

# Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

## Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

2012



**Anuario de Acción Humanitaria  
y Derechos Humanos**

**Yearbook on Humanitarian Action  
and Human Rights**

**2012**

Universidad de Deusto - Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe  
University of Deusto - Pedro Arrupe Institute of Human Rights  
2012

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe:

Avda. de las Universidades, 24

48007 Bilbao

Teléfono: 94 413 91 02

Fax: 94 413 92 82

Correo electrónico para envíos de artículos:

gorka.urrutia@deusto.es

URL: <http://www.idh.deusto.es>

Coordinación editorial:

Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Cristina Churruca, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Eduardo J. Ruiz Vieitez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Consejo Asesor:

Susana Ardanaz, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Carlos Camacho Nassar, DANIDA

Francisco Ferrándiz, Centro Superior de Investigaciones Científicas

Koen de Feyter, University of Antwerp

Xabier Etxeberria, Universidad de Deusto

Javier Hernandez, United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights

Mbuyi Kabunda, University of Basel

Asier Martínez de Bringas, Universidad de Deusto

Fernando Martínez Mercado, Universidad de Chile

Guillermo Padilla Rubiano, University of Texas

Felipe Gómez, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Francisco Rey, IECAH-Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

Nancy Robinson, United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights

Trinidad L. Vicente, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

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. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Illustration front page:

PHOTO 1: Caterina Monti

PHOTO 2: Reni Kommnick

© Publicaciones de la Universidad de Deusto

Apartado 1 - 48080 Bilbao

e-mail: [publicaciones@deusto.es](mailto:publicaciones@deusto.es)

ISSN: 1885-298X

Depósito legal: BI-1984-06

Impreso en España/Printed in Spain

# Índice / Contents

<b>Prólogo</b> .....	7
<b>Hitzaurrea</b> .....	9
<b>Foreword</b> .....	11
<b>Estudios / Articles</b>	
El Islam creado y recreado. La práctica religiosa musulmana ante la esfera pública vasca <i>José Ramón Intxaurre</i> .....	15
Algunos problemas jurídicos relativos al caso de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid <i>Agata Serranò</i> .....	37
The Tradition of Civil Litigation in a New Age of International Law: International Perspectives on the Domestic Enforcement of Human Rights <i>Phillip Wardle</i> .....	55
The Batwa Indigenous People in Uganda and their Detachment from Forest Livelihood: Land Eviction and Social Plight <i>Norman Mukasa</i> .....	71
Voices in Transition <i>Alessio Surian</i> .....	85
El concepto de pertenencia ( <i>belonging</i> ) como marco analítico para la investigación sobre la juventud de origen inmigrante <i>Concepción Maiztegui, María Esther Aretxabala, Aitor Ibarrola, Pedro J. Oiarzabal</i> .....	101
Asylum Seeker's Access to Education- A Humanitarian Crisis in Israel <i>Jessica Ody</i> .....	113

---

Land Grabbing in Sub Saharan Africa. A Human Rights Framework to address State and Extraterritorial Obligations: The case of China in the D. R. of the Congo <i>Ute Reisinger</i> . . . . .	123
Un análisis crítico del espacio humanitario: entre el discurso establecido y la práctica espacial <i>Luis Enrique Eguren Fernández</i> . . . . .	135
<b>Actividades académicas / University activities</b>	
Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2011 . . . . .	153
Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuaren jarduerak 2011. urtean . . . . .	155
Pedro Arrupe Institute of Human Right activities in the year 2011 . . . . .	157

# Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su décima edición del Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos. La finalidad de esta publicación es la de facilitar un espacio donde la reflexión y el intercambio sobre las prácticas, experiencias e investigaciones en el ámbito de la Acción Humanitaria y los Derechos Humanos sea posible para académicos, profesionales y personas vinculadas a este campo. El Anuario, con esta edición, pretende continuar ofreciendo un espacio para la creación de pensamiento crítico en dicho campo, accesible no solo al mundo académico, sino también a los agentes sociales involucrados, tanto en el espacio estatal como internacional. En coherencia con el afán de ofrecer una publicación de calidad y en la búsqueda de un reconocimiento a nivel científico, en esta edición hemos introducido novedades que contribuyen a ello.

El contenido de esta décima edición del Anuario se nutre de varios tipos de aportaciones: algunos de los estudios proceden de personas pertenecientes a alguna de las redes europeas e internacionales en las que participa el Instituto; otros han sido consecuencia de investigaciones realizadas por personas ajenas a la estructura del Instituto, que cuentan con experiencia directa en el campo de la acción humanitaria y de los derechos humanos; varios de los artículos incluidos en esta edición son resultado de trabajos de investigación en el marco de los programas de posgrado del Instituto de Derechos Humanos. Todos estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos.

Desde ediciones anteriores, el Anuario continúa profundizando en el cumplimiento de los criterios necesarios para formar parte de las bases de datos de revistas científicas reconocidas internacionalmente. Como en anteriores ediciones, de cara a la siguiente, continuaremos con la convocatoria abierta para el envío de artículos originales, tal y como podéis observar en las normas de estilo. Con ello animamos a enviar originales para su publicación, así como a difundir esta posibilidad. El Anuario se complementa con una presentación de las actividades más relevantes desarrolladas por este Instituto a lo largo del pasado curso.





## Hitzaurrea

Deustuko Unibertsitateko (Bilbao) Giza Eskubideen Institutuak Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako Urtekariaren hamargarren edizioa aurkezten du honako liburuki honekin. Argitalpen honen helburua Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako praktiken, esperientzien eta ikerketen hausnarketarako eta trukerako toki bat eskaintzea da akademiko, profesional eta arlo honetan diharduten pertsoneri. Urtekariak esparru honetako pentsamendu kritikoa sortzeko espazioa eskaintzen jarraitzeko asmoa du argitalpen honekin, mundu akademikoarentzat ez ezik arlo honetako gizarte eragileentzat ere, estatu eta nazioarte mailan. Kalitatezko argitalpen bat eskaini eta maila zientifikoan onespena bilatu nahiari loturik, asmo hori lortzeko berrikuntzak sartu ditugu eskuartearen duzun argitalpen honetan.

Urtekariaren hamargarren edizio honen edukiak ekarpen mota ezberdinetik hornitzen dira: batzuk Institutuko taldeak parte hartzen duen nazioarteko edo Europako sareetako bateko pertsonen ikerketetatik; beste batzuk Institutuaren egituratik kanpo, ekintza humanitarioan eta giza eskubideen alorrean esperientzia zuzena duten pertsonen egindako ikerketetatik; Edizio honetako artikulua batzuk, Giza Eskubideen Institutuko gradu-ondoko programetako esparruan egindako ikerketak dira. Eduki guztia hauek ikerketa edo artikulua monografikoen itxura hartzen dute.

Aurreneko argitalpen-tik, Urtekariak aurrera pausuak eman nahi ditu nazioartean ezagunak diren aldizkari zientifikoak jasotzen dituzten datu baseetan sartzeko behar diren irizpideak betetzeko. Hurrengo edizioari begira, deialdi irekia egongo da ar-

tikulu originalak bidaltzeko, horretarako estilo arauetan ikusiko duzuen bezala, artikulua bidaltzeko animatzen zaituztegu. Argitalpen hau Institutuak joan den ikasturtean burututako jarduerarik nabarmenekin osatzen da.



## Foreword

This is the tenth edition of the Humanitarian Action & Human Rights Yearbook presented by the Institute of Human Rights at the University of Deusto. The aim of this publication is to provide academics, professionals and other people involved in the field with a space for reflection and the exchange of experiences and research in Humanitarian Action and Human Rights. It is intended that, with this edition, this space for the creation of critical thought in the abovementioned field will be maintained and made accessible not only to the academic world, but also to the social agents involved on both a national and international scale. In coherence with our aim to provide a high quality review, and in the search for a scientific recognition, several changes have been introduced.

The content of this the tenth edition of the Yearbook is made up of various types of contributions. Firstly, a number of studies by members of some of the international and European networks of which the Institute is member of. Secondly, articles that are the result of research carried out by people from outside the Institute, people with experience straight from the field of humanitarian action and human rights. Several of the articles included in this edition are the result of research works under the postgraduate programs of the Human Rights Institute. All these contents take the form of case studies or articles. Most of the content is in the form of monographic studies or articles.

Since last year's edition, the Yearbook continues with the accomplishment of publishing criteria for scientific recognition and therefore, be included in international indexes. Call for papers for next year's edition is open, as you can see in the require-

ments for submission. Therefore, we invite those of you reading this copy to put forward your proposals, and to spread out this possibility. This Yearbook is accompanied by a description of the most significant activities of the Institute during the last academic year.





# **Estudios**

## **Articles**



# El Islam creado y recreado. La práctica religiosa musulmana ante la esfera pública \*

José Ramón Intxaurbe<sup>1</sup>

## Resumen

La gestión de la diversidad de acuerdo a los valores democráticos encuentra un capítulo específico y relevante al afrontar la pluralidad religiosa. El reto de encontrar factores que aglutinen en un mismo proyecto social a comunidades con diferentes cosmovisiones adquiere en el caso del colectivo musulmán, características que parecen subrayar el potencial de conflicto que presenta su integración en las sociedades europeas.

Una buena forma de testar si esa incompatibilidad es tal, puede ser la de comparar las dinámicas y necesidades de la población musulmana —en este caso, del País Vasco— con los principios que inspiran el rol de las religiones en los regímenes democráticos contemporáneos. Ese es el objetivo de las siguientes líneas, en las que los planteamientos teóricos acerca del lugar que ocupan los credos religiosos en las sociedades modernas, entran en diálogo con la vivencia cotidiana de una minoría religiosa que reclama su lugar en el espacio público.

*Palabras clave:* Islam, Secularización, Espacio público, Práctica religiosa, Inmigración, Segunda Generación, Personas Conversas al Islam.

## Abstract

Managing diversity according to democratic values is especially relevant in addressing religious plurality. The challenge of finding factors that bring together communities with different worldviews under a same social project presents a number of features, in the case of the Muslim community, that seem to underscore the potential for conflict that their integration into European societies has. A good way to test whether there is such inconsistency may be to compare the dynamics and needs of the Muslim population - in this case, in the Basque Country - with the principles underlying the role of religion in contemporary democratic regimes. This is the aim of this paper, where the theoretical approaches to the role played by religious beliefs in modern societies enter into dialogue with the daily life of a religious minority that claims its place in the public space.

*Key words:* Islam, secularisation, public space, religious practice, Immigration, second generation, converts to Islam

---

\* Agradezco a la profesora Trinidad L. Vicente su valiosa orientación y sus generosos consejos.

<sup>1</sup> Doctorando del programa de Estudios Internacionales e Interculturales. Universidad de Deusto.

## 1. Introducción

Las periódicas polémicas en torno a la apertura de una nueva mezquita o al hilo de la prohibición de acudir a clase dirigidas a jóvenes vestidas con el *hiyab*, parecen sugerir la existencia de una contradicción entre la visibilización de la identidad musulmana y los valores democráticos sobre los que se han construido los regímenes liberales de Europa Occidental. Ciertos sectores de la ciudadanía y de los medios de comunicación reaccionan con alarma ante estos episodios y articulan un confuso discurso en los que se mezclan las ideas de laicidad y asimilación, con las de integrista religioso y sumisión de la mujer. El presente trabajo surge, en consecuencia, del cuestionamiento acerca de si la inserción del Islam en el espacio público europeo responde al esquema traumático como es presentado no pocas veces en numerosos debates que encuentran eco en los foros públicos de opinión o si, por el contrario, la comunidad musulmana europea está construyendo su experiencia y su identidad conforme a claves propias y coherentes con los valores del continente.

En la primera parte de este proyecto, se ha procedido a analizar aquellos conceptos que dan forma al debate en torno a esta cuestión. Se trata de conceptos fundacionales de los regímenes liberales occidentales y que, en no pocas ocasiones, son empleados en un sentido incompleto, cuando no equivocado, para justificar la exclusión de las identidades religiosas del espacio público. Nos preguntaremos por el significado del término secularización, por el valor de la esfera pública, la neutralidad del estado o el encaje de las sensibilidades minoritarias en un esquema inspirado por el ideal multicultural.

Una vez estudiada la flexibilidad que ofrecen los principios inspiradores de nuestros regímenes políticos, será el momento de analizar las visiones de la comunidad musulmana del País Vasco, que se recogieron a través de la aplicación de una metodología cualitativa. No es este colectivo el único que se ve afectado por el debate sobre el papel de las religiones en la esfera pública, pero sí es aquel en el que confluye más atención mediática y un mayor número de prejuicios. Se ha indagado en torno a la manera en que los integrantes de esta comunidad viven su fe y configuran los elementos de su identidad individual y colec-

tiva en un entorno que no es mayoritariamente musulmán, y la manera en que negocian con este hecho. Con frecuencia veremos que los miembros de este colectivo reclaman aspectos para los que se consideran legitimados por el ordenamiento jurídico. El análisis de estas necesidades, a la vista de los principios enunciados en la primera parte, ayudará a arrojar luz sobre su encaje en la narrativa cotidiana de la sociedad vasca.

En conclusión, el objetivo general ha consistido en analizar si la inserción del Islam en nuestra sociedad, lejos de las fotografías estáticas y traumáticas que se nos presentan, no responde más bien a un proceso dinámico. Sabemos que el espacio público es conformado a través de varios elementos, uno de los cuales es la diversidad religiosa, en el que cada colectivo plantea las necesidades y demandas que le son propias; podemos preguntarnos si la vivencia que de su religión hace la comunidad musulmana, en contacto con los valores y principios de las sociedades de Europa occidental, podría adquirir características propiamente europeas.

## 2. El exigente camino de la diversidad

«El pluralismo de cosmovisiones y la lucha por la tolerancia religiosa no sólo fueron la fuerza motriz del surgimiento del estado constitucional democrático, sino que ambos factores siguen proporcionando, también hoy en día, estímulos para configurarlo de manera consecuente». (Jürgen Habermas<sup>2</sup>)

La diversidad religiosa que acoge la sociedad vasca en la actualidad no es ciertamente un aspecto que le deba pasar desapercibido a quien observe con atención: hay muchos y variados lugares de culto que resultan visibles con solo pasear por las calles del País Vasco. Se trata de un fenómeno que precisa de una reflexión, especialmente en lo que respecta a la implementación de políticas públicas<sup>3</sup>.

Fundamentalmente porque la pluralidad religiosa supone un capítulo, no menor precisamente, de la gestión de la diversidad conforme a los principios democráticos. Ello principalmente por dos razones. En primer lugar porque las religiones constituyen un importante ingrediente para la construcción de las identidades

<sup>2</sup> Habermas, J. (2006) «La tolerancia religiosa como precursora de los derechos culturales» en *Entre naturalismo y religión*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona, p. 260.

<sup>3</sup> Ruiz Vieytez, E.J. (dir.) (2011) *La diversidad religiosa en el País Vasco. Nuevos retos sociales y culturales para las políticas públicas*, 1.ª ed., Universidad de Deusto, Bilbao.



colectivas. En ese sentido, la tendencia del grupo dominante ha sido la de excluir a los grupos minoritarios de la construcción del espacio público. Esa tentación ha sido históricamente demasiado fuerte como para ser obviada. Sin embargo desde un prisma de defensa de los derechos humanos, no es sostenible<sup>4</sup>.

En segundo lugar, porque un repaso histórico nos lleva a constatar que la religión está en el mismo origen del liberalismo, en la medida en que éste surgió en los contextos de las guerras religiosas europeas que tuvieron lugar en los inicios de la edad moderna. El desarrollo posterior, que llevó a la creación de los estados-nación, impuso una lógica que empuja en una dirección opuesta a la de los modelos religiosos<sup>5</sup>. Walzer<sup>6</sup> empleó la didáctica metáfora de los muros de separación para explicar la tarea reformadora del liberalismo. Tras cada uno de esos muros se dio forma a una libertad moderna. La separación entre Iglesia y Estado alumbró la libertad religiosa así como la neutralidad del Estado.

Fruto de todo este proceso, la secularización es considerada como un requisito indispensable para el surgimiento del orden social moderno. Sin embargo, es también un término al cual, con el tiempo, se le ha ido dotando de diferentes sentidos y como tal puede generar cierta confusión al ser empleado en los debates públicos. Por ello Casanova<sup>7</sup> nos invita a diferenciar las tres connotaciones que encierra:

1. Secularización como requisito de la modernidad mediante el cual las instituciones religiosas dejan de ejercer un control sobre los diferentes ámbitos del estado, la economía y la sociedad y se crean «esferas» separadas. Éste es el sentido aludido más arriba.
2. Secularización como privatización de la religión. Si, coherentemente con el punto anterior, consideramos a la libertad de conciencia como la primogénita entre las libertades modernas así como un pilar del individualismo,

parece razonable que ese derecho a la privacidad que tienen las personas no sufra ninguna injerencia por parte de los poderes públicos. Por otro lado, éstos últimos tampoco deben verse presionados, en su percepción neutral, para que favorezcan cosmovisiones parciales que no son comunes al conjunto de la sociedad. De ahí su consideración como un asunto estrictamente privado y protegido. Aparece aquí la distinción entre privado/público, que aparentemente ha zanjado de manera satisfactoria el papel de las religiones en las sociedades contemporáneas.

3. Secularización como proceso que prevé la decadencia de la fe y la pérdida de relevancia de la religión como producto de la modernización de las sociedades y el aumento del bienestar. Este fenómeno, observado fundamentalmente en Europa occidental, ha sido interpretado a menudo como universal e inevitable.

A pesar de que la segunda y la tercera acepción del término secularización puedan ofrecer explicaciones aparentemente definitivas sobre el futuro de las religiones en las sociedades contemporáneas, ha habido variedad de autores que han puesto sobre la mesa elementos de juicio con los que se pueden alcanzar otras conclusiones. Casanova emplea el neologismo «desprivatización» para llamar la atención sobre lo artificial de la tradicional división público/privado como forma de delimitar el espacio reservado a la religión. Como nos recuerda este autor, emplear categorías binarias para atrapar la realidad social es engañoso puesto que en ella no se dan esas dicotomías, con lo que se corre el peligro bien de dejar amplios ámbitos sin definir o bien de convertir una de las dos categorías en un gran «cajón de sastre» en el que entre todo lo no incluido en la otra. El panorama se complica si incluimos una realidad propia de la modernidad, «la sociedad civil o lo social»: «Las fronteras empíricas reales entre las tres esferas son muy porosas y cambian constantemente, por lo que se producen interpenetraciones entre las tres<sup>8</sup>».

<sup>4</sup> Kymlicka, W. (2009) *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona, pp. 41-69; Parekh, B. (2005) *Repensando el multiculturalismo*, 1.ª ed., Istmo, Madrid, pp. 470-490.

<sup>5</sup> Levey, G. B. (2009) «Secularism and religion in a multicultural age» en Levey G.B. y Modood, T. (eds.) *Secularism, religion and multicultural citizenship*, 1.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge pp. 4-6; Habermas, J. (2009) «¿Qué significa una sociedad postsecular? Una discusión sobre el Islam en Europa» en *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 70-71.

<sup>6</sup> Walzer, M. (2001) «El liberalismo y el arte de la separación» en *Guevara, política y moral*, 1.ª ed., Paidós, Bcelona, pp. 93-96.

<sup>7</sup> Casanova, J. (2007a) «Reconsiderar la secularización: Una perspectiva comparada mundial» en *Revista académica de relaciones internacionales*, num. 7, noviembre, pp. 1-4.

<sup>8</sup> Casanova, J. (1994) *Religiones públicas en el mundo moderno*, PPC, Madrid, pp. 66-67.

Un ejemplo clásico de la interdependencia de estos ámbitos en la práctica lo representa la lucha del movimiento feminista por poner las relaciones domésticas y la familia (auténticos bastiones de la privacidad) en el centro del debate para la consecución de una auténtica igualdad sexual<sup>9</sup>. En el campo concreto de lo religioso Etxeberria, Ruiz y Vicente<sup>10</sup> proponen el interesante ejemplo de la función de los lugares de culto que, si bien congregan a los fieles en actividades en principio privadas, con frecuencia lanzan mensajes directos a la sociedad civil marcando claros patrones de comportamiento, con lo que el espacio privado adquiere una doble vertiente. También actúan en un espacio fronterizo aquellas asociaciones que realizan su función en la sociedad civil, persiguiendo un bien común pero cuya inspiración fundacional respondió a intereses religiosos, como es el caso de *Cáritas*. Estos y otros ejemplos pueden ayudar a entender la creciente complejidad de un panorama en el que la religión «abandona su lugar asignado en la esfera privada y entra en la esfera pública indiferenciada de la sociedad civil para tomar parte en el proceso en curso de debate: la legitimación discursiva y el nuevo trazado de las fronteras»<sup>11</sup>.

