosas analizadas y en el capital social de vínculo. Su fortaleza determinará, como veremos más adelante, sus posibilidades de acción. Y, por otro lado, este tipo de capital, el de vínculo, es el que refleja en mayor medida las actividades y acciones encaminadas al apoyo y ayuda que se prestan dentro de las comunidades y desde estas hacia el exterior. De igual manera, estas comunidades cumplen la función de mantenimiento y refuerzo de las culturas de origen (sobre todo en el caso de las ortodoxas y las musulmanas), así como resultan ser un espacio para la vida comunitaria.

1. La fortaleza: una cuestión primordial

La fortaleza de las comunidades religiosas, por la importancia que los elementos que la constituyen, resulta de crucial importancia para la consecución de los objetivos tanto intrínsecos como derivados de su actividad. Con la mención a los objetivos intrínsecos, nos referimos al hecho de profesar la fe a través del culto, las oraciones o la celebración de festividades propias de cada confesión. Por otro lado, son muchas las iniciativas y actividades que emprenden: clases de formación, iniciativas de asistencia e intervención social, prestación de servicios, etc. Para todo ello, son diversos los indicadores que nos muestran cuál es el grado de fortaleza de estas comunidades, como el recorrido temporal del colectivo, el volumen y vitalidad de la comunidad, la disponibilidad de un espacio y su adecuación, así como la financiación de la que disponen. Veamos a continuación cuál es el estado de la fortaleza de las comunidades analizadas.

La veteranía de las comunidades o su trayectoria temporal implica una diferencia en la fortaleza de las comunidades. Se observa una diferencia tanto entre confesiones, así como entre comunidades de una misma confesión. Muchas de estas comunidades se han creado por la llegada de personas de diversos orígenes, es decir, por la llegada de la población inmigrante extranjera. Eso es así al menos de una forma más palpable en el caso de las Iglesias Ortodoxas y en las comunidades musulmanas, y en menor medida en el de las comunidades evangélicas, que tienen un recorrido más largo y que ya algunas, compuestas por personas autóctonas, tienen una veteranía consolidada. Los flujos migratorios comenzaron de manera significativa en el territorio vasco a partir del año 2000, con lo que muchas comunidades aún tienen un recorrido temporal corto, no llegando ni a la quincena de años. Por el contrario, algunas comunidades evangélicas se remontan incluso al siglo XIX, aunque la mayoría data de la década de los ochenta del siglo pasado.

Contar con una trayectoria mayor permite, en la mayoría de los casos, disponer de comunidades más estructuradas y capacitadas. Lo mismo ocurre con los espacios de culto: cuanto mayor recorrido tiene la comunidad, más posibilidades tiene de haber adquirido el local, bien a través del alquiler o bien, en la mayoría de los casos, en régimen de compra. No obstante, en los casos analizados, además de las dificultades propias de disponer de espacios suficientes y en buenas condiciones, se le añaden una serie de obstáculos que propicia la cada vez mayor dificultad para desplegar este tipo de centros, en algunas circunstancias y para algunas confesiones. Es como si el paso del tiempo en vez de haber ayudado a normalizar la relación y canalizar las demandas hubiera supuesto una marcha atrás o la puesta en guardia de la población autóctona. Concretamente, algunos de

estos conflictos se han generado en algunos municipios a nivel político y administrativo, como consecuencia de dos cuestiones. Por un lado, por la falta de desarrollo del Anteproyecto de Ley sobre Apertura de Centros de Culto elaborado por el Gobierno Vasco en la legislatura de 2009-2014. Su elaboración y desarrollo permitirían la unificación de criterios en la materia para todos los municipios. En caso contrario, la tentación suele consistir en establecer medidas *ad hoc* y en función de la problemática del momento en cada municipio según la correlación de fuerzas. Siguiendo a Moreras:

«la tendencia hacia un cierto “adocratismo”, es decir, definir las intervenciones en el mismo momento en que se plantea una cuestión concreta y no previamente (Germain-Alain, 2005), no es el mejor punto de partida para intervenir de manera efectiva sobre esta pluralidad religiosa (Moreras, 2006: 39).

Por otro lado, por el rechazo de muchas y muchos vecinos a la apertura de centros de culto de confesiones minoritarias; en especial, de las mezquitas. Aquí experimentamos el afamado *efecto Nimby*: instalaciones sí, las que sean precisas, pero no cerca de mi domicilio. Es igualmente evidente que esta problemática social que surge en forma de negativa vecinal a la instalación de centros de culto musulmanes corre el peligro de hacer tambalear cualquier regulación en esta materia, e incluso, como efecto dominó, de perjudicar no sólo la instalación de centros de esta confesión, sino de otras y de otro tipo de instalaciones.

Otro de los elementos influyentes en la fortaleza de estas comunidades es el de la financiación. Todas las comunidades analizadas se autofinancian a través de distintos medios, pero normalmente suelen ser las cuotas y aportaciones que hacen los mismos fieles, normalmente insuficientes y que no ayudan a la consolidación de la pluralidad religiosa existente. En estos montos recaudados, que sirven para mantener tanto los lugares de culto como los servicios de sacerdotes o imanes o visitas de guías espirituales, interfieren dos elementos con cierta relevancia. Por un lado, la inexistencia de subvenciones institucionales dirigidas a estos fines y, por otro lado, la cada vez menor posibilidad de aportación económica de los miembros. En estos afectan las situaciones coyunturales de crisis, pero de forma estructural y, sobre todo, su economía precaria. Las únicas entradas económicas que algunas comunidades —evangélicas y musulmanas— reciben de las administraciones se destina a proyectos educativos, culturales, de prestación de servicios y proyectos de cooperación. Es decir, sobre una economía endógena débil o sobre una ausencia todavía de políticas de subvención y promoción de la diversidad religiosa es muy difícil constituir una estructura fuerte que permita que se desarrolle la plurali-

dad religiosa realmente existente, y desde luego su fortaleza es a grandes rasgos insuficiente. Puede verse por el lado positivo y considerar que la falta de protección institucional debilita pero, por otra parte, dota de independencia respecto a los poderes públicos. Parece una argumentación o racionalización de la situación a la baja, porque quizás lo más adecuado sería que una situación que ya es plural esté garantizada por políticas que afronten y fomenten la pluralidad.