Por otro lado, si bien todas democracias liberales occidentales son seculares<sup>12</sup>, las interpretaciones y materializaciones institucionales de este principio han estado conformadas por las tradiciones religiosas y las culturas nacionales de cada estado, convirtiendo en consecuencia, como afirma Tariq Modood<sup>13</sup> a la secularización «en una experiencia particular». Al fin y al cabo, la forma de entender y llevar a cabo el proceso de separación Iglesia-Estado en Europa y Estados Unidos no sólo partió de pre-

misas jurídicas diferentes (compárense las exigencias de la *laïcité* de la III república francesa con la primera enmienda de la constitución estadounidense) sino que ha configurado realidades sociales opuestas<sup>14</sup>. La predicción que auguraba la tercera acepción del término secularización sobre la progresiva desaparición de la religión en la esfera pública y que se basaba en los bajos índices de participación religiosa detectados en Europa occidental no sólo no se ha cumplido<sup>15</sup>, sino que contrasta con las elevadas cifras de práctica religiosa que se dan en la sociedad estadounidense y que no se pueden explicar con el razonamiento de la «excepcionalidad americana» ya que, a la luz de las cifras del resto del mundo, nos podríamos preguntar si no es Europa la que constituye la excepción.

En cualquier caso, más allá de las polémicas entre las dos orillas del Atlántico, lo cierto es que la modernidad, que ha eliminado el elemento eclesiástico del espacio público, no ha cercenado la capacidad del elemento religioso para constituir fuertes vínculos comunitarios; especialmente destacables en aquellas sociedades receptoras de inmigración, en las que presenta, asimismo, un fuerte elemento transnacional<sup>16</sup>.

Una vez aceptado este diagnóstico, varios influyentes autores elucubran sobre la necesidad de situar el debate en nuevas coordenadas. Taylor destaca que el secularismo no tiene tanto que ver con la separación de Estado y religión como con la postura que los regímenes democráticos tienen que adoptar respecto de la diversidad. En consecuencia propone una redefinición del término que preserve la protección de los principios que

<sup>9</sup> Kymlicka, W. (1995) *Filosofía política contemporánea*, 1.ª ed., Ariel, Barcelona, pp. 270-280.

<sup>10</sup> Etxeberria, X., Ruiz, E.J. y Vicente T.L. (2007) *Identidad islámica y espacio público en el País Vasco*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 48-52.

<sup>11</sup> Casanova, J. (1994), *op. cit.*, p. 97.

<sup>12</sup> Conviene no dejarse llevar, como nos alertan Bayón, F. y Lancersos, P. (2010) «Marco conceptual: secularización y diversidad religiosa» en Ruiz, E.J. (dir.) *Pluralidades Latentes. Minorías religiosas en el País Vasco*, 1.ª ed., Icaria, Barcelona, pp. 49-59, por la confusión o falsa sinonimia entre los términos secularización y laicidad. Este último hace referencia al marco de relación entre el Estado y las distintas confesiones religiosas, en el cual el primero no reconoce el hecho religioso y se mantiene ajeno al mismo, de manera que funciona sin relacionarse con las segundas. A pesar de que parte de la opinión pública tiende a considerar éste como el modelo vigente en España, lo cierto es que su

constitución consagra en el artículo 16.3 el principio de no confesionalidad del Estado.

<sup>13</sup> Modood, T. (2009) «Muslims, religious equality and secularism» en Levey G.B. y Modood, T. (eds.) *Secularism, religion and multicultural citizenship*, 1.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, p. 177.

<sup>14</sup> Taylor, C. (2011) «¿Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo?» en Mendieta, E. y Vanantwerpen, J. (eds.) *El poder de la religión en la esfera pública*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 42-44.

<sup>15</sup> Casanova, J. (2007b) «La inmigración y el nuevo pluralismo religioso. Una comparación Unión Europea/Estados Unidos» en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, num. 77, p. 15-22.

<sup>16</sup> Ruiz Vieitez, E. J. (2010a) «Introducción. Diversidad religiosa, identidad y derechos humanos en Europa y en la complejidad vasca» en Ruiz, E.J. (dir.) *Pluralidades Latentes. Minorías religiosas en el País Vasco*, 1.ª ed., Icaria, Barcelona pp. 21-22; Bayón, F. y Lancersos, P. (2010) *op. cit.*, pp. 52-54.

buscaban ser garantizados en su origen y que ayude a superar la «fetichización» de las soluciones adoptadas por cada estado en un momento histórico determinado —véase, en este sentido, la diferente forma de gestionar la realidad del *hijab* en Francia, Alemania o Gran Bretaña—<sup>17</sup>.

A similares conclusiones llega Habermas<sup>18</sup> cuando se pregunta por la manera de convivir en sociedades «postseculares» (entendiendo por ellas a sociedades ampliamente secularizadas en las que la religión sigue teniendo fuerte relevancia pública). Lo que late bajo la argumentación de ambos autores es la pregunta acerca de la manera en que una sociedad que se entiende a sí misma como diversa puede articular un discurso común para el conjunto de la ciudadanía. Se trata de una cuestión que ya Rawls identificó como uno de los retos básicos del liberalismo político y que formuló de la siguiente manera: «¿Es posible que se dé una sociedad estable y justa, cuyos ciudadanos libres e iguales estén profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales encontradas y aún inconmensurables?»<sup>19</sup>

La búsqueda del discurso, la identidad o la cívica en el trato que aglutine a la sociedad como comunidad política es un requisito importante de cara a compaginar la igualdad propia de la institución de la ciudadanía con las diferencias culturales derivadas de la existencia de distintas cosmovisiones. El autor estadounidense acuñó el concepto de *consenso entrecruzado* (*overlapping consensus*) en el que cada una de las doctrinas razonables de la sociedad acepta la concepción política de la comunidad, cada una desde su punto de vista. Es decir, traducido al ámbito que nos ocupa, y en palabras de Habermas, que desde las premisas de la propia fe se interiorice la «legitimación secular de la comunidad estatal». Esta exigencia precisa de un inevitable proceso de aprendizaje no sólo de parte de las tradiciones religiosas sino también de la sensibilidad secular ya que, como nos advierte el pensador alemán, hay que evitar caer en la tentación de confundir la neutralidad estatal con «la exclusión de las manifestaciones religiosas del ámbito público»<sup>20</sup>.

### 3. Lo común a deliberación. La esfera pública

Hasta ahora hemos visto cómo el debate académico pone en duda ciertas certezas, con el consiguiente efecto desconcertante que ello produce: ni lo privado y lo público están nitidamente divididos, ni la religión es un tema estrictamente privado que se deba mantener alejado de la esfera pública. Si esto es así, convendría ver qué es lo que se entiende por *lo público* y qué papel juega en ese concepto aquello que se concibe como *espacio público*.

Hannah Arendt relaciona lo público con lo común a los individuos que viven en sociedad y le asigna con ello dos significados: es tanto aquello visto y oído por todos y que en consecuencia tiene publicidad, como los objetos y asuntos propios de todas las personas, que es diferenciado de lo que privadamente cada una de ellas poseen. Al reflexionar sobre lo que en ese espacio común une a un conjunto de personas cuyas percepciones y visiones sobre lo colectivo serán necesariamente diferentes, plantea una reflexión que está en un territorio común a las citas reproducidas de Rawls y Habermas: «La esfera pública, al igual que el mundo en común, nos junta y no obstante impide que caigamos el uno sobre el otro, por decirlo así. (...) Sólo donde las cosas pueden verse por muchos en una variedad de aspectos y sin cambiar su identidad, de manera que quienes se agrupan a su alrededor sepan que ven lo mismo en total diversidad, sólo allí aparece auténtica y verdaderamente la realidad mundana»<sup>21</sup>.

Partiendo del concepto de democracia deliberativa que en su versión ideal «genera una interna conexión entre negociaciones, discursos de autocomprensión y discursos referentes a la justicia, y cimenta la presunción de que bajo tales condiciones se alcanzan resultados racionales o equitativos»<sup>22</sup>, podríamos concluir que el espacio público lo constituyen aquellas argumentaciones o debates que, realizados de una manera formal o informal, abordan asuntos que inciden en la cosa pública y que involucran

<sup>17</sup> Taylor, C. (2011), *op. cit.*, pp. 45-50.

<sup>18</sup> Habermas, J. (2009) *op. cit.*, pp. 64-71.

<sup>19</sup> Rawls, J. (2004) *Liberalismo político*, 1.ª ed., Crítica, Barcelona, p. 165.

<sup>20</sup> Habermas, J. (2009) *op. cit.*, pp. 77-80.

<sup>21</sup> Arendt, H. (1998) *La condición humana*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona, pp. 59-66.

<sup>22</sup> Habermas, J. (2010) «Tres modelos normativos de democracia» en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, p. 240.

a todos en la medida en que afectan a políticas públicas o aspectos legislativos<sup>23</sup>.

Este planteamiento responde a un esquema ideal, puesto que el mencionado debate debería materializarse en los medios de comunicación y ahí, quienes defienden este punto de vista son conscientes —Gamper sin ir más lejos reflexiona sobre ello— de la dificultad de acceder al discurso dominante por parte de los grupos minoritarios así como los intereses económicos que condicionan y filtran los mensajes transmitidos desde los medios de comunicación. No es el objetivo de este escrito el de abundar en este punto, aunque durante las entrevistas ha habido ocasión de tratar este fenómeno.

Como conclusión, el espacio público debiera ser un lugar de debate y deliberación democrática, cuya inspiración secular no debería conducir al veto de las identidades religiosas. Sin embargo, en el plano práctico, a continuación analizaremos las dificultades que un grupo religioso minoritario en nuestras sociedades (el colectivo musulmán) encuentra para acceder con sus ideas a esa esfera pública.

#### 4. De lo latente a lo evidente: el Islam a la vista

Una de las citas más empleadas para ilustrar las consecuencias del proceso de inmigración internacional producido en Europa occidental a lo largo de la segunda mitad del siglo xx es aquella autocrítica realizada por las autoridades alemanas: «Importamos mano de obra sin darnos cuenta de que estábamos importando seres humanos». Esta frase explica muy bien la dificultad que, aun hoy en día, los países europeos tienen para verse a sí mismos como sociedades receptoras de inmigración. La importancia que en el contexto europeo tuvo la formación de los estados-nación y la idea de uniformidad sobre la que se construyeron, ofrecen una pista importante al analizar la vigen-

cia de ciertos prejuicios. Como resultado, a la hora de gestionar la diversidad religiosa, Europa se mueve, por un lado, entre una tradición y una autocomprensión de pluralismo religioso limitado y, por otro, entre una ya expuesta, fuerte tendencia hacia la rígida secularización y la privatización religiosa.

Aunque no es el único grupo afectado por este fenómeno, lo cierto es que en este tablero de juego, el colectivo musulmán adquiere características específicas debido no sólo a las particularidades que le son propias sino a la manera como es percibida por las sociedades occidentales. En la mayoría de los países europeos Islam e inmigración van de la mano. Como apunta Casanova, esta circunstancia acentúa los mecanismos de la *otredad* ya que el *otro* suele ser al mismo tiempo el inmigrante, racial y religiosamente diferente y socioeconómicamente desfavorecido. En consecuencia «es la práctica libre, pública y colectiva del Islam como una religión inmigrante lo que la mayoría de sociedades europeas encuentran difícil de tolerar»<sup>24</sup>.

La clave del análisis de Casanova se centra en dos aspectos: la visibilización de una comunidad minoritaria, por un lado, y por otro en la concepción de esas prácticas como ajenas a la tradición y la realidad europeas. Este último dato resulta de interés por cuanto nos habla de cómo la ciudadanía europea se concibe a sí misma. Un cuestionamiento sincero acerca de la uniformidad cultural y étnica que se da por supuesta en las instituciones europeas nos puede llevar a diagnosticar, como lo hacen AlSayyad y Castells<sup>25</sup> que «el problema de la Europa actual no estriba en no ser multiétnica, sino en no considerarse tal». Sin olvidar las consideraciones históricas que nos hablan de la presencia musulmana en Europa desde antiguo —circunstancia que ha llevado a dar forma a las raíces y las culturas nacionales de amplias zonas geográficas del viejo continente<sup>26</sup>—, deberíamos concluir que en la actualidad parte significativa de la población europea profesa la fe musulmana y es éste un fenómeno que es necesario gestionar. El reflejo que de esta gestión encontramos mayoritariamente en

<sup>23</sup> Gamper, D. (2010) «Ciudadanos creyentes, el encaje democrático de la religión» en Camps, V. (ed.) *Democràcia sin ciudadanos. La construcció de la ciudadanía en las democracias liberales*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 118-119.

<sup>24</sup> Casanova, J. (2007b), *op. cit.*, pp. 16-19.

<sup>25</sup> AlSayyad, N. y Castells, M. (2003a) «El Islam y la identidad cambian de Europa» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-Islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 19-25.

<sup>26</sup> Vertovec, S. y Peach, C. (1997) «Islam in Europe and the politics of religion and community» en Vertovec, S. y Peach, C. (eds.) *Islam in Europe. The politics of religion and community*, Macmillan Press, Londres, pp. 3-47; Watt, W.M. (2001) *Historia de la España islámica*, Alianza editorial, Madrid, pp. 182, 193; Moreras, J. (1999) *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*, CIDOB Edicions, Barcelona, pp. 55-64.

los medios de comunicación se centra en su potencial de conflicto, provocando entre la ciudadanía una imagen de «conmigo o contra mí» que después tiene su continuación en los debates públicos que se organizan para abordar estos asuntos<sup>27</sup>.

La visión que se extrae de estos episodios es la del Islam como una realidad monolítica y ahistórica, de forma que, como apunta Levey<sup>28</sup>, condiciona la respuesta que las democracias liberales ofrecen a sus crecientes comunidades musulmanas, ya que son vistas como una incómoda amenaza para el Estado secular al tiempo que rompen las costuras del equilibrio multicultural<sup>29</sup>. Habría que preguntarse entonces, en primer lugar, por la veracidad de la manera como se percibe al colectivo musulmán y, por otra parte, si es cierto que sus pretensiones son excesivas, incluso para unos regímenes que se definen como multiculturales<sup>30</sup>.

En relación a la primera de las preguntas planteadas, la percepción del Islam como un fenómeno uniforme, impermeable y carente de cualquier evolución cronológica resulta poco útil por esencialista y debe mucho a análisis como el de Huntington<sup>31</sup> que, aunque pone el acento en la importancia que están adquiriendo los sistemas culturales y religiosos, lo hace de manera dicotómica, estática y tendenciosa en el análisis del papel de occidente<sup>32</sup>. Esta visión del Islam tiene la capacidad de introducir en la misma categoría a una mujer senegalesa, a un anciano paquistaní, a un joven

uzbeko o a una niña bilbaína simplemente por su adscripción a la fe musulmana. Que la comunidad musulmana mundial es étnica, cultural y geográficamente heterogénea es una obviedad. Clifford Geertz<sup>33</sup> en su conocido estudio antropológico sobre el Islam en Marruecos e Indonesia mostró la diversidad, la historicidad y la capacidad de adaptación del Islam: una variedad de pueblos culturalmente diversos que toman una misma idea religiosa. De manera que se puede hablar de un Islam en el Magreb, extremo oriente, el sur de Asia, África subsahariana... En palabras de Bassam Tibi: «La riqueza del Islam siempre se ha relacionado con su diversidad cultural»<sup>34</sup>. Podríamos preguntarnos entonces —y esto es importante al analizar a quienes profesan este credo en Europa— si además del Islam hay otros factores capaces de forjar identidades incluso con más fuerza que la religión: el origen étnico, tribal, nacional, de clase... Este factor también es dinámico. Como recuerda AlSayyad, la identidad de la población musulmana en suelo europeo es situacional a corto plazo, pero a largo plazo se introducen variaciones de contenido aunque se mantengan algunos de sus aspectos<sup>35</sup>.

Si hoy día es comúnmente aceptado que la formación de la identidad no funciona como una simple adscripción acrítica a categorías preestablecidas sino que se configura como un proceso dinámico y ambivalente en el que se articulan factores heterogéneos, algunos de los cuales pueden entrar en conflicto<sup>36</sup>, resulta

<sup>27</sup> Sirva simplemente como muestra: Basurto, J. (2011) «La mezquita de la discordia espera la licencia» en *Deia* 17 de julio de 2011; Igea, O. (2011) «Vecinos de Basurto radicalizarán sus protestas contra la mezquita de Pablo Alzola», en *El Correo* 1 de junio de 2011; Obelleiro P. (2011) «La niña del velo, excluida de la fiesta de fin de curso» en *El País*, 23 de junio de 2011; Agencia EFE (2011) «Musulmanes de Lleida piden alejar de las ciudades las iglesias de Marruecos» en *El Mundo*, 24 de agosto de 2011.

<sup>28</sup> Levey, G.B., (2009), *op. cit.*, pp. 15-20.

<sup>29</sup> El propio Sartori, G. (2003) *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*, 3.ª ed., Taurus, Madrid, p. 157, suscribe este punto de vista y lo expresa de forma inequívoca: «¿Se quiere integrar al musulmán? Es una pregunta distinta de la que se plantea para las otras identidades culturales. Los hebreos, los indios, los asiáticos, pertenecen a culturas sofisticadas, o sea, articuladas y flexibles, capaces de encontrar un equilibrio entre el preservarse en clausura y el abrirse en aceptación. El Islam, con el material tosco que exporta a Europa, no posee esa flexibilidad. Ni tampoco la alienta».

<sup>30</sup> Una interesante panorámica sobre la controversia que sitúa a los musulmanes como un peligro para las políticas multiculturales lo ofrece Matteo Gianni en Gianni, M., (2010) «Una visión de Europa occidental: reflexiones sobre la integración de los musulmanes en sociedades seculari-

zadas» en Ruiz, E.J. y Urrutia, G. (eds.) *Derechos humanos y diversidad religiosa*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 82-99.

<sup>31</sup> Huntington, S. (2011) *The clash of civilizations and the remaking of World order*, 1.ª ed., Simon & Shuster paperbacks, New York.

<sup>32</sup> Casanova, J. (2011) «Cosmopolitanism, the clash of civilizations, and multiple modernities» en *Current sociology* vol. 59, issue 2, pp. 258-263.

<sup>33</sup> Geertz, C. (1994) *Observando el Islam. El desarrollo religioso en Marruecos e Indonesia*, Paidós, Barcelona.

<sup>34</sup> Tibi, B. (2003) «Los inmigrantes musulmanes de Europa, entre el euro-islam y el gueto» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 63-65.

<sup>35</sup> AlSayyad, N. (2003b) «Europa musulmana o euro-islam: a propósito de los discursos sobre la identidad y la cultura» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 30-32.

<sup>36</sup> Hall, S. (1996) «¿Who needs identity?» en Hall, S. y Du Gay, P. (eds.) *Questions of cultural identity*, Sage publications, Londres, pp. 1-17.

llamativo que para muchas personas resulte difícil aceptar que ese proceso también se dé en el colectivo musulmán. Es más, que la propia identidad musulmana europea y la práctica del Islam que se configura en Europa no puedan ser fruto de esa hibridación. Las sociedades modernas ofrecen múltiples ejemplos de transversalidad y mestizaje. Sin ir más lejos, para Modood resulta paradójico que a partir de la vida sexual de los individuos (algo que está en el corazón de la privacidad personal), se puedan construir discursos identitarios en la esfera pública, y en general se salude positivamente una «sexualización» de la cultura, mientras que la religión (factor clave de creación de identidades comunitarias<sup>37</sup>) sea vista como un asunto privado. En aquellos casos en los que la religión resulta ser el Islam, hay una reacción que la condena a la invisibilidad. Por este motivo, Modood<sup>38</sup> califica a la identidad musulmana como «la hija ilegítima del multiculturalismo británico».

En la segunda de las preguntas que nos hacíamos, nos cuestionábamos por el alcance de las pretensiones del colectivo musulmán en la convivencia europea. En otras palabras, ¿dónde se puede poner el límite de la exigencia de la mayoría respecto a la minoría?, ¿qué baremo utilizar cuando cunde la alarma social ante el anuncio de la apertura de una nueva mezquita, o cuando una joven con *hiyab* se queda a la puerta de un colegio, privada de escolarización por la amenaza que representa su vestimenta, o cuando se denuncia la práctica de la mutilación genital femenina a unas niñas aprovechando el desplazamiento de su familia a su país de origen en África con motivo de las vacaciones de verano?, ¿cómo distinguir lo aceptable de lo que no lo es?

Habermas ofrece un criterio en el que defiende una socialización política que pasa por la aceptación de los principios constitucionales del país de acogida, pero que no debe exigir una aculturación que afecte a los modos de vida, prácticas y costumbres, ya que eso supondría «una asimilación que traspasa el nivel de la integración ético-cultural y que, por tanto, afecta de un modo más profundo a la identidad colectiva». En consecuencia, se puede exigir una asimilación a una identidad «amarrada a los

principios constitucionales anclados en la cultura política y no en las orientaciones éticas fundamentales de una forma de vida cultural predominante en el país»<sup>39</sup>.