Teniendo en cuenta estos elementos, podemos concluir del análisis realizado que, en general y con la excepción de las comunidades evangélicas con larga trayectoria y de alguna musulmana, la mayoría no goza de fortaleza, no está consolidada, lo que de entrada supone un status general de debilidad que impide la generación de capital social suficiente para hacerse valer en el actual espacio social vasco de las confesiones religiosas. Esta realidad de cierta precariedad en algunas de las comunidades coartará sus deseos de desarrollar todas las actividades dirigidas al apoyo de las personas miembro de estas comunidades, así como a la población en general.

2. Capital social de vínculo: una vinculación enriquecedora

El capital de vinculación es el más desarrollado por las comunidades religiosas según la investigación que hemos desarrollado y que recibe el aval de la literatura internacional consultada sobre el tema. El estado del arte nos dice que a través de esta participación religiosa se desarrollan fuertes lazos sociales y que la religión como base de unión crea «relaciones más profundas, más amplias y más sostenibles» (Lockhart, 2005: 57). En el caso de las comunidades analizadas, podríamos decir que en todas ellas el capital de vinculación es el más presente, vivo y cultivado.

En el análisis realizado se ha podido comprobar que las comunidades religiosas cumplen empíricamente un rol que va más allá de sus funciones principales: el desarrollo de las necesidades religiosas y espirituales de las personas. Se trata de grupos que, más allá de profesar una fe, suministran una diversidad de elementos a sus miembros practicantes, que abarcan las diferentes esferas de la vida personal, como veremos a continuación. Decimos empíricamente que la religión sobrepasa las dimensiones religiosa y espiritual, pero hemos de decir que, si atendemos a la etimología del término, la religión y las confesiones que particularmente analizamos, en un contexto de secularización, eso sí, cumplen a la perfección la función de religar personas, de crear comunidad, de crear un orden social a partir de unos elementos sagrados compartidos, en el núcleo de los cuales está la misma pervivencia de la comunidad. Aunque a alguien pueda extrañarle que en circunstancias tan adversas la religión cubra también las labores

que en contextos más laicos hacen las redes inmigratorias, a continuación veremos que cumplen una gran función estabilizadora en el vínculo para personas que muchas veces están padeciendo situaciones de extrema incertidumbre en su proyecto migratorio.

2.1. *Aporte necesario de identidad*

Una cuestión que se ha repetido en el análisis de las distintas comunidades ha sido la gran importancia que las personas atribuyen a la fe profesada como parte indispensable de su identidad. En el caso de las comunidades ortodoxas y musulmanas, en particular, comprenden e interpretan la religión como parte indivisible de su cultura. Presentan dificultades para distinguir religión y cultura, y viceversa. En consecuencia, la comunidad se convierte en un espacio necesario para el desarrollo de sus vidas, puesto que alejarse de ella supondría una pérdida o disfunción de su identidad. Vivir con identidades abiertas y flexibles no deja de ser un lujo que sólo pueden permitirse personas que presentan un agregado de capitales muy elevado, no solo del social. No todos los inmigrantes o todas las personas creyentes son Maalouf (1999) o virtuosos del pluralismo como dirían Peter Berger y Thomas Luckman (1995) o cosmopolitas desarraigados en términos de Appiah (2003).

2.2. *Mantenimiento de la cultura de origen*

En cuanto que gran parte de las comunidades analizadas están compuestas por personas inmigradas, más en el caso de la fe ortodoxa y de la islámica, estas comunidades cumplen con la función de conservar la cultura del país de origen, en competencia más o menos abierta con la cultura de la sociedad receptora y con la cada vez más presente cultura global. En principio, los nuevos contextos son intrínsecamente, aunque no lo sean pretendidamente, asimilacionistas, aspecto que genera desazón en las personas que están al frente de las confesiones —sacerdotes ortodoxos, imanes—, porque son demasiado fuertes y atractivos los estímulos que suministra la sociedad contra el mantenimiento de pautas culturales y religiosas de origen. Como dirían Berger y Luckmann, es difícil sostener una realidad subjetiva en crisis y sin retroalimentación de un marco cultural y religioso que facilite la vinculación y mutua fecundación entre realidad objetiva y subjetiva. En ausencia de esta relación dialéctica, los esfuerzos por mantener la cultura deben redoblar. Y donde se dice cultura, puede ponerse identidad o religión, o las tres juntas.

La fe y la cultura están tan estrechamente relacionadas para gran parte de los creyentes de estas confesiones, que este proceso de mantenimiento de la cultura a través de la religión debería desarrollarse de forma casi «natural». Como explica Francisco Javier Álvarez de los Mozos (2013), cuanto mayor es la distancia cultural entre la propia y la de la sociedad de destino, más necesario se hace reproducir el universo simbólico que da sentido a las personas, aunque sea de manera temporal, ante un entorno que en un primer momento resulta hostil. En este sentido, la comunidad religiosa reproduce los símbolos, tradiciones e idiosincrasia de la cultura de origen, dotando de significado a las personas que forman parte de la misma, haciéndolas experimentar una continuidad inexistente pero que genere la sensación de no haber roto con la sociedad de origen:

«Las entidades religiosas son, por tanto, mecanismos de integración social. Contribuyen a la formación de estructuras de plausibilidad para el mantenimiento de una identidad originaria con una valoración o estima positiva; un lugar donde «los otros», los diferentes dentro de la sociedad española, pueden sentirse «normales»; claro está que estos centros no son el único mecanismo de reproducción de la identidad original, pero sí uno muy importante; y constituyen, sin duda ninguna, un medio poderoso de integración social. La integración de una persona socialmente minorizada pasa, al menos en parte, por su participación en mecanismos de integración colectiva, como estas entidades religiosas.» (Pérez-Agote, A. 2012: 41-42).