Siendo esto así, no deberíamos encontrar más motivos de alarma por la apertura de un oratorio musulmán que los que experimentamos ante la de una iglesia católica o un centro evangélico. El hecho de que alguien —siempre que sea de forma libre— decida, por el motivo que sea, cubrir su cabeza, podría hacernos sentir curiosidad por las razones por las que ha tomado la decisión (fe, tradición, costumbre, rebeldía, estética...), pero no parece que debiéramos asignarle unilateralmente un significado a ese hecho y decidir en base al mismo. Un aspecto diferente presenta el caso de la mutilación genital femenina, ya que atenta contra la integridad física y eventualmente la vida de las personas a las que les es practicada, como se prevé en el artículo 15 de la constitución española. El acuerdo político de la comunidad, en el sentido en el que lo emplea Habermas, aparece en este caso ofreciendo una posible guía de actuación. Es en debates de este tipo cuando conceptos como «deliberación racional», «construcción del espacio público», «consenso entrecruzado»... adquieren todo su significado y sentido, pero también se constata la dificultad de su puesta en práctica. A pesar de lo atractivo que puede resultar tomar los atajos más cómodos de soluciones unidireccionales como «asimilación», merece la pena el esfuerzo cuya meta lleva a la mejora de la calidad general de la ciudadanía y, por extensión, de la democracia<sup>40</sup>.

Llegados a este punto, es un buen momento para preguntarnos por la situación del Islam en Europa. Los conceptos analizados hasta el momento nos podrían hacer pensar que, en tanto que realidad dinámica, el Islam europeo puede tener características propias y diferenciadoras respecto a otras zonas del mundo. No sólo por la distancia geográfica existente sino por los diferentes contextos culturales y políticos. Una idea que defiende Michael Wieviorka<sup>41</sup> cuando apunta a que el Islam «no sólo se reproduce sino que se produce», razón por la que invita a anali-

<sup>37</sup> Efectivamente, la religión, junto con la lengua, ha sido tradicionalmente un articulador importante de identidades colectivas. Para encontrar una reflexión sobre estos factores y el trato dado a los mismos por los estados, véase Ruiz Vieytez, E. J. (2010b) «Religiones, identidad y derechos humanos: cuestiones y debates para el siglo XXI» en Ruiz, E.J. y Urrutia, G. (eds.) *Derechos humanos y diversidad religiosa*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 21-25.

<sup>38</sup> Modood, T. (2009), *op. cit.*, p. 174.

<sup>39</sup> Habermas, J. (2010), *op. cit.*, pp. 217-219.

<sup>40</sup> Gianni, M. (2010) *op. cit.*, p. 104.

<sup>41</sup> Wieviorka, M. (2003) «Raza, cultura y sociedad: la experiencia francesa con los musulmanes» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 177-193.

zar las características de la sociedad receptora tanto como a los individuos que escogen el Islam y el significado que se dan a sí mismos y a esa elección.

Es cierto que el concepto de *Ummah*, en el sentido de «comunidad imaginada y constantemente renovada, basada en la creencia de un destino común»<sup>42</sup> contribuye a crear visiones y elementos globalizados en el Islam, pero también resulta plausible pensar que el encuentro con una Europa en la que la democracia, el secularismo y el individualismo juegan un factor importante, supongan fuerzas que den forma a una vivencia comunitaria y a una autocomprensión individual peculiarmente europeas. En cualquier caso, sea de una manera u otra, parece claro que en última instancia habrá que acercarse a los propios interesados, siguiendo en consejo de AlSayyad: «Puesto que las teorías generalizadoras sobre el Islam son imposibles de probar o desmentir y pueden tener un valor muy limitado, parece más útil analizar lo que los propios musulmanes piensan y hacen en las situaciones concretas»<sup>43</sup>.

## 5. «Analizar lo que piensan y hacen»

Si la cita de AlSayyad tiene utilidad es porque invita a huir de los lugares comunes y a confrontar los pensamientos y comportamientos que se dan en la realidad. Con esa misma intención se ha optado por emplear una metodología cualitativa basada en entrevistas en profundidad semiestructuradas a personas de fe musulmana que viven en diferentes puntos del País Vasco. Se ha considerado como personas musulmanas a aquellos individuos que aceptan las creencias y observan los preceptos (con independencia de su frecuencia o intensidad) que, tanto a nivel individual como colectivo, vienen marcados por el dogma islámico. No toca explayarse aquí en torno a los elementos que componen esta definición. El análisis que se propone busca rastrear si la vivencia de la comunidad musulmana vasca se ve configurada por claves propias de la realidad europea, como lo puede representar el hecho de vivir en una sociedad mayoritariamente no musulmana e inspirada por principios seculares y democráticos.

En la realización de esta tarea se ha optado por un planteamiento cualitativo debido a que no solamente se ha querido indagar sobre sus prácticas cotidianas sino sobre las motivaciones que descansan tras ellas y se ha querido dejar que sus protagonistas razonen sobre estos hechos<sup>44</sup>. Se han llevado a cabo 11 entrevistas en profundidad con personas que colaboraron de manera desinteresada con la investigación y a quienes, desde estas líneas, es necesario agradecer el tiempo dedicado y su buena disposición. Se entró en relación con ellas a través del método *bola de nieve* utilizando para ello tanto contactos personales como el de mezquitas o asociaciones de índole religiosa o cultural. Con la selección se buscó contar con un grupo heterogéneo atendiendo a variables tales como su edad (desde los 20 hasta los 70 años), sexo, lugar de nacimiento (diferentes países del Magreb, Oriente Medio o España), lugar de residencia (se abarcaron los tres territorios históricos de la CAV), estado civil (personas solteras o casadas y entre estas últimas, madres y padres de familia), forma de acceso al Islam (personas que provienen de familias musulmanas y personas conversas) así como en cuanto al tiempo de residencia en el País Vasco (desde los 6 hasta los 40 años).

**Tabla 1**

Resumen de las personas entrevistadas

Entrevista	Sexo	Lugar nacimiento	Lugar residencia
E1	Mujer	Argelia	Bizkaia
E2	Hombre	Egipto	Bizkaia
E3	Mujer	Sahara	Bizkaia
E4	Hombre	Jordania	Bizkaia
E5	Hombre	España	Gipuzkoa
E6	Mujer	Marruecos	Gipuzkoa
E7	Hombre	España	Gipuzkoa
E8	Hombre	Marruecos	Gipuzkoa
E9	Hombre	España	Araba
E10	Hombre	Marruecos	Bizkaia
E11	Hombre	Marruecos	Bizkaia

<sup>42</sup> Stepien, A. (2007) «El Islam en Europa» en Etxeberria, X., Ruiz, E.J. y Vicente T.L. *Identidad islámica y espacio público en el País Vasco*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, p. 35.

<sup>43</sup> AlSayyad, N. (2003b) *op. cit.*, p. 31.

<sup>44</sup> El material recopilado en esta investigación (transcripción de las entrevistas y archivos de audio) se encuentra en posesión del autor. Para ampliar cualquier información necesaria se puede contactar con el mismo a través del correo electrónico consignado en el encabezado de este escrito, sin perjuicio del anonimato de las personas informantes.

A lo largo de las entrevistas se abordaron aspectos identitarios, cuestiones relativas a la observancia de los preceptos del Islam y el ejercicio de los mismos en la vida cotidiana, facetas de la organización del culto como las mezquitas e imames, la manera en que se estructura la relación intracomunitaria (desde el ocio hasta los negocios o el asociacionismo), dimensiones familiares como la educación de los hijos o los matrimonios mixtos, así como la forma en la que se interactúa con una sociedad que mayoritariamente no es musulmana<sup>45</sup>.

Por razones de eficacia expositiva y también debido al espacio disponible<sup>46</sup>, se ha optado por analizar la información obtenida a la luz de tres áreas o variables que nos ayudarán a entender la pregunta sobre la manera en que la vivencia y la identidad musulmana toman forma en contacto con la esfera pública vasca:

- La autocomprensión de los individuos. Cómo se concibe la población musulmana.
- Las estrategias de configuración comunitaria. Cómo se presentan en sociedad.
- Expectativas ante la sociedad de acogida. Qué necesidades tienen y cómo interactúan en una sociedad mayoritariamente no musulmana.

## 6. La voz del Islam en Euskadi

### 6.1. La autocomprensión de los individuos

En una doctrina religiosa que carece de una organización jerarquizada —como sí ocurre en el caso del cristianismo católico— que diferencie claramente lo que entra dentro de la ortodoxia de lo que no, prestar atención a la manera en que los miembros del colectivo se definen a sí mismos nos puede ofre-

cer pistas de importancia para conocer la forma en que su vivencia se va configurando en nuestra sociedad. Poner el acento en la vinculación de las personas con el hecho religioso nos debe hacer, además, huir de la tentación de *racializar* la categoría de musulmán, como advierte Moreras<sup>47</sup>. Es cierto que el mayor porcentaje de la comunidad musulmana en el País Vasco lo compone población inmigrada a partir de los años 90<sup>48</sup> pero eso no debe hacernos olvidar que existe la realidad de aquellas personas que han optado por el Islam renunciando a otros creos o ideologías, o bien que hay muchas personas de fe musulmana nacidas en nuestra sociedad. Todos esos factores, unidos al hecho de ser vividos en una sociedad occidental, pueden dar como resultado que dentro del colectivo convivan visiones heterogéneas, desde las más apegadas a la ortodoxia, hasta las que se han adecuado al contexto circundante.

El análisis comenzará por la pregunta que cuestionaba por la *concepción personal del Islam*. Resulta llamativo que en este punto —con independencia de las diferentes circunstancias de cada una de las personas así como de las divergentes perspectivas que posteriormente se irían descubriendo— se han obtenido respuestas muy parecidas que hacen referencia al carácter omni-comprensivo del Islam en todas las facetas de la vida. Un planteamiento holístico que hace referencia no sólo a la dimensión espiritual del Islam sino también a su carácter normativo:

«Es una religión íntegra que abarca desde lo concreto hasta lo complejo» (E3-M Sh-B<sup>49</sup>);

«El islam es un estilo de vida (...) Yo no lo practico para hacer ciertas cosas sino que lo respeto y lo aplico para comer, para tratar a mis hijos, para tratar a los demás, para tratar a mí mismo» (E11-H Ma-B).

Sorprende, a primera vista, la presencia de respuestas tan apegadas a la ortodoxia y la no existencia de definiciones meramente culturales, basadas en la tradición o en lo ritual, defi-

<sup>45</sup> Asimismo, a lo largo de la investigación se ha tenido la oportunidad de asistir a rezos y reuniones en asociaciones y mezquitas así como de charlar de manera informal con diferentes personas, que han ayudado a completar la visión obtenida con las entrevistas realizadas.

<sup>46</sup> No todos los temas tratados en el guión de las entrevistas encontrarán reflejo en el análisis de las siguientes páginas. Dada la extensión de este texto, se han escogido algunos de los considerados más relevantes.

<sup>47</sup> Moreras, J. (1999) *op. cit.*, p. 36.

<sup>48</sup> Bilbao, S., Ruiz, A. y Urrutia, G. (2011) «Las confesiones minoritarias en el País Vasco: caracterización, necesidades y espacios religiosos»,

en Ruiz, E.J. (dir.) (2011) *La diversidad religiosa en el País Vasco. Nuevos retos sociales y culturales para las políticas públicas*, 1.ª ed., Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 32-35.

<sup>49</sup> Para identificar la procedencia de los testimonios, se han incluido varias claves. Junto al número de la entrevista, se indica el sexo de la persona (H-hombre/M-mujer), su lugar de nacimiento (Ma-Marruecos/Arg-Argelia/Eg-Egipto/Es-España/Sh-Sahara) y su lugar de residencia (B-Bizkaia/G-Gipuzkoa/A-Araba).



niciones que sí que aparecen en otros estudios realizados en el mismo ámbito geográfico<sup>50</sup>, así como en el reciente barómetro de opinión<sup>51</sup> de la comunidad musulmana inmigrante de España.<sup>52</sup> Sin embargo este dato nos da una pista sobre la forma en la que se está construyendo la identidad musulmana en una sociedad en que es minoría. Más aún cuando resultan coherentes con los comentarios realizados en torno al segundo ámbito del que hablaremos, que versa sobre *el papel que la identidad musulmana tiene en su concepción individual*, en donde entraría en juego con otras identidades. La razón de incluir esta cuestión reside en la labor de *bricolaje identitario* a la que los individuos modernos estamos sometidos. Como bien apunta Lacomba,<sup>53</sup> en las sociedades modernas las personas no se referencian en base a una sola identidad o a una comunidad, sino que hay un amplio abanico de redes con las que se entablan relaciones de pertenencia y que «obligan» al individuo a *bricolar* su identidad en torno a ellas.

En las respuestas dadas a esta pregunta, la identidad musulmana abarca (tanto por ser vista como superior como por tener un carácter global) y se superpone al resto de identidades que entran en juego en la percepción de las personas entrevistadas:

«La comunidad islámica se denomina como Ummah, superadora de nacionalismos. Claro, cada cual es español, es egipcio, es norteamericano, es alemán. Pero hay algo que es superior a eso, que es la Ummah, que es la comunidad que Allah ha enviado para la sumisión» (E7-H Es-G).

«Yo he vivido en muchos sitios, la verdad, en Europa en general. Y además mis orígenes, que soy bereber, pero nací en Tánger y tal... me ha enseñado muchas cosas. Pero volviendo a lo que hemos dicho antes, yo soy musulmán, o sea que ante todo, para mí es el Islam. Todo lo demás son conflictos étnicos...» (E10-H Ma-B).

Los patrones que marcan las respuestas obtenidas ya han sido detectados en anteriores investigaciones, como la que realizó Jacobson<sup>54</sup> entre jóvenes pakistaníes en el Reino Unido. En aquella ocasión, la investigadora británica dio una doble explicación al hecho de que la identidad religiosa fuese la principal fuente identitaria en perjuicio de la étnica. En primer lugar por la relevancia universal del Islam frente al referente particular de la etnicidad. En segundo lugar porque la identidad religiosa se expresa con límites más claros y persuasivos que otras identidades más porosas. Así lo explicaba una joven musulmana cuando reflexionaba sobre la generación inmigrante y la suya propia.

«Yo creo que el tema de la identidad, creo que nuestros padres, o la primera generación de migrantes, se sienten como más atraídos... su identidad para ellos es más cultural. Más que religiosa, un poco más cultural. (...) Pero los de segunda generación, yo creo que al estar aquí no nos sentimos tan ligados con la cultura, pero sí que nuestra identidad es más el Islam. Sí que nos sentimos más identificados con el Islam» (E6-M Es-G).

Una ilustración del valor de cohesión e integración a través de una comunidad que tienen estas pautas detectadas por Jacobson la encontramos en el testimonio de un converso que vivió un tiempo en Holanda y que narraba así su experiencia:

«Fue una forma muy interesante de integración cultural. Me podía haber integrado en Holanda como europeo ya que es la identidad cultural que tendría más próxima. Pero me ocurrió que visto que el Islam o la comunidad musulmana están muy presentes en ese modelo —aunque sean una minoría— utilicé sus intermediarios (no sólo las mezquitas, también hay tiendas, hay clubes deportivos...) a través de los cuales se estructura la forma de vida fuera del trabajo. Y es interesante porque en la práctica conseguí ser parte de un entorno que era nuevo para mí a través de la pertenencia a una comunidad» (E9-H Es-A).

<sup>50</sup> Abdulhaleem, H. (2010) *Musulmanes en el País Vasco. Perfil religioso, actitudes y creencias*, 1.ª ed., Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 112-152; Fuentes, J.L. y Vicente, T. (2007) *La población magrebi en el País Vasco. Situación y expectativas*, 1.ª ed., Ararteko, Vitoria-Gasteiz, pp. 75-134.

<sup>51</sup> Metroscopia (2011) *Valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana. Quinta oleada del Barómetro de opinión de la comunidad musulmana de origen inmigrante en España*, Ministerio de Interior, Madrid.

<sup>52</sup> Posiblemente sea el tamaño de la muestra lo que produce que no surjan las mencionadas diferencias. En cualquier caso, se trata de la pre-

gunta sobre la propia definición del Islam. Como veremos más adelante, en otros comentarios sí que se detectan comportamientos apegados a visiones culturales.

<sup>53</sup> Lacomba, J. (2001) *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*, 1.ª ed, Subdirección general de museos estatales, Madrid, pp. 43-44.

<sup>54</sup> Jacobson, J. (1997) «Religion and ethnicity: dual and alternative sources of identity among young British Pakistanis» en *Ethnic and Racial Studies*. Num. 2, vol. 20, pp. 238-256.

A la vista de los datos que han surgido hasta el momento, podemos preguntarnos por el valor que tiene y el papel que juega esta *islamización* (o *reislamización* según algunas personas) de la comunidad musulmana. Cesari<sup>55</sup>, sin embargo, hace un análisis que está emparentado con la idea de desprivatización de Casanova, que ya hemos aludido. Para la autora francesa, no hay razón para hablar de *retorno* al Islam sino que estamos ante un fenómeno de visibilización de prácticas ya existentes que se encuadrarían en un modelo de reconstrucción de identidades. Tal reconstrucción tiene sentido si tenemos en cuenta que tiene lugar en un contexto de pérdida de referentes ante el peligro de disolución en la uniformidad.

No obstante, también se han encontrado críticas a ciertas prácticas de visibilización que tienen que ver con aspectos formales sin que haya, a juicio de la persona entrevistada, contenido espiritual tras ellos. Así lo explicaba una joven mujer argelina:

«Desgraciadamente hoy en día entre muchos musulmanes se da más importancia a la práctica, a la ostentación, a lo que es visible y hay muy poco trabajo interior (...) La diferencia entre allí y aquí es que allí había más diversidad en cuanto a cultura religiosa. Aquí veo que es más uniforme, hay como una cierta homogeneidad o unas ganas de que la gente sea homogénea en cuanto a la vivencia religiosa y veo mucha ostentación». (E1-M Arg-B).

En el terreno de la *observancia de los preceptos del Islam* es donde, en palabras de Moreras<sup>56</sup> se crea la figura de la persona religiosa puesto que «hay que atender a la tensión que se establece entre el cumplimiento del dogma y los condicionantes de la vida cotidiana (...) Que lo vivido no siempre refleje fielmente lo prescrito no significa que esa persona deje de ser musulmana». De hecho, las personas interrogadas han contestado frecuentemente subrayando el carácter flexible de los preceptos islámicos<sup>57</sup> y nadie ha denunciado imposibilidades para llevarlos a la práctica aunque sí, en ocasiones, dificultades para su correcta realización debido a los peajes que marca el ritmo de la sociedad occidental. Especialmente en lo referente al rezo, circunstancia que se suple con la aludida flexibilidad religiosa y la facilidad para poner en práctica los preceptos:

«El Islam es flexible. El Islam no es: «Tienes que hacer esto porque sí no...» No, no. Dios antes de darnos obligaciones nos dio derechos. Y cuando nos dio las obligaciones, nos dio flexibilidades (...) Yo veo que, estando en una obra, rápidamente puedo ir al servicio, limpiarme, coger una placa de pladur, hacer la oración y nadie se entera. Tampoco lo voy a soplar a los cuatro vientos, para que todo el mundo lo sepa, pero tampoco me avergüenzo». (E10-H Ma-B).

A la hora de abordar esta cuestión surgió un tema de interés para la reflexión de este estudio. Varias personas reconocieron que las dificultades propias de la práctica religiosa en una sociedad en la que son minoría, podía volverse una fortaleza en la medida en que ese sobreesfuerzo necesario para llevarlo a cabo redundaba en una práctica más acorde con el espíritu original del Islam, más desnuda de interferencias que, en forma de tradiciones o costumbres, se dan en los países de mayoría musulmana:

«Creo que el Corán arroja mucha luz sobre esto. Dice: «Junto a la dificultad, hay facilidad» (...) Pues eso sería la definición de lo que le pasa con un musulmán en occidente, que tiene dificultad pero esa dificultad, a su vez, es su facilidad. (...) vivimos encajados en una sociedad que no comparte nuestras creencias. Entonces, esa es la dificultad. Pero eso, a su vez, es una facilidad, porque refuerza el camino interno. (...) ¿Qué me encuentro yo? Me encuentro personas musulmanas mucho más concienciadas, mucho más luchadoras, mucho más en la búsqueda del camino, mucho más en un trabajo de crecimiento espiritual en occidente que en los propios países árabes, en los que teóricamente ya lo tienen todo hecho.» (E5-H Es-G).