Esta necesidad se agudiza en las primeras generaciones. En nuestro análisis es un hecho patente en las comunidades ortodoxas, mientras que en las comunidades musulmanas se dan situaciones más diversas, sobre todo entre los más jóvenes, que tienden a constituir su identidad cultural en forma de aportación dual: nutrida tanto por la cultura de sus ascendientes como por la cultura de la sociedad vasca, de la que se sienten totalmente parte. Es verdad que en algunos casos el País Vasco es ya su lugar de nacimiento y/o socialización, pero más que este dato pesa la opción que hacen algunos de sus miembros. También pensamos que en el caso de la población potencialmente ortodoxa hay una desvinculación más grande entre la comunidad de referencia y la comunidad de creyentes que la que se da entre la población musulmana. Ahora bien, los creyentes, con los sacerdotes ortodoxos a la cabeza, sí observan que el cultivo de la fe debe ir acompañado inevitablemente del de la cultura y del de la participación en la comunidad.

Autores como Peter Ester (2006) constatan la importancia de estas nuevas generaciones en el desarrollo y mantenimiento del capital social. Este autor analiza las comunidades reformistas alemán-americanas en Es-

tados Unidos y pone el énfasis en la próxima generación, afectada de lleno por la globalización, el pluralismo y el multiculturalismo, como motor en la no disminución del capital social de estas comunidades. El autor señala que las estrategias efectivas de socialización son una parte indispensable de la protección y crecimiento de un capital social efectivo y que, en este sentido, la siguiente generación siempre es el mejor *test de sostenibilidad del capital social* acumulado de los grupos inmigrantes.

Siendo que resulta tan importante el cultivo de esta cultura de origen o su transmisión a las nuevas generaciones, las comunidades desarrollan actividades vinculadas al aprendizaje del idioma, la historia y geografía del país de origen. No menos importante resulta el festejo de celebraciones significativas, tanto vinculadas a la religión, como a la cultura, que como explicábamos no se diferencian de una forma clara. Como explican Pérez-Agote y Santiago (2009), estas comunidades religiosas resultan ser muy eficaces como lugar de celebración de estas fiestas, por el encuentro y confraternidad entre las personas que la componen. En palabras de Portes:

«Estas actividades no sólo mantienen y refuerzan la identidad del grupo, sino que además crean un espacio de contacto para sus miembros que es otras circunstancias no tendrían posibilidad de encontrarse» (Portes 1995: 256-257).

2.3. La acción social

Las tres confesiones religiosas y sus respectivos colectivos desempeñan una labor insustituible en la asistencia de servicios dirigidos tanto a los miembros de la comunidad, como hacia la sociedad en su conjunto. Son varias las iniciativas encaminadas a esta asistencia, entre las cuales, casi todas las comunidades religiosas analizadas comparten la ayuda a las personas recién llegadas (tras un proceso migratorio) o la ayuda a aquellas personas que se encuentran en apuros para cubrir las necesidades básicas. Este tipo de ayuda se canaliza de maneras muy diversas, desde fondos destinados exclusivamente para ello, el alojamiento de personas en situación de exclusión en casas particulares, el reparto o banco de alimentos y ropa, etc. A través de estas iniciativas, las comunidades generan una solidaridad intragrupal que resulta de gran ayuda para muchas personas que, o bien pasan a ser nuevos miembros de una sociedad que todavía les resulta hostil, o para personas que formando parte de la misma se encuentran en situaciones precarias y difíciles. Entonces, la comunidad se convierte en proveedora de múltiples recursos, desde la escucha hasta la búsqueda de

trabajo, pasando por la resolución de conflictos o problemas que surgen, creando así una red de solidaridad entre las personas miembro:

«La solidaridad y la ayuda mutua constituyen la base de la supervivencia, mitigan el traumatismo de la llegada a un nuevo contexto social y posibilitan la adaptación. La reconstrucción de antiguos lazos sociales en un nuevo contexto resulta así la condición misma para la reproducción del grupo doméstico y, de forma general, para la inserción social de los emigrantes» (Comas y Pujadas, 1991: 38).

En no pocas ocasiones esta red intragrupal se convierte en red de solidaridad, mayor entre distintas comunidades de la misma confesión que entre diferentes confesiones. En las comunidades evangélicas esta labor social se incrementa considerablemente porque disponen de multitud de programas y entidades que se dedican exclusivamente a estas labores orientadas a las personas con problemas de drogadicción (como es el caso de REMAR y RETO), visitas a centros de la tercera edad, visitas a personas reclusas, así como proyectos de cooperación en otros países.

También hemos podido comprobar a lo largo del análisis, la gran labor que las diferentes comunidades realizan dirigidas a un colectivo que ha ido en alza en los últimos años. Nos referimos a las personas inmigrantes, que por lo general, se encuentran en situación aún más vulnerable. Como señalan Pérez-Agote y Santiago (2009), las migraciones han impulsado un gran incremento de las funciones de la religión. Las comunidades religiosas juegan un papel fundamental en el apoyo y ayuda a estas personas, que influye significativamente en la integración de las mismas. En palabras de Pérez-Agote:

«Las manifestaciones y expresiones religiosas constituyen estructuras de plausibilidad de una estima positiva dentro de una realidad social que minoriza socialmente al inmigrante. Cuanto menos funcionen los mecanismos de integración de la sociedad general (principalmente el sistema educativo, el mercado de trabajo y la adecuación de ambos) para la población inmigrante, mayor será la necesidad para esta población de obtener estima social y autoestima a partir de recursos propios. Cuanto peor funcionen aquellos mecanismos generales más importantes serán las funciones llevadas a cabo por la cultura y la religión originarias» (Pérez Agote, A. 2012:41).

Las aportaciones en esta línea de cada una de las confesiones es dispar, dependiendo de sus posibilidades; como explicábamos en el apartado anterior, la fortaleza de muchas de estas comunidades es aún débil y esto dificulta el desarrollo de ciertas actividades encaminadas a este fin. Aún

así, en cada una de ellas la labor de ayuda y apoyo está muy presente en su misión.

2.3.1. LAS IGLESIAS EVANGÉLICAS

Las comunidades evangélicas del País Vasco son las que mayor fortaleza poseen, y esto les permite desplegar una serie de proyectos y actividades encaminadas a esa ayuda mutua, a fomenta esa solidaridad intragrupal, pero también como veíamos anteriormente, dirigida a personas y colectivos que van más allá de la propia comunidad creyente. Veamos a continuación cómo perciben a la comunidad en esta materia:

«Lo fundamental en el concepto de Iglesia Protestante es la comunidad, la vida comunitaria, antes que el culto, que desde luego también lo hay. Lo más importante es ayudar a la gente en su vida, visitar a las personas, saber cómo están. Hay grupos-célula, ahora están un poco a la baja porque en medio de la crisis la gente desaparece y vuelve, pero que son grupos pequeños de no más de doce personas, que es donde se lleva adelante el día a día; pueden encontrarse, cuidar unos de otros, contarse sus problemas, conocerse de verdad, orar unos por otros, eso hay que organizarlo. Entonces ese tipo de cosas es lo que hago» (Iglesia de la Trinidad).

Es esta dimensión y naturaleza la que hace que este interlocutor afirme que lo fundamental de la Iglesia Protestante es la comunidad y su vida comunitaria antes que el culto, aunque se añade que también existe. Del mismo modo, para las personas que han emprendido un proceso migratorio, la comunidad religiosa les ofrece ese soporte necesario para aliviar las necesidades tanto de primer orden como la alimentación, la ropa, el refugio, así como un apoyo emocional acompañado del desarrollo espiritual, ofreciendo a través de todo ello una orientación o guía a la persona recién llegada. Evidentemente, es más fácil que esta visión del grupo como ente acogedor se visibilice cuando se organizan alrededor del hecho migratorio, en el que la acogida es un momento decisivo que se asemeja, pero que también puede quedar reducido, al mero hecho de las redes. Es importante por tanto entender que en un primer momento inmigratorio pueden ser grupos que ayuden al asentamiento de nuevos remanentes, pero se plantearán, tarde o temprano, la duda, primero, de su permanencia en el tiempo y, sobre todo, y esencialmente, si siguen siendo grupos religiosos o grupos meramente de apoyo que suministran localización espacial, ayuda para la incorporación laboral y para la protección social.

«...de insertar a la persona que viene nueva a la comunidad, pero no solamente a la comunidad como iglesia sino como ciudadanos; hay perso-

nas que llegan y nos encontramos que cuando vienen aquí dicen: Bilbao, ¿dónde está en el mapa? O sea, han llegado a un sitio que no saben ni dónde está situado. Esto nos dio la idea de la necesidad de estas personas, desde indicarles dónde viven, exactamente dónde están, hasta indicarles dónde pueden ir a encontrar empleo, indicarles dónde pueden ser atendidos por los organismos sociales...» (Iglesia Evangélica Española).

En palabras de una de las personas entrevistadas, las mujeres inmigrantes, por ejemplo, tienen confianza en la Iglesia Evangélica como facilitadora de toda esta suma de necesidades con las que se encuentran en el nuevo escenario, siendo que en la mayoría de los casos han dejado a sus hijos e hijas en origen y desean la reagrupación de los mismos. Aparte de la confianza, en el caso del País Vasco, la inmigración feminizada obedece al modelo de inmigración que se ha ido construyendo y asentando en Euskadi y que reclama básicamente mujeres para varios ámbitos, entre ellos los del cuidado y los personales, y que se ven forzadas a migrar en solitario. Si históricamente han sido los hombres y luego las mujeres se reagrupaban, ahora frecuentemente sucede lo contrario. Por eso, las mujeres encuentran en la comunidad religiosa un sustituto funcional de la familia, ausente físicamente, en donde buscan apoyo de todo tipo, sobre todo emocional y material, y en una última instancia se nos dice que también «espiritual».

En este tipo de situaciones puede suceder que los grupos religiosos ya constituidos en Euskadi funcionen como redes de cooptación de personas inmigrantes que ya profesaban la fe en origen, o bien que terminan profesándola como consecuencia de los bienes comunitarios que estos grupos les dispensan una vez asentadas en Euskadi. La migración es un proceso «duro», además en calidad de mujeres han dejado en la mayoría de los casos a sus hijos e hijas en origen¹ (desvinculación que es más intensa en el caso de ellas por cuestiones culturales, en tanto que el cuidado ha recaído en ellas), y teniendo en cuenta que la reagrupación se demora en el tiempo, las comunidades religiosas, al igual que lo suelen hacer las familiares o las amistades, funcionan entre tanto a modo de ayuda material, pero también y sobre todo de bálsamo personal:

«Sí, vienen [ellas solas]. Luego quieren traer a la familia, entrar en ese proceso. Entonces yo también me doy cuenta de que para muchos de

¹ Autoras como Arlie Russell Hochschild (2001), Saskia Sassen (2003) o Amaia Pérez Orozco (2007) han trabajado este tema y sus repercusiones, acuñando la primera de las autoras la frase de «*cadenas globales del cuidado*», para referirse a cadenas de dimensiones transnacionales que se conforman con el objetivo de sostener cotidianamente la vida, y en las que los hogares se transfieren trabajos de cuidados de unos a otros en base a ejes de poder, entre los que cabe destacar el género, la etnia, la clase social, y el lugar de procedencia.

ellos la Iglesia Evangélica les da mucha confianza, de los países que vienen. Y ellos saben que si vienen aquí van a encontrar apoyo, van a encontrar... bueno, te digo, vienen con todo el corazón y porque ellos tienen una imagen muy buena de lo que es la Iglesia Evangélica. Vienen buscando ayuda, vienen buscando de todo tipo: desde la ayuda económica, vestido, ropa, hasta el apoyo emocional en el... pues en todo lo que están viviendo que es tan duro. Y también, por supuesto, la parte espiritual» (Iglesia Evangélica Pentecostal Salem).