Como se puso de manifiesto por otra de las entrevistadas, la práctica de la religión en inmigración puede favorecer este hecho:

«Bueno esto sí que lo veía en origen. Sí que tenía ya conciencia de que había mucho... de que la religión no era pura. De que había muchos elementos que vienen de las culturas, de las tradiciones. Pero sí que es verdad que aquí también, de alguna manera, es más fácil hacer frente a todo esto, porque el entorno social lo permite. Permite romper con ciertas tradiciones, cuando allí no siempre lo permite el entorno social.» (E1-M Arg-B).

Lacomba<sup>58</sup> hace referencia a este fenómeno como *Islam reatendido*, que configura al fenómeno religioso como una nueva

<sup>55</sup> Cesari, J. (1997) «La reislamización de la inmigración musulmana en Europa» en *Revista de occidente*, n.º 188, pp. 53-70.

<sup>56</sup> Moreras, J. (1999) *op. cit.*, p. 37.

<sup>57</sup> No se va a entrar a valorar cada uno de ellos; simplemente recordar que los *pilares del Islam* son cinco: la profesión de fe (*Shahada*), la oración

ritual (*Salat*), el deber del ayuno (*Siyam*), la peregrinación a La Meca (*Hajj*) y el tributo social (*Zakat*). Küng, H. (2006) *El Islam. Historia, presente, futuro*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 152-168).

<sup>58</sup> Lacomba, J. (2001) *op. cit.*, p. 162.

forma de identificación —con rasgos idealizados incluso— por cuanto está libre de influencias étnicas originales y es capaz de ofrecer una identidad común a un grupo que se encuentra en una situación novedosa como es la del contexto migratorio.

Muy vinculado con este concepto de Islam reaprendido está el hecho de que el Islam en Europa se va configurando con obligaciones que se suman a la de los preceptos religiosos y que tienen que ver con la dimensión cívica de la comunidad musulmana europea. Me refiero al debate intelectual que tuvo lugar en los años 80 y 90 y que resume Tariq Ramadan<sup>59</sup>. Se produjo como consecuencia de la aparición de una generación musulmana nacida en Europa, que carecía de la sensación de provisionalidad que caracterizaba a la generación anterior, compuesta por inmigrantes, y que quería vivir su fe de acuerdo a los principios de su país de origen. Los cinco puntos principales que destaca Ramadan, fruto de la deliberación de expertos e intelectuales musulmanes, se pueden resumir en: (1) Respeto a la legalidad del país de residencia al que se está vinculado por un contrato moral y social, (2) Compatibilidad del modelo seglar con la práctica de la fe musulmana sin necesidad de que se de una asimilación al modelo dominante, (3) Invalidez de los conceptos «lugar de guerra» y «lugar del Islam» por incompatibilidad con la vida moderna, (4) Participación plena como ciudadanos en la organización política, económica y administrativa del país y (5) Capacidad de decidir con arreglo a las exigencias de la propia fe y conciencia dentro de las posibilidades que ofrece la legislación europea.

El carácter cívico y comprometido que tienen estos principios salta más a la vista si se comparan con los criterios que empleó Abdulhaleem<sup>60</sup> para detectar actitudes fundamentalistas en su estudio: (a) Mitificación del pasado y glorificación de sus figuras, (b) Tendencia a mantener distancia y desinterés respecto a los «otros», (c) Falta de voluntad para entender el punto de vista de aquellos con los que está en desacuerdo, (d) Visión vaga e imprecisa de la realidad del «otro» y (e) Justificación de posturas radicales y severas en orden a mantener y propagar la propia fe.

Durante las conversaciones mantenidas, han surgido reflexiones coherentes con esa dimensión cívica enunciada más arriba:

«Nosotros como musulmanes decimos a la gente que tenemos que... antes de pedir sus derechos tienen que cumplir con sus obligaciones. Porque si cumplen con sus obligaciones pueden decir «tenemos derecho». Pero si no cumples con tus obligaciones no me digas que tienes derecho. Porque de dónde voy a sacar tus derechos si tú no cumples. También los otros tienen derechos» (E2-H Eg-B).

«O sea, ¿por qué no podemos tenerlo todo en esta vida? Nadie ha dicho lo contrario. Podemos ser vascos, españoles, podemos ser musulmanes al mismo tiempo y podemos ser lo mejor de todo, que es buenos ciudadanos. Eso es lo que quiero, y lo que deseo. Y es lo que nos ha enseñado el Islam, que seamos buenos ciudadanos» (E10-H Ma-B).

Conviene recordar la importancia que a la creación de una dimensión cívica común otorgaban Rawls, Habermas o Taylor en la primera parte de este análisis, como un ingrediente necesario para aglutinar las diferentes perspectivas que se dan en sociedad.

## 6.2. Estrategias de configuración comunitaria

En esta variable se han discutido aquellos aspectos en los que la comunidad se reconoce como tal ante sí misma y ante la sociedad. El primer punto tratado, que es un ámbito que se mueve en las dos direcciones expuestas, es el de *las mezquitas*. Con independencia del grado de asistencia de cada persona, se ha subrayado el carácter de la mezquita en el país de inmigración no solo como lugar de culto sino como espacio de socialización y reproducción de la vida comunitaria:

«Cuando ya hay un cierto número de musulmanes en un barrio o en un lugar, se siente la necesidad de tener una mezquita (...) Desde la mezquita, se estudia el árabe para los hijos porque no tenemos que perder el árabe (...) Aquí no hay espacios dedicables a los musulmanes sino que tenemos que hacer nuestro propio espacio y ahí se solucionan problemas económicos y el que busca una chica para casarse, también allí, y el que necesita ayuda, allí. Nos informamos de que uno de los nuestros está ingresado... y multitud de cosas. Nos enteramos de las fiestas... Si no existe este lugar ya la vida se ve un poco rota de un cierto modo». (E11-H Ma-B).

<sup>59</sup> Ramadan, T. (2003) «El Islam y los musulmanes en Europa. Una revolución silenciosa» en Roque, M. A. (ed.) *El Islam plural*, 1.ª ed., Icaria Editorial, Barcelona, pp. 227-229.

<sup>60</sup> Abdulhaleem, H. (2010) *op. cit.*, pp. 78-80.

«Desgraciadamente, a lo largo del tiempo en los otros países, en nuestros países, la mezquita se ha ido arrinconando, arrinconando, hasta que ha sido un centro en hacer la oración y salir, dar la charla del viernes y salir. Pero la mezquita no es eso, es todo (...) La mezquita es el sitio donde se solucionan problemas: el matrimonio, el divorcio, las ayudas, la zakat... todo. Esto tendría que hacerse en todas las mezquitas. En nuestros países no se tiene que hacer. Ya que vivimos en un país musulmán el estado tiene que dar más especialidades a los ayuntamientos o a las diferentes entidades para que puedan facilitar el trabajo a los ciudadanos. Pero cuando estamos aquí, en occidente, pues digamos que el papel de la mezquita es todo». (E10-H MaB)

Aunque la conciencia de ser infraestructuras incompletas surge, sobre todo, entre las generaciones de jóvenes y personas conversas:

«Aquí las mezquitas están en precario, no son mezquitas propiamente sino oratorios. Para que sea considerada una mezquita como tal tiene que ser un edificio singular (...) El total de las mezquitas que hay en Euskadi son bajos. Por lo tanto no son edificios independientes y no pueden ser llamados mezquitas como tales. Pero bueno, para la gente de ese sitio, es su mezquita. Serían Mussalas, que es un oratorio, un sitio donde se hace el Salat». (E5-H Es-G)

La mezquita como espacio de socialización también hacia el exterior, como forma de relación con el resto de la sociedad, está presente en las recientes polémicas sobre la ubicación de estos locales en Bilbao y Vitoria. La advertencia que intelectuales como Ramadan<sup>61</sup> hacen acerca de la práctica de la fe en comunidad con un sentimiento de pertenencia social para evitar la creación de guetos está muy presente en la práctica reformadora de las nuevas generaciones, como manifiesta el pensador egipcio. Así hablaba un converso involucrado en la puesta en marcha de la mezquita de su localidad:

«Nosotros por ejemplo hemos puesto carteles en la entrada del Eroski, hemos dado publicidad a la noticia: Reunión para el cambio de mezquita, en euskera, en árabe y en castellano». (E 9-H Es-A)

El aspecto generacional tiene relevancia en este ámbito comunitario que nos ocupa. Se encontró una muestra muy representativa en el caso de la financiación de una nueva mezquita que se está poniendo en marcha en otra localidad. La generación inmigrante encuentra su referencia en la *ummah*, como

comunidad religiosa global, mientras que la nueva generación dirige su mirada a las instituciones del estado en el que viven. Así explicaba una joven los motivos que han llevado a su padre —un veterano líder de la comunidad local— junto con otros compañeros hasta Ceuta y otras localidades españolas a buscar financiación para el proyecto en marcha:

«Tiene Baraka, tiene una bendición. No es lo mismo pedir una subvención al estado. Es un dinero que tampoco has sudado por él (...) Pero un donativo, o sea, el sacrificar tu dinero por la casa de Allah, por la causa de Allah, tiene más bendición». (E6-M Es-G)

Por su parte un joven converso de la misma comunidad lo veía de esta otra manera:

«Tienes las bendiciones de Allah porque te mueves a mil y pico kilómetros que estará Ceuta, pero claro, yo digo: si pidiendo una subvención al Gobierno Vasco o al ministerio de Justicia y a la del ayuntamiento os van a dar esto, ¿para que vais a ir más de mil kilómetros abajo?». (E7-H Es-G)

La conciencia de vivir en una comunidad nacional y de tener derecho a obtener unas ayudas avaladas por el ordenamiento jurídico, es el razonamiento que inspira el testimonio anterior. La forma en que las distintas lealtades van tomando forma en las diferentes generaciones, especialmente en el ámbito familiar, ya fue explicada por Chirane<sup>62</sup> en base a la ansiedad y falta de confianza que en ocasiones se presenta en el contexto migratorio. Mientras la generación inmigrante continúa con la vista puesta en quienes quedaron en el país de origen, sus descendientes están preocupados por su aceptación en la sociedad de acogida. Vemos todo ello en el testimonio de una joven respecto de sus mayores:

«Yo he hablado con marroquíes y entonces claro, te miran como... «Hay que ir y ¿por qué no nos juntamos con los agentes del ayuntamiento?» y me miran como que todavía no están a esa altura. Es un tema de autoestima, de «¿Y quién va a ir a hablar? ¿Y quién no se qué...?». (E6-M Es-G)

Un ejemplo de continuación de las lealtades tradicionales personificadas en la *ummah*, lo encontramos en el testimonio de la joven aludida antes, explicando las motivaciones que inspiran a su padre:

*an islamic identity in western Europe*, 1.ª ed., Grey Seal Books, Londres, p. 17.

<sup>61</sup> Ramadan, T. (2003) *op. cit.*, pp. 230-231.

<sup>62</sup> Chirane, A. (1995) «Conflict and division within muslim families in France» en King, M. (ed.) *God's law versus State law: Construction of*

«Para mí que se cree una mezquita en Francia, aunque yo no vaya a ir, y que yo aporte mi dinero... Hay un dicho del Profeta que dice: «Quien construye una casa de Dios en esta vida, Dios le construye una casa en la otra». Entonces tú aportas tu dinero porque esperas que Dios te de una casa en la otra vida. También es un tema religioso. Aunque yo no vaya a ir nunca a esa mezquita, pero yo he aportado mi granito de arena». (E6-M Es-G)

Todos estos aspectos generacionales encuentran prolongación al analizar el *papel de los imames* en el contexto migratorio. Mientras que, por lo general, las personas inmigrantes reconocen su papel en la comunidad y otorgan un valor a su formación en un país de mayoría musulmana, entre personas conversas y generación joven se echa en falta un conocimiento no sólo de la lengua local sino, sobre todo, de la realidad social del país en el que viven. Para la primera generación la relación con los *imames* supone una ligazón con la sociedad de origen y los valores allí imperantes, mientras que la siguiente generación encuentra dificultades de comunicación por la falta de conexión con la cotidianidad de la sociedad. Veamos un ejemplo de lo primero y lo segundo:

«Tú lees el Corán y tienes algo que no entiendes y ¿qué significa? Vas al imam y te explica qué es (...) Y segundo, creo que el imam tiene que tener justicia y ser sabio. Para ser imam hay que serlo por todos los costados. Y hay que tener mucho conocimiento, paciencia, porque van a ir buenos, malos, creyentes, no creyentes, borrachos, necesitados, desamparados... Yo creo que esa paciencia y ese cobijo lo tiene que dar el imam». (E3-M Sh-B)

«Generalmente un imam lo primero que debe ser es una persona en conexión con los problemas de la comunidad y que sepa interpretar el mundo en el que está viviendo, desde la óptica del Islam, claro. Y eso no se da. Se da gente que te suelta un sermón, que muchas veces no tiene ninguna conexión con la realidad de las personas que están escuchándolo y cumple una función y punto». (E5-H Es-G)

Más aún, el anterior informante llama la atención hacia lo que, a su juicio, puede ser una práctica equivocada, como es la de retribuir a los imames por realizar funciones de tales:

«Pero no se requiere tener un oficio de imam. De hecho, no hay un oficio de imam. Los imanes tradicionalmente se dedicaban a otra

cosa. Eran zapateros, eran carpinteros, eran lo que fuese. Imam no es un oficio pagado, remunerado del que puedas vivir. Además eso sería pervertirlo. De hecho se pervierte cuando se contrata a un imam para que haga de imam». (E5-H Es-G)

La solución para estas últimas necesidades no se ve como compleja ya que se estima que con la creación de una escuela de imames —probablemente integrada en un centro cultural islámico o mezquita de dimensiones y vocación más completa— se podría dar cumplimiento a este y otros objetivos. Aunque en el campo práctico su realización aún no parece cercana en el tiempo, es ya una reclamación acorde a la sensibilidad de la generación joven y de las personas conversas.

Los aspectos rituales y el significado de *las celebraciones comunitarias* ya han sido puestos de manifiesto en anteriores estudios cualitativos realizados en el País Vasco mencionados en este trabajo<sup>63</sup>. Por no resultar redundante, interesa destacar en este estudio aquellos aspectos de la vida comunitaria del Islam que se viven en una dimensión global en la medida en que existe una conexión con la *ummah*. En este sentido, los eventos de expresión colectiva, fundamentalmente los del ciclo religioso —como el Ramadán o la fiesta del sacrificio— pero también los relacionados con el ciclo vital (nacimientos, bodas...) reafirman a la comunidad hacia el interior y hacia su dimensión transnacional, que resulta de importancia para las personas que lo realizan en un contexto migratorio. Así nos lo contaba una informante cuando rememoraba la práctica del Ramadán:

«Luego, el hacerlo en estos días, en concreto, es una manera también de vivir lo mismo que otras personas. Es decir, mi familia que está en Argelia, por ejemplo. Compartir estas fechas y estos días con ellos. Estamos en la distancia pero compartimos algo.» (E1-M Arg-B)

Se pone en valor en este testimonio, como por ejemplo lo ha hecho Hirschman<sup>64</sup>, el componente emocional de los ritos u oraciones dichos en la lengua materna, que aprendidas en la infancia y compartidas ahora con otros en el contexto migratorio, otorgan un valor especial a la práctica religiosa comunitaria en la sociedad de inmigración.

<sup>63</sup> Fuentes, J.L. y Vicente, T.L. (2007) *op. cit.*, pp. 90-98; Etxeberria, X., Ruiz, E.J. y Vicente, T.L. (2007) *op. cit.*, pp. 156-168.

<sup>64</sup> Hirschman, C. (2004) «The role of religion in the origins and adaptation of immigrant groups in the United States» en *International Migration Review*, vol. 38, n.º 3, p. 1211.

Además del aspecto transnacional y autoafirmatorio, varias personas han destacado el valor de comunicación y de proyección de una imagen positiva frente al resto de la sociedad que pueden tener estos eventos visibles. Por ejemplo en la última fiesta del sacrificio:

«Sí, el ayuntamiento suele apoyarnos con el frontón. También solemos usar el salón de juntas del ayuntamiento para hacer nuestras asambleas. Esto ha sido importante, porque ha creado una cierta sorpresa al ver que en el lado musulmán hay un nivel organizativo y que sabemos emplear de forma adecuada los recursos públicos. Tal vez por la diferencia cultural o por desconocimiento del otro, mucha parte de vecindario cree —hay un prejuicio— que los musulmanes no son capaces de tener ese nivel organizativo». (E9-H Es-A)

En general, la percepción de las personas entrevistadas fue positiva en relación a la colaboración con las instituciones a la hora de celebrar sus fiestas comunitarias, aunque la crítica sobre la falta de espacio ante el creciente número de fieles que acuden a estos actos también estuvo presente. No obstante, la llamada de atención de más calado la hizo un converso implicado en la representación de la comunidad musulmana vasca. Para este informante resulta preocupante de cara al futuro que, aunque receptiva, la administración a veces no sea consciente de que la prestación de colaboración por su parte no es un acto discrecional sino el cumplimiento de un precepto legal<sup>65</sup>:

«Vas a la administración y mencionas los acuerdos del 92 y dicen «¿Qué acuerdos del 92?». Pues si empiezas así... Claro que yo también entiendo, la administración tiene millones de leyes. No se va a leer todas. Pero hombre, si tú tienes un área, por lo menos en tu especialización tienes que incidir». (E5-H Es-G)

Los ámbitos en que la comunidad se hace visible e interactúa con el resto de la sociedad o bien con las administraciones públicas para gestionar aspectos necesarios de la convivencia, nos conduce al tercer bloque del presente análisis, que está relacionado con el que acabamos de exponer, y al que da continuidad.

<sup>65</sup> Al ser considerada de notorio arraigo, el Estado firmó con la Comisión Islámica de España un acuerdo, sancionado en la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, por la que se aprueba el Acuerdo de Cooperación del Estado con la Comisión Islámica de España, de acuerdo a lo establecido en el ya mencionado artículo 16.3 CE.

<sup>66</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

### 6.3. Expectativas ante la sociedad de acogida

Nos ocuparemos en este apartado de aquellas necesidades que las personas de fe musulmana trasladan al espacio público y veremos hasta qué punto perciben que sus reclamaciones son tenidas en cuenta. El primer aspecto que surgió como relevante en esta área es *la educación religiosa*. Se reconocen los pasos dados en este terreno, que derivan del artículo 27 del texto constitucional, toman forma en la LOE<sup>66</sup> y se enmarcan en la mencionada Ley 26/1992. En el País Vasco la LEPV<sup>67</sup> y otros textos como el III Plan Vasco de Inmigración<sup>68</sup>, ponen el acento en mecanismos de gestión intercultural de la diversidad con especial énfasis en la educación y las necesidades lingüísticas. Aún así, las clases de religión islámica todavía no están implantadas en los centros educativos de la CAV.

Las personas contactadas trasladaron este aspecto como relevante para ellas por ser la forma de preservar los referentes comunitarios. Es éste un ámbito en el que entran en juego tres factores: la enseñanza en la escuela, los valores familiares y el proceso de socialización del individuo. Un delicado equilibrio que no es fácil mantener, como apunta Moreras<sup>69</sup> debido a que los espacios de socialización en la sociedad de acogida y la actividad enculturadora de la escuela pueden suponer un debilitamiento de la autoridad paterna. Un ejemplo de lo que apunta el investigador catalán lo encontramos en el testimonio de un padre preocupado por la necesidad de inculcar referentes propios a su hijo ante la evidencia de que ni en la escuela ni en la cotidianidad de su día a día los iba a recibir:

«Lo que veíamos es que no es así. Que teníamos que educar a nuestro hijo y darle nuestra manera de vivir. Porque si no... Te levantas a la mañana, le das de desayunar, se lo llevas a ellos y allí se queda desde las 8,30 hasta las 5 de la tarde. (...) ¿En qué momento le has dado tus principios, le has enseñado a comer como tiene que ser? (...) Entonces dijimos: paramos aquí, nosotros vamos a sufrir un poco buscándole a las 12:30, dándole de comer. Por lo menos estas dos horas hasta las dos y media a hablar con él un poco porque si no acaba el niño un poco... hablando más euskera que árabe, más castellano que árabe». (E11-H Ma-B)

<sup>67</sup> Ley 1/1993, de 19 de febrero de la Escuela Pública Vasca.

<sup>68</sup> Eusko Jaurlaritz - Gobierno Vasco (2011) *III plan de inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural, 2011-2013*. Dirección de inmigración y gestión de la diversidad. Departamento de empleo y asuntos sociales.

<sup>69</sup> Moreras, J. (1999) *op. cit.*, p. 310.