Para algunas personas inmigrantes la Iglesia cumple una función de colchón social ya que no es la dimensión religiosa la más importante. Un proceso de anomia entre una realidad que se ha dejado atrás y otra a la que se accede sin una brújula orientadora llevan a buscar refugio coyuntural en la Iglesia de que se trate. Una vez que elaboran una mínima estructura de plausibilidad para desarrollar su propio proyecto migratorio termina desertando y marchándose de la estructura religiosa.

Por todo ello, sobresale la labor en intervención social, porque en lo que respecta a las actividades que las comunidades evangélicas llevan a cabo, además de las relacionadas directamente con el culto, resulta muy reseñable la indudable labor que históricamente vienen realizando estas iglesias en lo que concierne a la acción social, sobre todo, en temas de ayuda a la drogodependencia, así como en proyectos de cooperación.

No todas las comunidades llevan a cabo este tipo de actividades manifiestamente orientadas al exterior, pero la actividad básica que todas y cada una de ellas desarrollan es la del acompañamiento y ayuda a las personas miembro, o que participan de algún modo en la comunidad. A través de esta ayuda, como ya mencionábamos anteriormente, tratan de cubrir necesidades básicas como la alimentación, la ropa, incluso se brinda ayuda en la búsqueda de habitación o vivienda y de trabajo, de manera que se previene del peligro de exclusión social de estas personas.

En esta línea, son numerosos los proyectos dirigidos a personas inmigradas de origen extranjero que han pasado a formar parte de la comunidad o que, conociendo el servicio que esta presta, se han acercado al grupo religioso. No obstante, en los últimos años y a consecuencia de la crisis económica, la población a la que están ayudando supliendo las necesidades básicas se ha ampliado, creando un cambio de concepción en estos nuevos destinatarios sobre lo que estas iglesias son. Desde las comunidades sienten esta nueva realidad como una oportunidad de romper con el estigma que hasta ahora les acompañaba. En este sentido, muestran una voluntad de normalidad hacia el exterior, como nos informan en una de las entrevistas. Estas iglesias incluso se han funcionalizado con respecto a los públicos que atienden, de forma que lo que primeramente era percibido como un servicio para inmigrantes, con la emergencia y consolidación

de la crisis se ha extendido a la población autóctona, que una vez conocida la experiencia quedan sorprendidos y termina gustándoles. Esta intervención social no es ajena a las iglesias evangélicas, «que no estamos para retorcerle la mano a nadie para que crea en nuestra fe», sino que es consustancial a su práctica, es una forma de decir: «mira aquí estamos». Esta disposición tiene una evidente función misional, pero no necesariamente instrumental. Es decir, el comportamiento instrumental está presente en las personas que rotan y que terminan desligándose finalmente, pero no en las intervenciones sociales ni en la misión de la comunidad religiosa.

«Sí, sí, cada vez más. Y antes, te voy a decir una cosa, antes... yo tengo bastante tiempo en esto de la asistencia social y no venía gente española... Regularmente muy poca. Y venían y decían es que esto es para inmigrantes, pero ahora no. La necesidad que se generó con esto de la crisis y todo, ahora si viene la gente española, y no solo eso sino que les gusta, ¿me entiendes? Porque dicen no son raros, son gente normal, ¿me entiendes? Y de hecho la celebración de Navidad que tuvimos el año pasado, este... los jóvenes prepararon, bueno, nuestro... grupo de danza preparó un musical muy bonito y todo, y mucha gente de la que asiste, incluso gente musulmana viene y se sienta a escucharlo, a verlo y es, es una... es un compartir con ellos, porque al final, ya te digo, ven que no somos raros, que no estamos para retorcerle la mano a nadie para que crea en nuestra fe, y ven que hay disposición nuestra por atenderles, por... por decir, mira aquí estamos. Eso es».
(Grupo de discusión)

Respecto a los proyectos y actividades dirigidas a la población en general, son muchas las comunidades (dieciocho de las veintinueve entrevistadas) que forman parte de asociaciones a través de las cuales desarrollan proyectos en diferentes ámbitos: desde la colaboración en hogares de personas ancianas, rehabilitación de personas drogodependientes o toxicómanas y proyectos de cooperación en distintos países.

2.3.2. IGLESIAS ORTODOXAS

En el caso de las comunidades ortodoxas, la mayoría de las comunidades mantienen un servicio dirigido a las personas recién llegadas o personas que no tienen cubiertas algunas necesidades básicas, como las alimentarias, de ropa, vivienda, etc.

«Podemos decir que tenemos porque hemos apoyado tanta gente que ha llegado aquí, y me han dicho no tenemos donde dormir, qué comer, donde trabajar... y hemos intermediado: alguien que tenía un

cuarto libre, alguien que sabía de un trabajo, alguien que puede dar unos dineros, nosotros que tenemos un fondo para los pobres hemos dado dinero. Esto podemos decir que son actividades sociales». (Parroquia Todos los Santos de Bilbao).