La queja más habitual se centra en la forma que desde las instituciones se gestiona la enseñanza religiosa y el debate que aún continúa abierto. Una vez más, la perspectiva de la población inmigrante y la de quienes han nacido en occidente tiene matices diferentes. Mientras para los primeros —como lo visto en el testimonio anterior— domina el aspecto cultural, en los segundos hay añadida una preocupación por la cohesión social. Un converso, al explicar la situación de sus hijos reflexionaba sobre lo que espera de la asignatura de religión:

«En la ikastola no he conseguido ni siquiera que me den la opción de elegir (...) La verdad es que no me preocupa mucho que mis hijos aprendan o no religión en la escuela. De hecho yo no creo que la escuela deba ser un sitio donde se aprenda religión, sino religiones (...). Tenemos que explicarle muy bien al niño qué se va a encontrar ahí fuera. Qué es diversidad religiosa, qué es multiculturalidad, que es interacciones y cómo tiene que interpretar que una niña lleve pañuelo en su clase. ¿Es una amenaza?, ¿No es una amenaza?, ¿Qué es?, ¿Por qué lo lleva? Eso es lo que hay que explicar a los niños». (E5-H Es-G)

Una joven musulmana ofrecía una visión complementaria al narrar cómo en su caso y en el de muchas de sus compañeras, el capital familiar había jugado un papel determinante. Pero también alertaba sobre el peligro que este modelo representa en relación a los valores —adecuados o no— que se pueden llegar a transmitir. En ese sentido, la existencia de una enseñanza cualificada le parece importante para garantizar que no se produzcan desviaciones no deseadas:

«Yo principalmente ha sido en casa (...) Mi padre me ha enseñado no solamente religión, también el idioma árabe, leíamos el Corán los fines de semana. (...) En fin, de la manera más tradicional. Nos enseñó a rezar, nos enseñó a ayunar. Todo en casa (...) Pero muchas veces lo que se transmite... no es lo mismo que tengamos algo público que se sepa qué es lo que se está transmitiendo a los alumnos, que lo que se les está transmitiendo en las casas». (E6-M Es-G)

«Nosotros lo que queremos es que un profesor esté en un instituto público y que tengamos un espacio... que el consejero de educación que mande a sus inspectores y vean qué es lo que se enseña. Que vean que el Islam no es una cosa de fanáticos ni de extremistas ni de gente rara sino que es una cosa abierta». (E7-H Es-G)

De nuevo se manifiesta la diferente sensibilidad entre una visión cultural y una visión que encuentra referentes en la sociedad en la que se vive. Este fenómeno también se pone de manifiesto en *la cuestión de los enterramientos* ya que se pasa de una práctica de repatriación del cadáver de las personas fallecidas, a incluir en la agenda de trabajo la cuestión de los cementerios. En este campo concreto, además de aspectos emocionales, también entran en juego consideraciones prácticas, por la dificultad logística y económica que supone repatriar:

«Los saharauis generalmente cuando fallece alguien deportan el cadáver a los campamentos de refugiados. Si es de los refugiados, va a los refugiados y si es del Sahara ocupado, lo mandan. Entonces, está la dificultad de que no hay fondos. Pero los familiares intentan reunir los 6.000 euros para deportarlo». (E3-M Sh-B)

Una vez más la ley 26/1992 reconoce el derecho que asiste a la comunidad musulmana para crear cementerios con arreglo a su fe. En la CAV, el vigente reglamento de sanidad mortuoria<sup>70</sup> recoge esta posibilidad en su artículo 41.3 y su puesta en práctica ha sido defendida y supervisada por el Ararteko<sup>71</sup>. El espacio, habilitado recientemente, para enterramientos musulmanes en Bilbao se enmarca en esta regulación y es visto como un avance. Sin embargo, entre quienes no están empadronados en Bilbao, se sigue percibiendo que la cuestión aún no se ha resuelto debido a que la administración pública no ha sido capaz de adaptar las necesidades técnicas a los requerimientos legales existentes:

«Una cosa es la realidad legal y otra cosa es la realidad administrativa. La realidad administrativa desconoce y no aplica la realidad legal (...) En ese sentido, la administración no ha hecho los deberes y sigue pensando que estamos en un territorio básicamente católico donde aquí todo el mundo se entierra igual y ya está (...) Por eso digo que la ley está pero la administración no está». (E5-H Es-G)

En cualquier caso, la preocupación por parte de la población musulmana inmigrante para buscar lugares de enterramiento en la sociedad en la que han vivido la mayor parte de sus vidas, se une a la de las personas autóctonas para ofrecer un reflejo de un colectivo cuya valoración como fenómeno ajeno a la realidad europea no se sostiene a pesar de los prejuicios existentes. En

<sup>70</sup> Decreto 202/2004, de 19 de octubre por el que se aprueba el Reglamento de sanidad mortuoria de la CAPV.

<sup>71</sup> El Ararteko emitió Resolución de fecha 29 de diciembre de 2009 en la que se realizaba un seguimiento a la recomendación general pronuncia-

da el año anterior sobre adecuación de los servicios públicos de los cementerios a las distintas creencias religiosas y que hacía especial referencia a la comunidad musulmana.

ese sentido, la imagen del Islam y su **repercusión en los medios de comunicación** es otra de las preocupaciones de las personas entrevistadas. Lacomba<sup>72</sup> advierte sobre las posibles repercusiones de una visión prejuiciada prolongada en el tiempo que podría dar lugar a un repliegue comunitario en base a una *etnización* de la pertenencia religiosa y en perjuicio de la identidad de base nacional<sup>73</sup>. Coherentemente con esto, la preocupación sobre la manera en que el componente musulmán aparece reflejado en los medios de comunicación ha aparecido en las entrevistas:

«Los medios de comunicación sabemos cómo son. Tienen una lógica comercial y lo que más vende, que es lo que da miedo, lo sensacionalista (...) Aparte de que también están controlados por poderes económicos, que precisamente son los mismos que están alimentando esta coyuntura mundial en contra del Islam y de todo lo que es musulmán». (E1-M Arg-B)

«Cada medio de comunicación defiende su cartera y ése es el problema que tenemos aquí y poco más. (...) Siempre intentan tirarte de la lengua para que digas algo y luego lo tergiversan de la manera que ellos quieren». (E10-H Ma-B)

Sobre lo que se quiere llamar la atención en este apartado es sobre el poder de los prejuicios y el papel de los medios de comunicación en la canalización del debate en la esfera pública así como la dificultad de acceder al discurso dominante, tal y como se ha explicado en la primera parte. Aunque también se ha detectado —posiblemente como indicador de que ésta es una tarea común— que se va dando una percepción más comprensiva en los medios de comunicación, precisamente en el testimonio de dos personas involucradas en actividades de comunicación ante la opinión pública:

«Poco a poco se produce también un cambio. De ser un fenómeno conflictivo a ser un fenómeno de, “Oye, están intentando hacer cosas”. No nos aplauden pero por lo menos ya no es solamente salir cada vez que hay algún problema. Ayer mismo El Diario Vasco saca una página completa dedicada al problema de la educación y la contratación de profesores. Ponia claramente las dos posiciones y fue bastante objetivo. Y eso tengo que decir que Diario Vasco, grupo Co-

reco, ha sido uno de los más nefastos a la hora de tratar el tema de las mezquitas. Pero en este tema de la educación, pues mira, lo ha hecho bien». (E5-H Es-G)

«También hemos aparecido en los medios de comunicación (...) y eso ha dado una imagen de cercanía. Que la comunidad musulmana no ha llegado en un platillo volante sino que es una realidad socioespiritual que tiene raíces aquí». (E9-H Es-A)

Tras estos testimonios se encuentra el deseo de ser vistos como una realidad local y no como un fenómeno extranjero y generador de conflictos. Es un cambio de mentalidad sobre el que los autores citados en la primera parte nos advertían<sup>74</sup>.

Como reflexión final, y con ánimo de subrayar el carácter de realidad local y arraigada que ponía en evidencia el último testimonio, se reproduce el comentario de una joven en el que se aprecia cómo las dinámicas de socialización ya no son solamente de puertas adentro sino que el correr del tiempo y de las generaciones produce nuevas claves de interpretación y búsqueda de pautas de integración, por ejemplo, en fiestas populares en las que, en principio, el colectivo musulmán no tendría encaje:

«Nuestros padres no han generado debate pero nosotros sí que estamos generando más debate. (...) Y me refiero por ejemplo a hoy. Hoy es el día de la chistorra. Hemos tenido el día de la chistorra y hace 15 años cuando estudiaba en el colegio, a mí no se me pasaba por la mente que nosotros... Porque no comemos. Pero nosotros también tenemos chorizo, chorizo halal. ¿Por qué el mismo día no nos reunimos los musulmanes con el director y a nosotros que nos compren chorizo halal y ellos que coman la chistorra de toda la vida? Hace 15 años a mí no se me ocurría, a mis padres tampoco se les ocurría eso, pero hoy por ejemplo, al ver mi madre que nosotros estamos involucrados en el mundo asociativo, ha ido mi madre a reunirse con el director y decirle: “¿Por qué a nuestros hijos no les dais chistorra halal? Si está la carnicería al lado del colegio”. Y claro la directora se ha quedado como... “Ah, bueno, pues decílo antes”. Si no le ha dicho que no, pues hay que decirlo antes y nos reunimos y ya está». (E6-M Es-G)

<sup>72</sup> Lacomba, J. (2001) *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>73</sup> Fenómeno sobre el que también Tibi, B. (2010) «Ethnicity of fear? Islamic migration and the ethnicization of Islam in Europe» en *Studies in ethnicity and nationalism*, vol. 10, n.º 1, pp. 126-157. Llama la atención al detectar una *etnización* de la población musulmana europea junto a una *re-etnización* de la ciudadanía europea.

<sup>74</sup> Merecerá la pena, con mayor perspectiva y llegado el momento, hacer un estudio sobre lo ocurrido con los proyectos de instalación de oratorios en Bilbao (Pablo Alzola) y Vitoria-Gasteiz (Zaramaga) en relación al papel que ciertos prejuicios han tenido y el reflejo que han encontrado en los medios de comunicación.



## 7. A modo de conclusión

La creciente y notoria diversidad religiosa del País Vasco —y por extensión de Europa occidental— obliga a replantearse el papel adjudicado a la religión y a las identidades forjadas en base a las mismas en la esfera pública de las democracias liberales. Aunque no es el único colectivo implicado en este debate, la comunidad musulmana se ve en el centro de numerosas polémicas que llevan a muchas personas a cuestionar su encaje en los regímenes europeos occidentales.

Un análisis detenido del término secularización nos lleva a concluir que la neutralidad es un requisito exigible al Estado pero no a la ciudadanía, y que su estricta aplicación no supone una exclusión del fenómeno religioso del espacio público. Si este último es realmente un lugar de argumentación y deliberación acerca de temas comunes a la sociedad, tampoco parece que las necesidades derivadas del hecho religioso deban ser vetadas en este foro. Más aún, la exclusiva concepción de lo religioso como un asunto privado choca con la constatación de lo precario de la separación entre lo público y lo privado debido a la interacción constante que se da entre ambos conceptos, un tándem incapaz de atrapar la complejidad del entramado de la realidad social.

En consecuencia, más allá de polémicas acaparadoras de titulares, a lo que de verdad nos interpela la diversidad religiosa es a dar respuesta a la cuestión de cómo crear una sociedad cohesionada partiendo de la diversidad de puntos de vista y sensibilidades que conviven en ella. ¿Cuál es el aglutinador de ese complejo puzzle? Ése es el bosque que los árboles de las controversias periódicas no nos dejan ver. La búsqueda de un discurso cívico común o el respeto a la voluntad de la comunidad política materializada en los principios constitucionales son algunas de las respuestas que se han dado a este interrogante. Este estudio ha pretendido rastrear si el colectivo musulmán vasco está configurando sus puntos de vista de forma coherente a los principios y valores que inspiran los ordenamientos europeos.

A través de tres ámbitos concretos (el identitario, el comunitario y el de relación con la sociedad) se ha cuestionado a varias personas de diferente extracción social pero de fe común acerca de sus percepciones, sus dinámicas y sus necesidades. Se ha observado que la mayoría de las personas entrevistadas tienen un fuerte componente identitario en torno a un concepto ortodoxo del Islam. En este sentido, coincide con las observaciones realiza-

das por otros autores sobre el fenómeno religioso en los países de inmigración. De hecho, la comunidad musulmana en Euskadi tiene un componente mayoritariamente inmigrante. Sin embargo, entre las personas autóctonas (sean estas hijas o hijas de inmigrantes o personas conversas) ha resultado evidente un cambio de expectativas respecto a la sociedad, que se materializa en la visibilización de ciertas prácticas y necesidades, junto a un cambio de paradigma que marca un paso de una visión más cultural a una interacción directa con las administraciones públicas como materialización del compromiso con la sociedad en que viven.

Cuando este cambio generacional se produjo en varios países europeos en los años 80 y 90, el círculo intelectual y académico musulmán acuñó una serie de principios que hiciesen compatible la práctica del Islam con la realidad política y social del viejo continente. Estos valores son fácilmente rastreables en el contexto tomado como referente para este trabajo. En la muestra manejada por este estudio, la existencia de ese Islam cívico, es decir, comprometido con los valores de una ciudadanía activa y abierta a la sociedad se ha encontrado interiorizado tanto en informantes de la generación inmigrante como, aún con más fuerza, en la práctica de las generaciones autóctonas.

Aunque no se han consignado situaciones de discriminación en lo que se refiere a la práctica individual religiosa, sí que se han expresado casos de agravio comparativo y de frustración en lo que se refiere a manifestaciones comunitarias de la fe. No ha sido el objetivo de este estudio el hacer un análisis de la fundamentación jurídica de las pretensiones de la comunidad musulmana. Sería interesante hacerlo, puesto que las necesidades expresadas hasta el momento tienen encaje en el ordenamiento legal y son en consecuencia fácil o, por lo menos, razonablemente gestionables. Lo que no sería deseable es que como consecuencia del aumento en el sentimiento de rechazo social se produzca el repliegue comunitario, del que uno de los autores mencionados nos avisaba, y llegado ese momento sea más difícil abordar este segmento de nuestra diversidad religiosa.

## Bibliografía

- Abdulahleem, H. (2010) *Musulmanes en el País Vasco. Perfil religioso, actitudes y creencias*, 1.ª ed., Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- AlSayyad, N. y Castells, M. (2003a) «El islam y la identidad cambiante de Europa» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *Europa musulmana* o

- euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 19-25.
- AlSayyad, N. (2003b) «Europa musulmana o euro-islam: a propósito de los discursos sobre la identidad y la cultura» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 29-53.
- Arendt, H. (1998) *La condición humana*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona.
- Bayón, F. y Lanceros, P. (2010) «Marco conceptual: secularización y diversidad religiosa» en Ruiz, E.J. (dir.) *Pluralidades Latentes. Minorías religiosas en el País Vasco*, 1.ª ed., Icaria, Barcelona, pp. 49-59.
- Bilbao, S., Ruiz, A. y Urrutia, G. (2011) «Las confesiones minoritarias en el País Vasco: caracterización, necesidades y espacios religiosos», en Ruiz, E.J. (dir.) (2011) *La diversidad religiosa en el País Vasco. Nuevos retos sociales y culturales para las políticas públicas*, 1.ª ed., Universidad de Deusto, Bilbao pp. 15-49.
- Casanova, J. (2011) «Cosmopolitanism, the clash of civilizations, and multiple modernities» en *Current sociology* vol. 59, issue 2, pp. 252-267.
- Casanova, J. (2007a) «Reconsiderar la secularización: Una perspectiva comparada mundial» en *Revista académica de relaciones internacionales*, num. 7, noviembre 2007, pp. 1-20.
- Casanova, J. (2007b) «La inmigración y el nuevo pluralismo religioso. Una comparación Unión Europea/Estados Unidos» en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, num. 77, p. 13-39
- Casanova, J. (1994) *Religiones públicas en el mundo moderno*, PPC, Madrid.
- Cesari, J. (1997) «La reislamización de la inmigración musulmana en Europa» en *Revista de occidente*, n.º 188, pp. 53-70.
- Chirane, A. (1995) «Conflict and division within muslim families in France» en King, M. (ed.) *God's law versus State law: Construction of an islamic identity in western Europe*, 1.ª ed., Grey Seal Books, London, pp. 16-20.
- Etxeberria, X., Ruiz, E.J. y Vicente T.L. (2007) *Identidad islámica y espacio público en el País Vasco*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao.
- Eusko Jaurlaritz - Gobierno Vasco (2011) III plan de inmigración, ciudadanía y convivencia intercultural, 2011-2013. Dirección de inmigración y gestión de la diversidad. Departamento de empleo y asuntos sociales. Consultado en fecha 9/01/2012 en la dirección [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continm/es/contenidos/informacion/planes\\_estrategicos\\_inmigracio/es\\_planes/adjuntos/III%20Plan%20Inmigracion%20Ciudadania%20Convivencia%20Intercultural.pdf](http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-continm/es/contenidos/informacion/planes_estrategicos_inmigracio/es_planes/adjuntos/III%20Plan%20Inmigracion%20Ciudadania%20Convivencia%20Intercultural.pdf)
- Fuentes, J.L. y Vicente, T. (2007) *La población magrebí en el País Vasco. Situación y expectativas*, 1.ª ed., Ararteko: Vitoria-Gasteiz.
- Gamper, D. (2010) «Ciudadanos creyentes, el encaje democrático de la religión» en Camps, V. (ed.) *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 115-138.
- Gianni, M. (2010) «Una visión de Europa occidental: reflexiones sobre la integración de los musulmanes en sociedades secularizadas» en Ruiz, E.J. y Urrutia, G. (eds.) *Derechos humanos y diversidad religiosa*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 81-104.
- Geertz, C. (1994) *Observando el Islam. El desarrollo religioso en Marruecos e Indonesia*, Paidós, Barcelona.
- Habermas, J. (2010) «Tres modelos normativos de democracia» en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona, pp. 231-246.
- Habermas, J. (2009) «¿Qué significa una sociedad postsecular? Una discusión sobre el Islam en Europa» en *¡Ay, Europa! Pequeños escritos políticos*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 64-80.
- Habermas, J. (2006) «La tolerancia religiosa como precursora de los derechos culturales» en *Entre naturalismo y religión*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona, pp. 255-274.
- Hall, S. (1996) «¿Who needs identity?» en Hall, S. y Du Gay, P. (eds.) *Questions of cultural identity*, Sage publications, London, pp. 1-17.
- Hirschman, C. (2004) «The role of religion in the origins and adaptation of immigrant groups in the United States» en *International Migrator Review*, vol. 38, n.º 3, pp. 1206-1233.
- Huntington, S. (2011) *The clash of civilizations and the remaking of World order*, 1.ª ed., Simon & Shuster paperbacks, New York.
- Jacobson, J. (1997) «Religion and ethnicity: dual and alternative sources of identity among young British Pakistanis» en *Ethnic and Racial Studies*. Num. 2, vol. 20, pp. 238-256.
- Küng, H. (2006) *El Islam. Historia, presente, futuro*, 1.ª ed., Trotta, Madrid.
- Kymlicka, W. (2009) *Las odiseas multiculturales. Las nuevas políticas internacionales de la diversidad*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona.
- Kymlicka, W. (1995) *Filosofía política contemporánea*, 1.ª ed., Ariel, Barcelona.
- Lacomba, J. (2001) *El Islam inmigrado. Transformaciones y adaptaciones de las prácticas culturales y religiosas*, 1.ª ed., Subdirección general de museos estatales, Madrid.
- Levey, G. B. (2009) «Secularism and religion in a multicultural age» en Levey G.B. y Modood, T. (eds.) *Secularism, religion and multicultural citizenship*, 1.ª ed., Cambridge university press, Cambridge, pp. 1-24.
- Metroscopia (2011) *Valores, actitudes y opiniones de los inmigrantes de religión musulmana. Quinta oleada del Barómetro de opinión de la comunidad musulmana de origen inmigrante en España*. Ministerio de Interior. Consultado en fecha 23/10/2011 en la dirección <http://www.mir.es/file/52/52563/52563.pdf>
- Modood, T. (2009) «Muslims, religious equality and secularism» en Levey G.B. y Modood, T. (eds.) *Secularism, religion and multicultural citizenship*, 1.ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, pp. 164-185.
- Moreras, J. (1999) *Musulmanes en Barcelona. Espacios y dinámicas comunitarias*, CIDOB Edicions, Barcelona.
- Parekh, B. (2005) *Repensando el multiculturalismo*, 1.ª ed., Istmo, Madrid.