Incluso algunas comunidades cuentan con un fondo destinado a este tipo de necesidades primarias, que denominan como «fondo para la pobreza»:

«Nosotros tenemos ese fondo para la pobreza que ayudamos a la gente que llega». (Parroquia Todos los Santos de Bilbao)

Este fondo para la pobreza resulta de gran ayuda para las personas que acaban de llegar al territorio tras un proceso migratorio o que, ya estando asentadas, se encuentran con estas necesidades de carácter tan básico.

2.3.3. COMUNIDADES MUSULMANAS

En cuanto a la religión musulmana se refiere, como lugar emblemático, la mezquita resulta crucial para estas comunidades. Analizando las entrevistas, se percibe la gran importancia que este espacio representa, que más allá de lo religioso supone el lugar de encuentro, de relaciones y apoyo entre las personas que conforman la comunidad. En suma, la mezquita «es el todo... para el musulmán es el punto clave». La sobresignificación que en este testimonio se le da a la mezquita abarca todas las dimensiones sociales que una persona puede experimentar, porque en el interior mismo de la comunidad es «el corazón». Pero aparte de todo esto es la escuela, el lugar de aprendizaje, el lugar en el que se comparte la alegría, la pena, se resuelven las necesidades y los problemas familiares, etc. Desde este punto de vista es fundamental el centro de culto, porque en él se imprimen los sueños, esperanzas o fracasos de la comunidad. Esto nos lleva a la cuestión que mencionábamos en la parte de la fortaleza respecto a los espacios de culto, en tanto que si es tan grande la centralidad de la mezquita, desde una política local responsable no pueden ponérsele trabas como a veces sucede en nombre de oscuras fuerzas que no controlamos:

«La mezquita es el lugar de vida, es el centro, es el corazón del musulmán dentro de la comunidad... La mezquita es escuela, la mezquita es el lugar de aprendizaje, de trabajo, la mezquita es, es el todo... Cualquier persona musulmana ante cualquier necesidad, lo primero de todo piensa es ir a la mezquita, en cualquier momento de alegría, pues va a la

mezquita para compartir con su compañeros. Entonces, la mezquita es el punto de encuentro, el punto central donde por todas partes y por todas las necesidades se acude a la mezquita, como dice Abdullah. Relaciones sociales en la mezquita, economía encuentras en la mezquita, búsqueda de trabajo encuentras en la mezquita, fiestas encuentras en la mezquita, celebraciones de todo tipo, realidades tan difíciles, cuando hay una enfermedad, que la gente va a la mezquita para que les ayude. Cuando una persona tiene un problema familiar acude a la mezquita para que le solucionen su problema. Entonces la mezquita, para el musulmán es el punto clave...» (UCIPV).

De esta manera, la comunidad se convierte en proveedora de múltiples recursos, desde la escucha hasta la búsqueda de trabajo, la resolución de conflictos o problemas que surgen, creando así una red de solidaridad entre las personas miembro. En el caso de *Soubulu Salam*², incluso han creado un fondo para contratar seguros de repatriación en caso de fallecimiento de algún miembro, por la dificultad hoy en día de ser enterrados adecuadamente en el lugar o municipio de residencia. También la cofradía senegalesa *Moutakhabina Filahi*, recoge fondos cuando alguno de los miembros de la comunidad se encuentra en situación de necesidad, así como la iniciativa del hospedaje en casas propias a los recién llegados, llegando incluso a comprar la mercancía (de venta ambulante) a uno de los compatriotas si este se ve muy necesitado. La mezquita/comunidad por consiguiente es una estructura de ayuda mutua, una especie de segunda red comunitaria. Si la primera la constituyen los grupos primarios, la segunda ejerce la misma función en forma de organización.

Además de las actividades o acciones dirigidas a la ayuda, en la mezquita se desarrollan actividades relacionadas con el culto, como las oraciones o las festividades que anualmente lleva a cabo la población musulmana, como la *Fiesta del Codero*, el *Ramadán* o la *Fiesta del Gran Magal* en el caso de los mouridies. Al estar lejos de la familia, estas celebraciones se viven con cierta angustia (por lo que quienes tienen posibilidades suelen preferir viajar al país de origen), pero muchas personas encuentran en la comunidad un apoyo importante en fechas tan señaladas. Estas fiestas, como señala Lacombe (2000), resultan ser prácticas colectivas que permiten tejer y reforzar redes sociales en estos contextos de inmigración. Prosiguiendo con la reflexión que hacíamos en el anterior párrafo, las mezquitas y su calendario de ritos se convierten en el segundo grupo familiar en ausencia o carencia del primero. Es la solidaridad hecha grupo a través

² Comunidad musulmana formada por personas de origen senegalés, de la cofradía mouridie.

de personas a las que no se conoce necesariamente como a las del grupo familiar e íntimo. De este modo, se evita el aislamiento y se cercenan las frustraciones, porque todo creyente/practicante encuentra el sustituto funcional del núcleo familiar, sobre todo en los momentos rituales más emotivos en que este núcleo se echa en falta. Parafraseando a Anderson, podríamos hablar de «comunidad» imaginada.

«En unas fechas señaladas, permitir que una persona pueda celebrar la fiesta del fin del Ramadán con su familia por lo menos por la mañana que es una vez al año, tampoco es mucho. Yo creo que sí, porque es importante, porque si no la persona acaba aislada y eso crea frustraciones. Bueno, a título personal yo prácticamente cada año en el mes del Ramadán y la celebración del fin del Ramadán estoy en Argelia. Estoy en Argelia porque aquí me parece bastante duro». (Asociación Bidaya)

Esta función reparadora es más notoria entre los solteros que residen solos y sin vínculos familiares, de forma que juntándose «se hace una especie de familia entre ellos». En los momentos más importantes para un creyente la celebración no puede realizarse en solitario, es preciso recurrir a la familia, real o imaginada, que es la que se crea en contextos adversos a través de la participación en ritos comunes. Todo cambia si se elimina la «comunió», hasta el sabor del cordero:

«Normalmente esas fiestas se hacen entre los jóvenes que son solteros aquí, que han venido solos desde países de origen, que no tienen ningún familiar. Entonces, se hace una especie de familia entre ellos. Eso yo, personalmente sí que he vivido, pues a veces la fiesta del cordero no soy capaz de celebrarla solo. Porque ¡vamos, qué sabor tendrá! Entonces nos juntamos amigos de la misma situación que tengo yo, y celebramos juntos». (Mezquita de Orio)

Por esta labor que las comunidades religiosas llevan a cabo, nos atrevemos a decir que en cierto sentido, y al igual que otras muchas entidades laicas, estas comunidades se han convertido en extensiones del Estado, cumpliendo en muchas ocasiones funciones que corresponden al Estado del Bienestar. Y es que, como señalan algunos autores:

«Las organizaciones que no dependen del gobierno coayudan sustancialmente a la formación de capital social precisamente porque generan distintos tipos de interacciones, facilitando procesos de cooperación solidarios que generan confianza, además hacen accesibles los bienes y servicios públicos que el gobierno no logra brindar». (Putnam, 1993 en G. Espinoza y L. Flores, 2011: 5)

2.4. *Convivencia en diversidad*

Dentro de muchas de las comunidades religiosas, existe una realidad que enriquece tanto a la comunidad propia como a cada uno de los miembros de la misma. Nos referimos a la pluralidad de la que se componen estos grupos con base en la diversidad de orígenes de sus miembros. Este hecho se da principalmente en las comunidades en las que conviven personas de varios orígenes extranjeros. En otros casos, la situación es diferente: hay una mayoría que son de origen vasco o español y el resto de orígenes extranjeros. Esta realidad plural y diversa no supone un obstáculo para el desarrollo de las comunidades. Para salvar algunas dificultades que puedan surgir, como en el tema del idioma, las comunidades hacen esfuerzos para incorporar otras lenguas que sean o bien compartidas o bien que sean conocidas por la mayoría o totalidad de las personas que participan de la liturgia. Por otro lado, cuando examinábamos las comunidades evangélicas veíamos que, en las compuestas mayoritariamente por personas autóctonas, se hacían esfuerzos por integrar a las recién llegadas o de origen extranjero, sin que las diferencias culturales hayan supuesto una barrera para este fin. Siguiendo a Moreras:

«Existe un contexto global, en el que los colectivos inmigrados se relacionan comunitariamente con otros colectivos con los que se comparte una misma pertenencia religiosa, aunque no cultural o nacional, lo que facilita generar un sentido compartido de vinculación a un corpus doctrinal concreto. Ese sentimiento compartido puede generar una sensibilidad especial por los avatares y circunstancias que afectan a los miembros de este colectivo amplio, estén donde estén, con los que se comparte esta referencia, y se crean y movilizan solidaridades intercomunitarias que se expresan en contextos locales diferentes, y de acuerdo con lógicas que pueden también ser diferentes, si bien se relacionan con las condiciones en que estos colectivos se hayan insertados socialmente, o bien con el clima político que se vive en tales contextos». (Moreras, J. 2006: 28)

Tomando la religión como base de su unión se crea un sentimiento de comunidad religiosa plural y colectiva.

Conclusiones

En resumen, podemos afirmar que casi la totalidad de comunidades religiosas analizadas cuidan el capital social de vinculación, bien a través del aporte identitario, de la variedad de servicios y actividades que ofrecen y cubren, o bien por el apoyo que muestran tanto a los países de origen,

como a países que, sin ser los originarios de la inmigración, se encuentran en situación de necesidad. Asimismo, cumplen un rol de «familia», de grupo cercano necesario para muchas personas que han vivido un proceso migratorio y no disponen de esa red fuera de la comunidad. En este sentido, la comunidad reproduce muchos de los ritos y símbolos tanto religiosos como culturales del país de origen.

No obstante, y atendiendo a la herramienta analítica del capital social, este capital se ve limitado por distintas razones. Por un lado, como hemos podido observar en la descripción de la fortaleza de estas comunidades, la veteranía o la trayectoria de las comunidades es una condición de elevada importancia, en tanto que esto será lo que determine en gran medida su capacidad de desarrollar los distintos tipos de capital social y, en concreto, el de vinculación, en el que caben las actividades e iniciativas encaminadas al apoyo y fomento de la solidaridad. La corta trayectoria de la mayoría de las comunidades religiosas analizadas, exceptuando algunas evangélicas y en menor medida musulmanas, repercute en algunos aspectos clave relacionados con los recursos tanto económicos como humanos necesarios para estas labores. Por otro lado, siendo que la diversidad religiosa en el País Vasco está siendo una realidad recientemente analizada y no gestionada de manera coordinada, ni protocolizada, se dan algunas situaciones que condicionan esta capacidad de desarrollo, como es el tema de las dificultades a la hora de la apertura de centros de culto, así como el poco desarrollo de los capitales de puente y acceso; este último coartado en parte por la escasa interacción existente entre estas comunidades y las distintas administraciones y entidades públicas.

Referencias bibliográficas

- Álvarez de los Mozos, Francisco J. (2013). *Capital social de las asociaciones de inmigrantes. Asociaciones bolivianas, colombianas, ecuatorianas y peruanas en Bilbao, Madrid y Valencia*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Appiah, K. Anthony (2003). «Los fundamentos de los derechos humanos», en M. Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona: Paidós.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1995). *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Comas, Dolores y Pujadas, Juan José (1991) «Familias migrantes: reproducción de la identidad y del sentimiento de pertenencia», *Revista Papers*, n.º 36, pp. 33-56.
- Espinosa, Gardy A. y Flores, Leonel (2011). «Discutir el campo del capital social desde un enfoque transdisciplinario», *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, n.º 29, pp. 55-80.