- Ramadan, T. (2003) «El Islam y los musulmanes en Europa. Una revolución silenciosa» en Roque, M. A. (ed.) *El Islam plural*, 1.ª ed., Icaria Editorial, Barcelona, pp. 223-237.
- Rawls, J. (2004) *Liberalismo político*, 1.ª ed., Crítica, Barcelona.
- Ruiz Vieytez, E.J. (dir.) (2011) *La diversidad religiosa en el País Vasco. Nuevos retos sociales y culturales para las políticas públicas*, 1.ª ed., Universidad de Deusto, Bilbao.
- Ruiz Vieytez, E. J. (2010a) «Introducción. Diversidad religiosa, identidad y derechos humanos en Europa y en la complejidad vasca» en Ruiz, E.J. (dir.) *Pluralidades Latentes. Minorías religiosas en el País Vasco*, 1.ª ed., Icaria, Barcelona, pp. 17-48.
- Ruiz Vieytez, E. J. (2010b) «Religiones, identidad y derechos humanos: cuestiones y debates para el siglo XXI» en Ruiz, E.J. y Urrutia, G. (eds.) *Derechos humanos y diversidad religiosa*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 21-49.
- Sartori, G. (2003) *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo, extranjeros e islámicos*, 3.ª ed., Taurus, Madrid.
- Stepien, A. (2007) «El Islam en Europa» en Etxeberria, X., Ruiz, E.J. y Vicente T.L. *Identidad islámica y espacio público en el País Vasco*, 1.ª ed., Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe. Universidad de Deusto, Bilbao, pp. 21-44.
- Taylor, C. (2011) «¿Por qué necesitamos una redefinición radical del secularismo?» en Mendieta, E. y Vanantwerpen, J. (eds.) *El poder de la religión en la esfera pública*, 1.ª ed., Trotta, Madrid, pp. 39-60.
- Tibi, B. (2010) «Ethnicity of fear? Islamic migration and the ethnicization of Islam in Europe» en *Studies in ethnicity and nationalism*, vol. 10, n.º 1, pp. 126-157.
- Tibi, B. (2003) «Los inmigrantes musulmanes de Europa, entre el euro-islam y el gueto» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 55-79.
- Vertovec, S. y Peach, C. (1997) «Islam in Europe and the politics of religion and community» en Vertovec, S. y Peach, C. (eds.) *Islam in Europe. The politics of religion and community*, Macmillan Press, Londres, pp. 3-47.
- Walzer, M. (2001) «El liberalismo y el arte de la separación» en *Guerra, política y moral*, 1.ª ed., Paidós, Barcelona, pp. 93-114.
- Watt, W.M. (2001) *Historia de la España islámica*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid.
- Wieviorka, M. (2003) «Raza, cultura y sociedad: la experiencia francesa con los musulmanes» en AlSayyad, N. y Castells, M. (eds.) *¿Europa musulmana o euro-islam? Política, cultura y ciudadanía en la era de la globalización*, 1.ª ed., Alianza editorial, Madrid, pp. 177-193.



# Algunos problemas jurídicos relativos al caso de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid\*

Agata Serranò\*\*

## Resumen

Este artículo se propone analizar algunos problemas jurídicos que llevaron a la absolución de *Rabei Osman El Sayed Ahmed*, alias *Mohamed El Egipcio*, imputado por delito de pertenencia y/o integración en organización terrorista y como inductor de los atentados del 11-M en Madrid. A través del examen de su absolución, destacaremos, por una parte, como la complicada estructura en red de un grupo terrorista yihadista puede dificultar la reconstrucción de los hechos y la determinación de los autores materiales y/o «intelectuales» de actos delictivos cometidos en el marco de tales organizaciones. Por otra, señalaremos la necesidad urgente de colmar algunas carencias detectadas en el sistema normativo nacional y europeo a fin de asegurar la efectiva *punibilidad* de los responsables de delitos de terrorismo especialmente de carácter yihadista.

**Palabras clave:** terrorismo yihadista, red del 11-M, autoría intelectual de los atentados, efectiva punibilidad.

## Summary

This article intends to analyse some of the legal problems that led to the acquittal of *Rabei Osman El Sayed Ahmed*, alias *Mohamed El Egipcio*, charged with the crime of belonging to and/or being a member of a terrorist organisation and an abettor of the attacks in Madrid on the 11<sup>th</sup> of March. Via the examination of his acquittal we will highlight, on the one hand the way the complicated structure of the network of a Jihadist terrorist group can hinder the reconstruction of facts as well as the pinpointing of those who physically carried out the criminal attacks and/or the «mastermind» behind them within the framework of these kinds of organisations. On the other hand we will underline the urgent need for addressing some of the loopholes detected in the national as well as European legal systems in order to ensure the effective *punishability* of the culprits of terrorist crimes, and in particular those of a Jihadist nature.

**Key words:** Jihadist terrorism, 11<sup>th</sup> of March network, mastermind of the attacks, effective punishability.

---

\* Agradezco sentidamente a María de la Luz González Martín, Rocío María Amador, Jorge Lobo Esteban por haberme proporcionado parte del material inicial a partir del cual he elaborado este estudio y a la Prof. María Victoria García del Blanco de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos para sus sugerencias y correcciones.

\*\* Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. Laurea in Scienze Politiche, Università della Calabria (Italia). Premio de investigación italiano «Nicola Calipari» en 2006 con estancia de investigación llevada a cabo en la Universidad de Jaén. Autora del libro SERRANÒ, A. (2009): *Le armi razionali contro il terrorismo contemporaneo, la sfida delle democrazie di fronte*

*alla violenza terroristica*, prólogo de Silvio Gambino y J. Alberto del Real Alcalá, Giuffrè editore, Milano. Esta obra ha sido finalista del *Premio internacional jurídico-científico G. Falcone P. Borsellino*, otorgado por la Università Carlo Cattaneo di Varese en 2010. Actualmente en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid es doctoranda en «Análisis y Prevención del Terrorismo» e investigadora en el proyecto 'Assessing support initiatives for victims of terrorism in the United Kingdom and Spain: Lessons for the European Context', financiado por la Comisión Europea. Su última estancia de investigación en el extranjero fue en 2010 en la *University of Ulster*, en Irlanda del Norte (UK).

## 1. Introducción

El objeto del presente trabajo lo constituye básicamente el análisis de diferentes puntos de interés relacionados con la absolución de *Rabei Osman El Sayed Ahmed*, alias *Mohamed El Egipcio*, imputado por delito de pertenencia y/o integración en organización terrorista y como inductor de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, en el que murieron 191 personas y quedaron heridas 1841<sup>1</sup>.

Las sentencias absolutorias de *Rabei Osman* a las que haremos referencia durante todo este trabajo son, en primer lugar, la de primera instancia dictada por la Audiencia Nacional el 31 de octubre de 2007<sup>2</sup> y, en segundo lugar, la que resuelve el recurso de apelación dictado por el Tribunal Supremo el 17 de julio de 2008<sup>3</sup>, más comúnmente llamadas por los medios de comunicación «sentencias del 11-M».

El examen de la absolución de *Rabei Osman* nos llevará a dos cuestiones que, a nuestro parecer, constituyen los puntos claves y más interesantes del caso del 11-M desde la perspectiva del derecho penal: *la difícil determinación de la autoría y de la participación en aparatos organizados de poder*, como son las organizaciones terroristas yihadistas y *la debida/indebida aplicación del principio non bis in idem*.

Por lo que se refiere a la absolución de *Rabei Osman* como autor del delito de pertenencia a organización terrorista en grado de dirigente<sup>4</sup>, conforme a la citada sentencia de la Audiencia Nacional, la existencia de una previa condena en Italia —considerada erróneamente como firme—, ha llevado a la apli-

cación del principio *non bis in idem*, que establece la prohibición de penar dos veces una misma conducta.

A lo largo de este trabajo relacionaremos los Fundamentos de Derecho de esta resolución de la Audiencia Nacional, absolviendo en primera instancia a *Rabei Osman*, con los argumentos de la sentencia condenatoria italiana y evaluaremos si, contrariamente a lo finalmente decidido, el reo *habría podido ser condenado* conforme a lo previsto en los art. 515.2º y 516.1º del Código penal español.

Expondremos, además, el pronunciamiento del Tribunal Supremo que confirma la absolución, matizando no obstante los argumentos de la Audiencia Nacional: si, por una parte, desestima los recursos de las acusaciones en cuanto a la condena del imputado, por otra, considera inaplicable el principio *non bis in idem* en el caso concreto.

La imposibilidad de calificar a *Rabei Osman* como inductor, pondrá de manifiesto cuáles han sido las dificultades de prueba que han impedido determinar quien ha sido el «autor intelectual» del atentado<sup>5</sup>. Se destacarán, además, las lagunas jurídicas en ámbito penal que, a nuestro parecer, habría que colmar a nivel nacional, europeo e internacional para que no se repitan situaciones de injusta *impunidad* como la que trataremos a continuación.

## 2. La absolución de *Rabei Osman*: la escasa reconstrucción de los hechos y la problemática valoración de la prueba ante la Audiencia Nacional

Examinando la Sentencia del Tribunal Supremo 503/2008, de 17 de julio, se evidencia que ante la Audiencia Nacional se han

<sup>1</sup> Rabei Osman El Sayed Ahmed, nacido en Egipto en 1971 pero desde los años noventa en territorio europeo, fue acusado por el Ministerio Fiscal ante la Audiencia Nacional, tribunal competente para juzgar sobre los hechos de los atentados de Madrid, por ser responsable de los siguientes delitos:

- delito de pertenencia y/o integración en organización terrorista en concepto de autor material en grado de dirigente (Arts. 515.2º y 516.1º del CP);
- 191 delitos de asesinato terrorista en concepto de autor por inducción (Art. 572.1.1º en relación con el Art. 139 CP);
- 1841 delitos de asesinato terrorista en grado de tentativa (Art. 572.1.1º en relación con los Arts. 139, 16 y 62 CP);
- 4 delitos de estragos terroristas (Art. 571 en relación con el Art. 346 CP);

En virtud de dicha calificación el Ministerio Fiscal solicitó un total de penas que ascendían a 32.482 años de prisión. La defensa de Rabei Osman se interesó de la nulidad de todo lo actuado y, en el caso de que él fuera considerado por el Tribunal autor de algún delito, pidió la absolución por aplicación del principio del *non bis in idem*, sin que en modo alguno la petición pudiera traducirse en la admisión de la culpabilidad de su defendido.

<sup>2</sup> SAN n.º 65/2007, de 31 de octubre (JUR 2007/328722).

<sup>3</sup> STS n.º 503/2008, de 17 de julio (JUR 2008/307130).

<sup>4</sup> Conforme a lo previsto en los artículos 515 y ss. del Código penal español.

<sup>5</sup> Cfr. Jordán J. (2007): *¿Por qué no se conoce la autoría intelectual del 11-M?*, Athena Assessment, n. 6/07 del 2 de Noviembre de 2007, Athena Intelligence, Red de Investigación Avanzada en Insurgencia y Terrorismo, [www.athenaintelligence.org](http://www.athenaintelligence.org).

producido carencias en la descripción fáctica que ha imposibilitado la condena por el delito de pertenencia por el que se ha acusado a *Rabei Osman*, así como, también, una dudosa valoración de las pruebas que han determinado los hechos que han llevado a la absolución.

¿A qué se ha debido la escasa reconstrucción de los hechos y la problemática valoración de la prueba ante la Audiencia Nacional?

Por lo que se refiere a la primera parte de la pregunta, resulta útil destacar, ante todo, la significativa dificultad que normalmente existe a la hora de reconstruir los hechos delictivos perpetrados bajo el manto de una organización terrorista islamista y que afecta determinadamente a la posibilidad de establecer quienes hayan sido sus autores materiales y/o «intelectuales» y los partícipes. Dicha dificultad es debida sobre todo a la complicada estructura en red en que se estructura la organización terrorista islamista. Como «organización estructurada de poder», se caracteriza por la ausencia de jerarquías claramente marcadas sustituida por una estructura de poder, horizontal y descentralizada, que se organiza de manera capilar, hasta su nivel más sencillo, las células. Tal estructura, por una parte, aumenta la posibilidad de extensión de la organización terrorista a diferentes países y la rapidez de adaptación a los cambios del contexto en el que opera. Por la otra parte, dificulta a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y a nuestros jueces y tribunales determinar la concreta responsabilidad material y también aquella otra que podríamos conceptuar como «ideológica o intelectual», no permitiendo reconstruir bien los hechos y confrontar las pruebas necesarias.

En segundo lugar, más concretamente, como se desprende de la sentencia del Tribunal Supremo, la causa de las graves carencias en los hechos probados de la actuación del imputado en la Sentencia de la Audiencia Nacional provocó que la prueba de la *pertenencia de Rabei Osman a una organización terrorista de corte yihadista*, tuvo que basarse casi exclusivamente en la descripción de los hechos probados de la sentencia condenatoria dictada en Italia por la que *Rabei Osman*<sup>6</sup>.

Por otra parte, al estimar la existencia de identidad subjetiva y objetiva entre los hechos juzgados en Italia y aquellos que se estaban juzgando en España, la Audiencia Nacional procedió erróneamente a la excepción de cosa juzgada (consecuencia del principio *non bis idem*), la cual impide seguir otro procedimiento sobre el mismo hecho y la misma persona, puesto que, según el Tribunal, la causa anterior había sido resuelta mediante sentencia firme. La aplicación del *non bis in idem* absolvió a *Rabei Osman*. Literalmente: «el delito de pertenencia a banda armada, organización o grupo terrorista es un delito permanente, existiendo identidad objetiva y subjetiva entre la presente causa y aquella por la que ha sido condenado el procesado en Italia, por lo que debe operar la prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo hecho».

Al día de hoy, conforme lo que se desprende de la Sentencia del Tribunal Supremo, que coincide con nuestra opinión, se puede afirmar que si la Audiencia Nacional no hubiera comenzado su análisis por la posibilidad o no de aplicación —como erróneamente aplicó— el principio *non bis in idem* y, como tribunal de instancia, hubiera llevado a cabo un detallado análisis de la prueba de las relaciones de *Rabei Osman* con los miembros del llamado «grupo de Leganés» que atentó en Madrid, así como el examen de la sentencia dictada en Italia, se habría podido comprobar la no existencia de la excepción de cosa juzgada, pudiendo tal vez condenar a *Rabei Osman* como miembro de la organización que atentó en Madrid. Resulta en todo caso complicado que haya admitido la identidad objetiva del hecho sin haber entrado en la prueba de la actuación del sujeto.

Sin embargo, las dificultades no hubieran acabado aquí, puesto que, aún cuando no se hubiera aplicado la excepción de cosa juzgada, la reconstrucción de los hechos hubiera exigido que las pruebas se ajustaran a nuestro ordenamiento procesal interno, planteando serias dudas de legitimidad algunas de las pruebas de cargo admitidas por el Tribunal italiano. Lo cual pone de manifiesto la importancia de la colaboración internacional en materia policial y judicial y la necesidad de la armonización de ordenamientos en esta materia en pos de una mayor efectividad. De hecho, como el terrorismo islamista es global y

<sup>6</sup> Recordamos que dicha sentencia del 6 de noviembre de 2006 por el primer Tribunal de lo Penal de Milán condena a *Rabei Osman* por el delito de «associazione a delinquere con finalità di terrorismo anche internazio-

nale», según el art. 270 bis del Código Penal Italiano (correspondiente en el Código Penal español al delito de *pertenencia y/o integración en organización terrorista* en el art. 515.2º y 516.1º).

al mismo tiempo transnacional<sup>7</sup>, los hechos delictivos muy a menudo se llevan a cabo en diferentes países. Esto provoca que en el momento de juzgar los hechos, el Tribunal competente de un determinado Estado pueda tener que examinar pruebas que han sido obtenidas en un país diferente, según procedimientos que conforme a su ordenamiento pueden no resultar válidos y que, por lo tanto, impidan la condena del sujeto. En estos casos, la colaboración y la cooperación policial y judicial europea en materia penal es determinante.

Este es el caso del juicio del 11-M, en el que, gracias a varias comisiones rogatorias entre España e Italia, se obtuvieron diferentes pruebas, procedentes en la mayoría de intervenciones italianas en las comunicaciones, algunas de las cuales no fueron admitidas por la Audiencia Nacional como pruebas de cargo contra *Rabei Osman*, por resultar incompatibles con nuestro ordenamiento procesal.

Entrando más en el detalle, hay que señalar que dichas conversaciones se habían utilizado anteriormente como pruebas de cargo para condenar a *Rabei Osman* en Italia en la sentencia italiana de la *Corte d'Assise di Milano* del 6 de noviembre de 2006. Tales conversaciones fueron intervenidas por la DIGOS, División Operativa Especial del Cuerpo de la Policía Italiana, desde el 29 de marzo hasta la fecha de su arresto en Milán, el 7 de junio de 2004. Según su contenido, se desprende que *Rabei Osman* pertenece a una *organizzazione criminal di carácter internazionale*,

con conexiones en los atentados de Casablanca y de Madrid, *en la que desarrolló una posición de maestro y de guía*. Es evidente, además, por el contacto del reo con personas afines a Al Qaeda, que dicha *organizzazione supranazionale* a la que él pertenece está enmarcada en un programa de yihad terrorista islamista<sup>8</sup>.

Además, especialmente en una de las mencionadas conversaciones, *Rabei Osman* se atribuye la «autoría intelectual» de los atentados de Madrid cuando afirma: «No quiero ocultarte que el atentado de Madrid lo hemos hecho nosotros, la operación de Madrid la he preparado yo, el proyecto es mío, el grupo, son todos amigos míos. Cinco han muerto y Dios les ha dado el premio y ocho se han quedado en la cárcel y yo era su hilo, pero Dios no ha querido mi muerte por él»<sup>9</sup>.

Tales conversaciones llegaron a ser presentadas por la Fiscalía como pruebas de cargo en el juicio del 11-M ante la Audiencia Nacional. Sin embargo, la Audiencia señaló que, tanto las conversaciones citadas, como otras pruebas similares, eran claramente equívocas. Asimismo señaló que las pruebas periciales realizadas sobre las cintas obtenidas de las citadas intervenciones, tanto en Italia como en tres ocasiones en España, no evidenciaban que en realidad *Rabei Osman* hubiera hecho mención alguna a la organización de Al Qaeda ni se hubiera atribuido de forma directa o indirecta la autoría intelectual de los citados atentados<sup>10</sup>. Hay que añadir, en fin, que se rechazaron como prueba de cargo porque se consideró que violaban del derecho

<sup>7</sup> Véase REINARES, F. (2006): *Conceptualizando el terrorismo internacional*, ARI n. 82/2005 del 1/7/2005, www.realinstitutoelcano.org; así también en AA.VV., *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, Instituto español de estudios estratégicos, ministerio de defensa, Cuadernos de estrategia, n.133..

<sup>8</sup> Sentencia italiana de la Corte d'Assise di Milano del 6 de noviembre de 2006, pág. 53, FJ 10. «*Per ciò che finora si è osservato emerge chiaramente il ruolo di Rabei: membro influente all'interno di Al Qaeda e al vertice della cellula islamica accusata della strage di Madrid*».

<sup>9</sup> Sentencia italiana de la Corte d'Assise di Milano del 6 de noviembre de 2006, pág. 32, FJ 6.2. «*Precisamente in questo contesto generale, Rabei, abbassando la voce rivela al suo interlocutore che è lui a tenere l'idea, per tanto il progetto...che la strage di Madrid era stato un progetto suo che lui aveva lavorato per quell'idea*»

<sup>10</sup> Sobre las conversaciones se practicaron varias pruebas periciales, incluida una conjunta con los intérpretes que hicieron la traducción en Italia. El día 22 de mayo, el intérprete con número B-12, expuso cómo no oyó las cintas sino que hizo las traducciones sobre las transcripciones en árabe de las conversaciones —ff. 83890 ratificación ante el instructor, 69066 y ss.

entrega de la traducción—. Éste intérprete aclaró que cuando se habla de grupo no es equivalente a organización y que la expresión «los jóvenes» es muy utilizada y no implica conocer a aquellos a los que se refiere. El 30 de mayo se practicó una segunda pericial, ésta propuesta por la defensa del procesado, pero practicada por los intérpretes a disposición del Tribunal. Estos, sobre la grabación 1339-12 afirmaron que, al contrario de lo que dicen sus colegas italianos, en la conversación no se menciona a Al Qaeda y no existe la frase de atribución de los atentados de Madrid, concluyendo que carece de rigor y precisión —ff. 8803 a 8854 del tomo 26 del rollo de Sala—. En la tercera y definitiva pericial, en la que estuvieron presentes los intérpretes italianos, todos los peritos españoles, dos de la Unidad Central de Información Exterior, los dos que hicieron la pericial de la defensa y el perito habitual de la Audiencia Nacional, coincidieron en la inexistencia de la frase en la que el procesado se atribuye los atentados. A diferencia de las periciales anteriores, en esta contaron con la grabación depurada o filtrada que trajeron desde Italia los intérpretes de allí. Sin embargo, sus conclusiones no variaron. En consecuencia, el Tribunal no puede dar por probada esas conversaciones con el contenido inculpativo que las acusaciones pretenden. La investigación de las autoridades italianas ha sido encomiable



al secreto de las comunicaciones previsto en el art. 18.3 de la CE. Sin embargo, aunque en la Constitución Italiana está igualmente prevista la protección del mismo derecho fundamental, el constituyente italiano, en cuanto a la intervención en las comunicaciones, restringe a un nivel inferior que el español la efectividad de este derecho fundamental.

Como consecuencia de lo anterior, la Audiencia Nacional estableció que no había pruebas suficientes para condenar a *Rabei Osman* por el delito de inducción y, consecuentemente, absolvió.

De estas consideraciones podemos llegar a concluir que influyeron en la escasa descripción fáctica de la sentencia de la Audiencia Nacional:

- La errónea aplicación del principio *non bis in idem* por la Audiencia Nacional;
- La complicada estructura en red de la «organización de poder» terrorista yihadista;

Además, concurrieron a obstaculizar la correcta valoración de la prueba en su día:

- la ineficacia de *la cooperación policial y judicial europea en materia penal*;
- la falta de una completa *homogeneización/armonización* europea tanto de la legislación antiterrorista en general como, en específico, de la que regula las intervenciones de las comunicaciones en materia de terrorismo.

### 3. La red del 11-M: una «red yihadista de base autónoma» calificable como una organización terrorista en sí misma

Como hemos mencionado, la complicada estructura en red de una organización terrorista yihadista puede dificultar la reconstrucción de los hechos y la delimitación de la intervención de autores, materiales y/o «intelectuales», como de los partici-

pes de un hecho delictivo perpetrado en el marco de la actuación de la «organización de poder».

Pero ¿cómo es la estructura de una organización terrorista yihadista? Y, más concretamente, ¿cómo era la estructura de la red que perpetró los atentados el 11 de marzo de 2004 en Madrid?

Antes de destacar los rasgos más importantes de la red que atentó en Madrid, como su funcionamiento y los roles desempeñados por sus miembros en su seno, creemos necesario especificar la diferencia entre Al Qaeda como movimiento, las redes directamente asociadas a ella y las que son *redes de base* autónomas, como era la del 11-M<sup>11</sup>.

Por una parte, Al Qaeda es un conglomerado jerárquico heterogéneo de redes, organizaciones y células que forman parte del *movimiento yihadista global*. Ella se puede considerar, además, como el centro neurálgico del cual provienen las reglas globales que cohesionan las diferentes organizaciones asociadas. Sin embargo, en la mayoría de los casos representa más un punto de referencia, un centro simbólico, que una dirección estructurada de la cual estas dependen directamente.

Por otra parte, existen *las redes yihadistas de base*, como la que actuó en los atentados del 11-M, que están constituidas por grupos de personas que aceptan los objetivos estratégicos del *movimiento yihadista global* y a los que intentan contribuir desde el país donde residen. Estos grupos de personas constituyen «células» integradas en redes terroristas que tienen estructuras orgánicas independientes, completamente autónomas, que a menudo se instalan en países occidentales. Las redes yihadistas de base *son equiparables o calificables como organizaciones terroristas en sí mismas* porque son autónomas en términos de planificación táctica, gestión, reclutamiento y financiación<sup>12</sup>. Tales redes, además, poseen una estructura multiforme en la cual existe una distribución operativa y utilitaria de tareas y roles así como una existencia temporal en función exclusiva del

---

y han permitido probar sin duda alguna la pertenencia del procesado a las células terroristas de tipo yihadistas, en las que realizaba, entre otras, una fuerte labor de proselitismo y captación. Sin embargo, respecto a los atentados de Madrid del 11 de marzo de 2004, no aportan, con la certeza exigida por el derecho penal, prueba de la intervención como autor o partícipe del acusado. Los escasos datos que hubo han sido considerados ambiguos y equívocos y, a lo sumo, acreditaron que Osman Rabei tenía

información general sobre la posible producción de los atentados, no que los ordenara, coordinara o dirigiera, por lo que procedió su absolución.

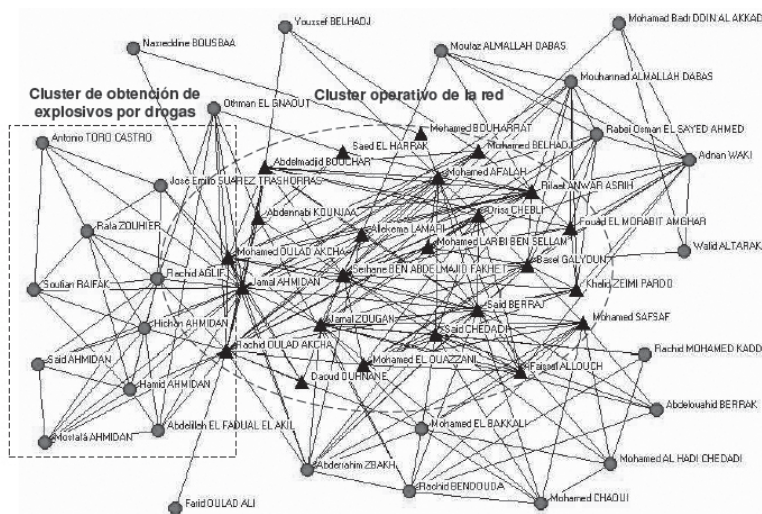
<sup>11</sup> Jordán J., Mañas F. M., Trujillo H., *Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dahdah y del 11-M*, en [www.athenaintelligence.org](http://www.athenaintelligence.org)

<sup>12</sup> Cfr. Jordan J., *Las redes yihadistas en España, evolución desde el 11-M*, Athena Intelligence Occasional Paper, n.17, 4 de octubre de 2007.

objetivo específico que persiguen. De hecho, ellas pueden surgir y desaparecer en relación directa con el fin que, en un determinado momento, se ha propuesto cumplir el grupo concreto, más o menos amplio, de personas que comparte una determinada ideología y un objetivo criminal común<sup>13</sup>. Como la estructura, también los líderes y miembros de una red de base no pertenecen formalmente a la estructura jerárquica de Al Qaeda ni de otras organizaciones asociadas del movimiento yihadista global, aunque ocasionalmente pueden tener relación con miembros de estas organizaciones.

Según las investigaciones policiales, la pertenencia de los individuos a la red del 11-M no ha sido incompatible, además,

con la colaboración o la pertenencia con otras redes diferentes de manera simultánea. Por ejemplo, varios de los miembros de la red del 11-M tenían relación, a su vez, con otras redes de mayoría marroquí en otros países de Europa y dentro de Marruecos, algunas de ellas pertenecientes a la organización formal del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (en el caso de *Yussuf Belhadj* y *Hassan El Haski*<sup>14</sup>). De este modo, aunque resulta posible delimitar el mapa del grupo en términos de composición y funciones, conviene tener muy presente que la frontera de la red no vincula a sus miembros a la hora de participar en las actividades de otras células locales o redes yihadistas.



Nota: Se han señalado con triángulo oscuro los miembros del cluster operativo dentro de la red (es decir, aquellos que supuestamente participaron de manera directa en la preparación o ejecución de los atentados), y con círculos todos los demás.

<sup>13</sup> Para comprender la organización de Al Qaeda se pueden consultar diversos manuales contrastados como por ejemplo: Sageman M. (2004): *Understanding terror networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia. Para el caso concreto de la red del 11-M ver: Jordán J., Mañas F. M., Trujillo H., *Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dahdah y del 11-M*, en [www.athenaintelligence.org](http://www.athenaintelligence.org).

<sup>14</sup> El 23 de septiembre de 2008, el juez de la Audiencia Nacional, Eloy Velasco, ha acordado la entrega temporal a Marruecos de Hassan El-Haski,

condenado a 14 años de cárcel como integrante de banda armada en el juicio por los atentados de Madrid. El Haski, será procesado allí por los atentados de Casablanca de mayo de 2003, en los que fallecieron 41 personas. Después, volverá a España para cumplir el resto de su condena, que el Tribunal Supremo redujo el pasado 18 de julio de 15 a 14 años. La sentencia lo consideró integrado en la cúpula del Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM), organización terrorista inspirada por Al Qaeda, y como tal lo condenó por pertenencia a banda armada en grado de dirigente. Manuel Altozano, *El País*, Madrid, 23/09/2008.

Según algunos analistas<sup>15</sup>, la red del 11-M es el resultado de cuatro *clusters* previos de yihadistas, o sea de cuatro subgrupos, cuyos seguidores no se encuentran enlazados directamente entre sí sino con una persona que guía el grupo. En nuestro caso los cuatro *clusters* eran el de *Serhane y Maymouni*, el de *Jamal Zougam*, el de *Allekema Lamari* y el de *Jamal Ahmidan 'el Chino'*.

Desde el examen de diversos documentos intervenidos en los escombros del piso de Leganés y en el propio ordenador de *Jamal Ahmidan* alias '*el Chino*', se deduce que la posición más relevante dentro de la red pertenecía a la/s persona/s que difundía/n el mensaje «teológico-político» con el fin de hacer proselitismo. Este cargo estaba ocupado por *Rabei Osman El Sayed*, *Yussef Belhadj* y *Hassan El Haski* (figuran con un cuadrado rojo en el gráfico de abajo). Como podemos ver, destaca en la red del 11-M, el *cluster* operativo, con *Serhane 'el Tunecino'* y *Jamal Ahmidan 'el Chino'*, a la cabeza, al que se supone pertenecían los individuos responsables de la preparación inmediata y la ejecución de los atentados, siete los cuales se suicidaron en el piso de Leganés el 3 de abril de 2004.

#### 4. La autoría y participación de un hecho delictivo en «aparados organizados de poder»: la difícil imputación de los crímenes a los dirigentes

Una vez esbozada la estructura de la «organización de poder» que atentó en Madrid, ha llegado el momento de especificar desde la perspectiva del Derecho penal. En primer lugar, cuáles son las características que permiten establecer cuando estamos en frente de una asociación u organización ilícita. En segundo lugar, trataremos de explicar cómo se determina la responsabilidad de aquellos individuos que participan en hechos delictivos cometidos al amparo o dentro del marco de las organizaciones de poder ilícitas. En tercer lugar, haremos referencia a la jurisprudencia española sobre casos de delitos cometidos en organizaciones jerarquizadas para evaluar cómo, hasta ahora, se

han imputado los crímenes cometidos por los dirigentes en aparados de poder jerarquizados. En fin, introduciremos brevemente la teoría de la autoría mediata ideada por Claus Roxin e intentaremos establecer si en el caso de *Rabei Osman*, existiendo hechos probados de su participación y autoría en los atentados del 11-M, se hubiera podido aplicar dicha categoría.

La primera pregunta a la que queremos contestar es: ¿Cuáles serían los requisitos necesarios que nos permitirían establecer que un grupo de personas que realizan hechos delictivos constituyen una organización criminal?

Tal y como señala Choclán Motalvo<sup>16</sup>, se pueden identificar determinadas condiciones que deben concurrir para estar en presencia de una «organización criminal» en sentido jurídico-penal, aunque no todas ellas se presentarán con la misma importancia en todas las organizaciones criminales<sup>17</sup>, pero sí en las que más precupan en la actualidad. Estas condiciones serían las siguientes:

- La agrupación de una pluralidad de personas*: en este sentido es evidente por lo tanto que la delincuencia organizada es ante todo una delincuencia en grupo.
- La existencia de un centro de poder* en el que se toman las decisiones y que, en ocasiones, se encuentra disociado de las personas que ejecutan el hecho o hechos delictivos.
- Actuación a distintos niveles jerárquicos* de modo tal que los órganos ejecutivos, en su individualidad, desconocen a menudo el plan global, siendo informado sólo de la parte del plan asumida.
- Sometimiento a las decisiones que emanan del centro de poder* con pérdida de moral individual y férrea disciplina. En determinados casos se imponen leyes internas como la «ley del silencio» o «ley de fraternidad» con promesas de cohesión interna y fidelidad al poder coactivo del aparato.
- Fungibilidad o intercambiabilidad de los miembros de la organización* que actúan en los niveles inferiores. En este sentido la organización criminal tiene un eminente carácter de autorenovación, tanto de los niveles inferiores como superiores.

<sup>15</sup> Jordán J., Mañas F. M., Trujillo H., *Perfil sociocomportamental...Op. Cit.*, págs. 15-21. El mismo artículo es la fuente del gráfico que hemos utilizado en la página siguiente.

<sup>16</sup> Choclán Motalvo, J.A. (2001): «La criminalidad organizada. Concepto. Asociación ilícita. Problemas de autoría y participación», en Carlos Granados (dir.) *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos. Cuadernos de Derecho Judicial*, II-2001, CGPJ, Madrid, pp. 217 y ss.

<sup>17</sup> Para profundizar sobre los aspectos comunes a las varias formas de criminalidad organizada véase BERIA DI ARGENTINE A. (1991): «Una riflessione sui fenomeni della criminalità organizzata e del terrorismo», en A.A.V.V., (Studi in onore di Giuliano Vassalli), *Evoluzione e Riforma del diritto e della procedura penale, 1945-1990*, volume II, Giuffrè editore, Milano.

- f) *Profesionalidad*, en cuanto que hacen uso y aplican las nuevas tecnologías y logísticas, destacando sobre todo las derivadas de la globalización de las comunicaciones, que contribuye sin lugar a dudas al desarrollo y mantenimiento de las organizaciones criminales.
- g) *Movilidad internacional* que permite la ejecución de hechos delictivos con carácter transnacional.
- h) *Apariencia de legalidad* y presencia en los mercados como medio de transformación de los ilícitos beneficios.
- i) *Intención sociopolítica o ánimo de lucro* dependiendo del tipo de organización de la que se trate y del fin o móvil que la misma persiga.
- l) Las manifestaciones delictivas que se realizan por las mismas deben tener la consideración de *delincuencia grave*.

Todas esas características se pueden asociar al modelo de «organización terrorista de carácter yihadista». Sin embargo, creemos necesario matizar el contenido de los puntos b) y c) especificando que en estas últimas organizaciones los niveles jerárquicos no son estructurados de forma vertical, como la estructura que mantiene la organización terrorista ETA o como lo hubieran podido ser en una organización terrorista de extrema izquierda o de extrema derecha de «los años de plomo» europeos del siglo xx. Más bien, como hemos mencionado a lo largo de este artículo, las organizaciones terroristas yihadistas tienen una «jerarquía horizontal» y, conforme vayan siendo más independientes de Al Qaeda, estarán más descentralizadas y, según los casos, poli-céntricas.

En el marco europeo, una definición que engloba algunas de las características citadas y que introduce otras más afines a la estructura de organización yihadista es la contenida en la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea del 13 de junio de 2002 según la cual «[...] Se entenderá por «grupo terrorista» toda organización estructurada de más de dos personas, establecida durante cierto período de tiempo, que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos de terrorismo. Por «organización estructurada» se entenderá una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en la que no necesariamente se ha asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni hay continuidad en la condición de miembro o una estructura desarrollada».

En conclusión, según lo antedicho, podríamos afirmar que:

- como el terrorismo tiene carácter asociativo, los actos terroristas, aunque cumplidos materialmente a nivel individual, se conciben y se ejecutan necesariamente en el marco de una «organización de poder»;
- en esta organización de poder, cada terrorista en el momento de perpetrar un acto delictivo, está desempeñando un rol determinado y cubriendo una posición específica con respecto a los otros miembros que pertenecen a ella.
- conforme vaya aumentando el número de los miembros y el tamaño de la organización los requisitos de la *fungibilidad o intercambiabilidad de los miembros de la organización* que actúan en los niveles inferiores se cumplen más fácilmente en la realidad.

#### 4.1. *La participación en el delito: la coautoría, la autoría mediata y la inducción*

Ahora bien, como (...) *en los delitos cometidos por organizaciones criminales hay un reparto de roles (...) unos sujetos planifican y otros ejecutan las órdenes. (...) Suele no coincidir quien realiza materialmente los hechos, con quien concibe el plan criminal (...) quienes realizan materialmente el delito son en realidad quienes menos poder de decisión han tenido sobre la ejecución final del mismo*<sup>18</sup>.

En estos casos, ¿Cómo se determina la responsabilidad de aquellos individuos que de una u otra forma participan, en hechos delictivos cometidos al amparo o dentro de marco de las organizaciones de poder? ¿Cómo se imputan los crímenes a los autores «intelectuales» y a los «materiales»? ¿Cómo se imputan los crímenes de los «subordinados» al dirigente?

Es evidente que, no todas las formas de intervención en un delito tienen la misma *naturaleza*, ni la misma *gravedad*, siendo determinante a la hora de establecer la responsabilidad criminal de los individuos que en el mismo participan.

Partiendo de este hecho, el Código penal español viene distinguiendo en sus arts. 27 y ss. a los responsables de los delitos y las faltas, estableciendo dos tipos distintos de responsabilidad:

<sup>18</sup> Zúñiga Rodríguez, L. (2006): *Redes internacionales y criminalidad: a propósito del modelo de participación en organización criminal*, en Zúñiga L.,

Méndez C., Díaz D. (coords.) «El derecho penal ante la globalización», Colex, Madrid, Pág. 63.

los *autores* y los *cómplices*. El art. 28 establece una definición de quién tiene la consideración de autor y el art. 29 quién puede ser considerado como cómplice. Según la definición contenida en el Código penal se consideran autores quienes realizan el hecho por sí solos, conjuntamente o por medio de otro del que se sirven como instrumento. Igualmente señala en su párrafo segundo que, se consideran autores, los que inducen directamente a otro u otros a ejecutarlo y los que cooperan a su ejecución con un acto sin el cual no se habría ejecutarlo.

Analizando algunos casos en la jurisprudencia española hasta hoy, podemos afirmar que en la mayoría de los casos de delitos cometidos en el marco de organizaciones terroristas jerarquizadas, como ETA, ha imperado la tesis de la coautoría<sup>19</sup> o la inducción para imputar el crimen de los subordinados al dirigente. Ello se debe fundamentalmente a la amplitud con la que los tribunales españoles interpreten la coautoría (que en ocasiones se admite sin exigir intervención en fase ejecutiva, o sin analizar la esencialidad de la contribución) o la inducción (que el TS admite aún cuando se realice mediante personas interpuestas)<sup>20</sup>.

Aunque nuestra jurisprudencia no descarta la construcción de la *autoría mediata por aparatos de poder*, concebida por Claus Roxin, nunca se ha aplicado concretamente. Según Roxin, el autor mediato, o autor detrás del autor, es aquel que es empleado en una maquinaria organizativa en cualquier lugar, de una manera tal que puede impartir órdenes a subordinados (...) en virtud del dominio de la voluntad que le corresponde si utiliza sus competencias para que se cometan acciones punibles<sup>21</sup>.

En la teoría de la autoría mediata, Roxin distingue dos grandes bloques de tipos de delito. De un lado los *delitos de dominio* y de otro los *delitos de infracción de deber*. Dentro del primer grupo, y atendiendo a ellos desde el enfoque de la teoría de la autoría objetivo-material, aquella que gravita en torno a la

importancia de las contribuciones individuales en la comisión del delito, hay tres tipos:

- Delitos mediante *dominio de la acción*: el ejecutor material.
- Delitos mediante el *dominio de la voluntad*: el autor mediato.
- Delitos mediante el *dominio funcional*: la coautoría.

Los tres describen diferentes formas en que se ostenta dominio del hecho, pero el *hombre de atrás* sólo puede encajar en el dominio de la voluntad, es decir, en la *autoría mediata*<sup>22</sup>.

Para Roxin, el autor mediato no ejecuta materialmente (dominio de la acción), no efectúa una inducción pura, ni es estrictamente coautor, sino que se sitúa en un nivel diferente a las categorías mencionadas y es una figura clave en el suceso delictivo<sup>23</sup> que necesita una categorización apropiada<sup>24</sup>.

Dentro de determinadas circunstancias y para determinados casos, según dicha teoría, se equipara normativamente la instigación a la ejecución de delitos a través de instrucciones con la ejecución en sí misma.

Efectivamente, Roxin prevé tres características necesarias que deben concurrir en el caso concreto:

1. *La fungibilidad*. Por fungibilidad<sup>25</sup> se entiende la intercambiabilidad de los ejecutores materiales, que son entendidos como piezas del engranaje de la organización, anónimos e intrascendentes, por todo lo cual su negativa a cumplir la orden delictiva, o caída de la estructura por cualquier otra causa, no suponen un problema para que quien imparte la orden la vea ejecutada. Dichas piezas serán sustituidas de inmediato. De este modo *el hombre de atrás* mantiene su centralidad en el hecho, ya que su *dominio de la organización*<sup>26</sup> es patente.
2. *La jerarquía*. Dicho dominio nos da la idea de que tiene que existir un cierto grado de jerarquía<sup>27</sup>, bien sea total

<sup>19</sup> Para la coautoría en el derecho penal véase, García Del Blanco, M.V., *La coautoría en el derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia.

<sup>20</sup> STS 6461/2001 del 20/07/2001 (terrorismo de los GAL), castigo del dirigente organizador, los mandos intermedios y los ejecutores como coautores; STS 4718/2004 del 02/07/2004 (caso Hipercor), castigo del dirigente como inductor o cooperación necesario.

<sup>21</sup> Roxin, C. (1994): *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal*. Madrid: Marcial Pons, Pág. 273.

<sup>22</sup> Véase Bolea Bardón C. (2000): *Autoría mediata en derecho penal*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

<sup>23</sup> Cfr. Roxin, C. *Op. Cit.* Págs. 163-164.

<sup>24</sup> Cfr. Aldunate Esquivel, E. E., «El autor detrás del autor. Reflexiones sobre el dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder». En [www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/aldunate.htm](http://www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/aldunate.htm)

<sup>25</sup> Cfr. Roxin C., *Ibid.* Págs. 269-271.

<sup>26</sup> Cfr. Aldunate Esquivel E. E., *Ibid.*

<sup>27</sup> Cfr. Roxin C., *Ibid.* Págs. 273-274.

o intermedia (quien ordena asume a su vez la orden de otro, generando cadena de autores) dentro de la organización, para que el autor mediato pueda ejercerlo. Es un tipo de jerarquía que no necesita una presión directa sobre el ejecutor, está legitimada y ostenta sus galones en virtud de estar vinculada a la propia estructura de la organización.

3. *La actuación al margen del derecho.* La organización en su conjunto<sup>28</sup> opera de espaldas al ordenamiento jurídico, entendiendo esto desde la esencia de la propia organización, que esté en su *leitmotiv*, en su origen, constituirse en un ente criminal que no se sienta vinculado a ningún ordenamiento.

#### 4.2. ¿Hubiera sido aplicable la autoría mediata en el caso de Osman Rabei por los hechos del 11-M?

El hecho de que la autoría mediata no haya sido nunca aplicada no significa que no pueda tener aplicación en futuro. De hecho el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 17 de julio de 2008 sobre el caso que nos ocupa, al reexaminar la responsabilidad del acusado Hassan El Haski, por primera vez admite abiertamente la posibilidad teórica de la autoría mediata para determinar la responsabilidad penal del que imparte órdenes en aparatos organizados de poder, aunque, lamentablemente, no se considera aplicable al caso. El Tribunal Supremo resume de esta manera su doctrina al respecto: «La doctrina se ha cuestionado la responsabilidad del dirigente de una organización criminal respecto de hechos ejecutados por ésta en los que no interviene directamente. El llamado «hombre de atrás» puede ser considerado autor mediato en supuestos de crímenes cometidos en el ámbito de estructuras organizadas de poder. Aunque pensada para estructuras estatales al margen de ley, la teoría podría ser aplicada si las características determinantes cuya existencia se aprecia en aquellas, son también comprobables en otra clase de estructuras. Entre estas características pueden señalarse la posición fuera de ley; la jerarquía, que permite tanto dar la orden como su revocación, ambas de seguro cumplimiento; la responsabilidad del autor material por el hecho cometido, y la

fungibilidad de éste. Pero siempre será necesario, como se ha dicho, establecer la relación del autor mediato con el hecho cometido, al menos en orden al conocimiento de su ejecución en el marco de sus responsabilidades en la organización. Bien porque haya dado la orden o bien porque, conociéndola, pueda revocarla con éxito»<sup>29</sup>.

Tales afirmaciones del Tribunal Supremo, nos hacen llegar a la conclusión de que, en el caso de *Osman Rabei*, si se hubiera profundizado en los hechos probados ante la Audiencia Nacional y se hubiera demostrado, así, su pertenencia a la red del 11-M, su ideación, organización y dirección del estrago, muy probablemente habría sido posible imputarle dichos crímenes aplicando la categoría de la autoría mediata formulada por Roxin.

Hay que añadir que, si los tribunales españoles eligieran un día aplicar dicha teoría de la autoría mediata, también por el legislador sería necesaria una adecuación en la tipificación penal para una concreta atribución de la responsabilidad al autor mediato de los actos terroristas cumplidos en el marco de su organización de poder.

#### 5. Posibles alternativas en la determinación de responsabilidad en aparatos organizados de poder

El avance, desde los años 90 fundamentalmente, del Derecho penal internacional —ámbito natural del futuro enjuiciamiento de organizaciones criminales supraestatales como es nuestro caso— ha sido impulsada fundamentalmente por la creación de los Tribunales penales internacionales *ad hoc* para la antigua Yugoslavia y Ruanda y la reapertura del proceso de creación de una Corte penal internacional, que se verá completada además por la asunción por diversas jurisdicciones internas, entre ellas la española, del enjuiciamiento de delitos internacionales, fundamentando su competencia especialmente en el principio de jurisdicción universal. Es preciso recordar que en la actualidad están abiertos ante tribunales españoles numerosos procesos por crímenes internacionales, referidos a las dictaduras argentina y chilena, el caso Guatemala, caso Couso, caso Tibet, caso Falung Gong, Ruanda, Sahara, etc.

<sup>28</sup> Cfr. ROXIN C., *Ibid.* Págs. 274-276.

<sup>29</sup> STS n.º 503/2008, de 17 de julio (JUR 2008/307130), Impugnaciones en relación con el acusado Hassan El Haski, FJ 95º.

Esta actividad, junto con la firma y ratificación del Estatuto de Roma, ha llevado a numerosas legislaciones internas a incorporar tipos penales, reglas y principios propios del Derecho penal internacional, y que en ocasiones eran desconocidos antes en las legislaciones internas. Entre esas reglas y principios nacidos en el ámbito del Derecho penal internacional que se incorporan al derecho penal interno encontramos algunas referidas a la intervención delictiva. No sólo el Estatuto de Roma ha hecho introducir en nuestro Código penal nuevas formas de responsabilidad penal —como la responsabilidad del superior jerárquico, en el Capítulo II Bis «Delitos de lesa humanidad», arts. 607 bis del CP español—, sino que además la jurisprudencia de los tribunales internacionales ha ido forjando nuevas figuras o nuevas interpretaciones de algunas ya conocidas que han tenido influencia en las jurisprudencias nacionales, entre ellas la española.

Un estudio de los criterios utilizados para definir a los autores y partícipes en la jurisprudencia tanto internacional como nacional sobre crímenes internacionales demuestra una clara influencia mutua y el trasvase de nuevos conceptos e interpretaciones de una a otra para hacer frente a una forma de delincuencia que se muestra especialmente compleja en materia de intervención delictiva. Los tribunales internacionales se han nutrido de los conceptos de la dogmática penal basados en las regulaciones nacionales, pero con frecuencia los han transformado y desarrollado para hacer frente a la específica problemática que presenta en este terreno el delito internacional y a los fines que en cada caso se planteaba el tribunal. Los tribunales nacionales con frecuencia han asumido explícita o implícitamente esos nuevos desarrollos que acaban creando nuevas formas de imputación.

Así, por ejemplo, una de las doctrinas más importantes y controvertidas utilizadas por los tribunales *ad hoc* para condenar como autor al interviniente en crímenes internacionales realizados bajo el amparo de organizaciones criminales ha sido la llamada *doctrina de la empresa criminal común* (ECC). Aunque la imputación como autor sobre la base del plan común proviene de la jurisprudencia de la segunda guerra mundial lo cierto es que en aquel entonces en realidad no se distinguía autoría y participación; todos eran autores según un concepto unitario —por lo menos en los procesos del Tribunal Militar Internacional y en los juicios ante tribunales americanos de ocupación (los tribunales alemanes aunque sí pretendían distinguir llegaron a soluciones similares a través de un concepto subjetivo de au-

tor) —. A través de la Empresa Criminal Conjunta los tribunales *ad hoc* han establecido que aquél en quien se pruebe acuerdo de voluntades, contribución—de cualquier clase— al plan común y dolo directo respecto de la ejecución del hecho forma parte de la empresa criminal común y responde, con independencia de la importancia objetiva de la contribución, como autor de cualquier delito cometido por otro miembro dentro de la empresa común.

Pero además, según esta doctrina, todo miembro del acuerdo también será responsable a título de autor de cualquier otro delito cometido por cualquier otro miembro de la empresa, aunque ese otro delito no formara parte del plan, siempre que su comisión fuera previsible de la ejecución de la empresa común. La cuestión se complica más si cabe por la ausencia de criterios claros y restrictivos para definir el propósito criminal de la empresa o la previsibilidad de los crímenes que no son objeto del propósito común.

La doctrina reconoce que esta figura se utiliza para garantizar la imputación de responsabilidad en casos en que existe el convencimiento de la comisión de los hechos por parte del acusado pero el fiscal no ha conseguido recabar las pruebas de la ejecución directa por el mismo, dado que en las situaciones de guerra es sumamente difícil individualizar responsabilidades y recabar pruebas, y también afirma la doctrina que la confusión entre Derecho penal internacional y Derecho internacional de protección de los derechos humanos ha llevado a una extensión tanto de los tipos penales como de las figuras de imputación infringiendo los principios de legalidad y de culpabilidad.

Esta criticable doctrina ha sido rechazada por la Decisión de 10 de Febrero de 2006, de la Pre Trial Chamber I de la Corte penal internacional (confirmación de cargos caso Lubanga). La más reciente decisión de confirmación de cargos en el caso Katanga de 30 de septiembre de 2008 (Decision on the confirmation of charges ICC-01/04-01/07-717) reafirma la adopción de un concepto de autor objetivo-material sobre la base de la doctrina del dominio del hecho y desarrolla las categorías de autoría mediata y coautoría, lo que nos lleva a constatar la evolución que en materia de autoría y participación ha supuesto el Estatuto de Roma y la primera jurisprudencia de la CPI.

Sin embargo a soluciones similares a las alcanzadas con la doctrina de la Empresa Criminal Conjunta llegan los tribunales nacionales españoles, en ocasiones sin adoptar expresamente

dicha solución, sino ampliando las figuras tradicionales, simplemente relativizando o eliminando determinados requisitos de la autoría —por ej. la actuación (o la actualización) en fase ejecutiva— o sencillamente prescindiendo de la prueba de los elementos tradicionalmente exigidos —la realización de actos ejecutivos o en su defecto el dominio del hecho, la esencialidad de la contribución para afirmar el anterior, etc.—.

En los próximos años, resulta más que probable, que se agudicen los esfuerzos en la búsqueda de soluciones más satisfactorias para el castigo de los responsables de crímenes de especial gravedad perpetrados en el seno de organizaciones criminales, dada la internacionalización también de los problemas, fundamentalmente a partir del 11 de septiembre de 2001. Para ello, habrá que depurar las distintas figuras de autoría y participación, para su aplicación a estos supuestos tanto por tribunales españoles como por tribunales internacionales, respetando los principios básicos y fundamentales del Derecho penal moderno en esta materia, en particular los principios de responsabilidad por el hecho propio, proporcionalidad, culpabilidad y legalidad. La tarea no se presenta fácil.

## 6. La inaplicabilidad del principio *non bis in idem*. Problemas de interpretación

A continuación evaluaremos la inaplicabilidad del *non bis in idem* en el caso concreto, relacionando los motivos de la sentencia de la Audiencia Nacional que absuelve a *Rabei Osman* con los motivos de la sentencia italiana que le condena. La intención es principalmente de demostrar que no existía una *identidad objetiva* entre los hechos y que la *excepción de cosa juzgada por sentencia firme* era inaplicable.

Contestando a lo largo de este apartado a algunas preguntas, expondremos, además, el pronunciamiento del Tribunal Supremo que aunque confirmó la absolución de *Rabei Osman* por el delito de pertenencia a banda armada, a causa de una descripción fáctica escasa y una dudosa valoración de la prueba, consideró, sin embargo, incorrectamente aplicado el principio *non bis in idem*.

### 6.1. ¿Pertenece *Rabei Osman* a una organización terrorista yihadista?

Por lo que se refiere a la pertenencia de *Rabei Osman* a una organización terrorista la sentencia de la Audiencia Nacional admite *su pertenencia a células islamistas de tipo yihadista* —como el tribunal italiano indica—, pero no logra establecer vinculación alguna del mismo con los atentados del 11-M porque las conversaciones intervenidas por la DIGOS, anteriormente citadas, no son admitidas como pruebas de cargo válidas.

El Tribunal Supremo, impugnando la sentencia de la Audiencia Nacional en este punto, al examinar los recursos de las acusaciones, explicita que la declaración de hechos probados de la Audiencia Nacional contiene una afirmación de tal generalidad que *no resulta bastante a efectos penales para establecer la pertenencia del acusado a una determinada organización o grupo terrorista*<sup>30</sup>. Y añade que, para que proceda una condena por un delito de pertenencia a banda armada, grupo u organización terrorista, no basta con afirmar en el hecho probado tal pertenencia mediante declaración fáctica de carácter general e indeterminado. De hecho, según el Tribunal Supremo, la sentencia de la Audiencia Nacional no sólo no contiene una verdadera descripción de hechos probados que permita afirmar finalmente la pertenencia o la dirigencia del acusado en una organización o grupo terrorista sino que, tampoco, identifica y valora expresamente las pruebas que, practicadas ante el Tribunal.

En conclusión, el Tribunal Supremo determina que la afirmación de que el acusado es un terrorista y que es miembro de una organización terrorista es legítima en cuanto que se basa en el contenido de la sentencia dictada en Italia. Sin embargo, los tribunales españoles no puede declarar probados unos hechos sólo porque así lo haya hecho un tribunal extranjero, sino que debe basarse para ello en las pruebas practicadas ante él.

### 6.2. ¿Existe identidad objetiva entre los hechos cumplidos en Italia y aquellos cumplidos en España por *Rabei Osman*?

La sentencia italiana utiliza el plural para referirse a *las organizaciones terroristas yihadistas* a las cuales *Rabei Osman* per-

<sup>30</sup> Recurso de *Rabei Osman El Sayed Ahmed*, págs. 785 y ss. de la STS de 17.07.08 (Rec. 10012/2008; S. 2<sup>ª</sup>).



tenecía, refiriéndose a una pluralidad de ellas, diferenciando claramente que se trata de *organizaciones* que han actuado criminalmente en diversos países. La sentencia de la Audiencia Nacional, en cambio, interpreta que se trata de una *única organización* presente en diversos países, con lo cual, la pertenencia del reo a la organización en Italia y a la organización que ha atentado en Madrid se considera como un mismo hecho.

Sin embargo, según nuestro examen, la sentencia italiana no entra a condenar a *Rabei Osman* por su pertenencia a una organización única, que también habría atentado en Madrid. De hecho, el texto de la sentencia italiana especifica que le condena por *pertenecer a una organización terrorista enmarcada en un programa de yihad terrorista islamista* que él mismo estaba organizando en Italia, cuyos objetivos eran de reclutar a mártires que se iban a inmolar a Irak y planear nuevos atentados en Europa. Tal organización estaba dirigida por *Rabei Osman* en Italia, «tenía como referente a otras muchas organizaciones locales, incluida la de Madrid y estaba dentro de una organización terrorista supranacional de índole yihadista, localmente denominada en varios modos y con varias siglas pero que lleva al programa global de la organización Al Qaeda, con el fin de cometer actos de violencia dirigidos al terrorismo y de manera especial contra Estados extranjeros europeos y extra-europeos»<sup>31</sup>.

A diferencia de la sentencia de la Audiencia Nacional, la sentencia italiana admite que estamos ante un fenómeno pluri-organizacional amparado en lo que podría denominarse «*paraguas ideológico*» establecido por Al Qaeda, bajo el cual se agrupan diversas organizaciones o grupos con estructura propia y objetivos mediatos también propios, aun cuando todas ellas compartan el mismo objetivo final, el establecimiento de un único estado islámico o califato universal<sup>32</sup>.

La sentencia española, por tanto, muestra un escaso entendimiento del fenómeno enjuiciado al señalar que «es la perma-

nencia, más o menos prolongada en el tiempo, al servicio de una estructura jerarquizada criminal-terrorista, y la disponibilidad del sujeto en abstracto para la ejecución de los actos criminales que le encomiende la organización lo que determina la existencia del delito de integración» en la organización terrorista. Partiendo de esta concepción, es evidentemente que la sentencia considera la organización terrorista como *única* y que extiende sus vínculos allí donde sus miembros se encuentren sea en España o en Italia.

Sin embargo, esta construcción jurisprudencial no es más que el reflejo de la interpretación que se viene realizando por la jurisprudencia española de la norma contenida en el *artículo 516 CP*, disquisición lógica y razonable en su aplicación a las organizaciones conocidas y sufridas en España pero que ya no corresponde con los criterios que deberían de tenerse en cuenta en materia de lucha contra las organizaciones terroristas yihadistas.

La sentencia de la Audiencia Nacional, en consecuencia, no hace sino que aplicar al específico y nuevo fenómeno yihadista una concepción jurisprudencial antigua de la figura de la organización terrorista correspondiente más a ETA al establecer en sus razonamientos jurídicos que «la banda, organización o grupo, debe tener por finalidad la liquidación del orden constitucional democrático mediante la realización de acciones violentas».

Según nuestra opinión, la organización que ha atentado en Madrid, es una organización terrorista autónoma y absolutamente diferente de cualquier otra, incluso de aquella que estaba creando Rabei Osman El Sayed Ahmed en Italia, razón por la cual se considera que la apreciación de la concurrencia de la prohibición de condenar dos veces por el mismo delito no actúa en este caso ya que *no se trata del mismo delito sino de delitos distintos, autónomos y específicos*.

<sup>31</sup> Sentencia italiana de la Corte d'Assise di Milano del 6 de noviembre de 2006, pág. 3. «*Si accusa Osman Rabei del reato previsto all'art. 270 bis del Codice Penale, perché si associavano tra di loro, e con altre persone, alcune non identificate ed altre già individuate nelle investigazioni realizzate in altri paesi europei (...) nell'organizzazione terroristica soprannazionale, localmente denominata in vari modi e con varie sigle, ma che seguiva il programma globale dell'organizzazione di Al Qaeda, con il fine di commettere atti di violenza terroristica e in particolare modo contro Stati stranieri europei e extra-europei.*»

<sup>32</sup> Para examinar la jurisprudencia de los últimos años sobre el terrorismo internacional en perspectiva comparada véase Tondini M, Pierini J. P., *Tavole di legislazione e giurisprudenza comparada sul fenomeno del terrorismo internazionale*, Forum di Quaderni Costituzionali, luglio 2007, Riviste Il Mulino, Bologna, [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0049\\_tondini-pierini.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Paper/0049_tondini-pierini.pdf)

Esta misma interpretación es la que ha sido adoptada por algunas acusaciones particulares que han impugnado la Sentencia de la Audiencia Nacional ante el Tribunal Supremo, al sostener que no se trata de los mismos hechos, pues la Audiencia Nacional ha entendido erróneamente que estamos ante una sola organización, cuando en realidad se trataba de varias.

El Tribunal Supremo resuelve claramente esta cuestión, afirmando que, puesto que en Al Qaeda existen distintos grupos u organizaciones terroristas, en realidad, *tampoco hubiera habido inconveniente para una sentencia condenatoria en el caso de que se hubiera declarado probados hechos que acreditaran debidamente que el acusado actuaba como dirigente o integrante de una célula terrorista constituida en España*, siempre que, tras la valoración de la prueba practicada ante el Tribunal español, resultara acreditado no sólo que se integraban dicha organización o célula terrorista, sino que ésta pudiera considerarse distinta e independiente de aquella otra constituida en Italia, que había dado lugar a la condena en ese país.

El Tribunal Supremo, a nuestro parecer, analiza muy detalladamente el funcionamiento de estas manifestaciones del terrorismo e indica, según una visión muy realista y documentada, que «es posible distinguir distintas organizaciones o grupos terroristas independientes unos de otros, aunque su base ideológica, o los impulsos encaminados a orientar en general el sentido de sus acciones, así como los objetivos finales de carácter global, sean los mismos o procedan del designio de una misma persona o de un mismo grupo de personas o tengan su origen en un mismo lugar».

Añade que, aunque Al Qaeda puede ser concebida como una única organización terrorista con presencia supranacional que actúa a través de células distintas en diferentes lugares, sin embargo, para ello sería necesario establecer que todas ellas funcionan unidas por vínculos jerárquicos de alguna clase.

Y utilizando la misma visión objetiva y conforme a la realidad finalmente alega: «En la medida en la que se conoce, no parece desacertado ni lejano a la realidad, concebir Al Qaeda como un núcleo caracterizado por sus finalidades terroristas, constituido por un grupo de personas, a su vez organizado en torno a una o varias de ellas, con una base de tipo religioso, fuerte, y

sus propios medios personales y materiales, que, además de desarrollar sus propias acciones, fomenta, apoya y sostiene ideológicamente, y en ocasiones incluso de forma material, la creación y el funcionamiento de numerosas células, más o menos amplias, más o menos organizadas