- Ester, Peter (2006). «Bonding, bridging, and believing Social capital of Dutch-American Reformed communities», en *Fifth Triennial Conference of the International Society for the Study of Reformed Communities (ISSRC): «Reformed Communities in an Era of Growing Globalization and Pluralism»*, New Jersey: Princeton, Julio 9-12, <https://www.calvin.edu/henry/ISSRC/Conferences/Papers/ester06.pdf>
- Gallo, María Teresa y Garrido, Rubén (2009). *El capital social. ¿Qué es y por qué importa?* Madrid: IUAES-Universidad de Alcalá.
- Hochschild, Arlie R. (2001). «Las cadenas mundiales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional», en A. Giddens y W. Hutton (coord.). *En el límite: la vida en el capitalismo global*, Madrid: Tusquets, pp. 187-208.
- Lacomba, Joan (2000). «El Islam inmigrado; discursos y prácticas de los migrantes musulmanes», en *II Congreso sobre la inmigración en España; «España y las migraciones internacionales en el cambio de siglo»*, Instituto Universitario de Estudios sobre migraciones, Madrid; http://sirio.ua.es/documentos/pdf/estrategias_integracion/el%20islam%20inmigrado.pdf
- Maalouf, Amin (1999). *Identidades asesinas*, Madrid: Alianza Editorial.
- Moreras, Jordi. (2006). «Creencias más allá de las fronteras: las expresiones religiosas en contexto migratorio». *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, n.º 7, pp. 21-47.
- Pérez-Agote, Alfonso (2012). *Cambio religioso en España: Los avatares de la secularización*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Pérez-Agote, Alfonso y Santiago, José Antonio (2009). *La nueva pluralidad religiosa*, Madrid: Ministerio de Justicia.
- Pérez Orozco, Amaia (2007). *Cadenas globales de cuidados*, República Dominicana: Instraw-Naciones Unidas.
- Portes, Alejandro (1995). «Economic Sociology and the sociology of immigration. An overview», en A. Portes (ed.). *The economic sociology of immigration*, Nueva York: Russel Sage Foundation.
- Sassen, Saskia (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid: Traficantes de Sueños.

Normas para la presentación de originales

1. Los artículos deberán ser originales e inéditos, su publicación no debe estar comprometida en otro medio y la temática debe estar relacionada con la del Anuario. El idioma para la presentación de originales será el castellano o el inglés. Los artículos serán sometidos a evaluación de pares.

2. La extensión de los trabajos será de entre 6.000 y 10.000 palabras para los artículos, en papel DIN A4, a un espacio y medio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía.

3. Los artículos serán enviados en soporte informático, Times New Roman 12, a la siguiente dirección: revista.derechos.humanos@deusto.es. Su publicación dependerá de la evaluación positiva de los informes confidenciales elaborados por evaluadores externos relacionados con los temas del trabajo. La respuesta de la evaluación se hará en el plazo máximo de 8 semanas.

4. En la primera página se indicará: título del artículo, nombre y apellidos, dirección, teléfono y correo electrónico, así como su filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Todo los artículos deberán incluir un resumen del texto (máximo 150 palabras), además de las palabras clave del mismo (entre 5 y 10), en castellano y en inglés.

5. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables a cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro y la tabla.

6. Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

7. Actualmente se están elaborando nuevas normas para las notas a pie de página y las referencias bibliográficas. Estas serán incorporadas en la página web del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Cualquier consulta, se pueden poner en contacto con la dirección indicada más arriba.

Requirements for submission of original documents

1. Articles must be unpublished originals, and uncommitted to publication elsewhere, and the subject must be related to the ones of the yearbook. The language for submission must be Spanish or English. Articles will be peer-reviewed.

2. The documents should be of between 6,000 and 10,000 words in length for articles; they should be printed on A4 paper, 1.5 lines spacing, including graphs, charts, tables, notes and bibliography.

3. Articles will be sent electronically in 12-point Times New Roman, to the following address: revista.derechos.humanos@deusto.es. Publication will depend on the positive evaluation of two reports made by peer-reviewers related to the subject of the article. The response on the evaluation will be communicated in less than eight weeks.

4. The first page should include the following: the title, the author's full name, address, telephone number and email address, as well as the author's institutional affiliation and the way in which he/she wishes this to be stated. All articles should include an abstract of the text (maximum 150 words), as well as the relevant keywords (between 5 and 10), in Spanish and English.

5. All graphs should be correlatively numbered, bear a title and the relevant source. The same requirements apply to charts and tables. An exact reference of the place in which the graph, chart or table is to be located should be included in the text.

6. Abbreviations should be accompanied by their corresponding full form the first time they are used, e.g. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

7. Requirements for footnotes and bibliographical references are currently being revised. These will be included in the webpage at the Pedro Arrupe Human Rights Institute site. Any other question, you may contact at the previous E-mail address.

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2015

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2015

El Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos pretende facilitar un espacio de reflexión e intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones que se producen en el ámbito de la acción humanitaria y los derechos humanos. Los estudios y textos aquí incluidos intentan recabar el interés de académicos, profesionales, activistas de movimientos sociales y otras personas interesadas en este campo. El contenido de este Anuario se nutre tanto de aportaciones realizadas desde la universidad como de reflexiones y propuestas de personas que cuentan con experiencia y responsabilidad directa en el campo de la acción humanitaria, así como en el de los derechos humanos. En esta edición, estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos.

The Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights aims to provide a 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. The studies and texts included in this twelfth issue intend to be of the interest for academics, professionals, social movement activists and other people connected to the fields of humanitarian action and human rights. The contents of this Yearbook are mainly monographic articles.



Deusto

Instituto de Derechos Humanos
Pedro Arrupe
Human Rights Institute



GARAPENERAKO
LANKIDETZAREN
EUSKAL AGENTZIA
AGENCIA VASCA DE
COOPERACIÓN PARA
EL DESARROLLO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO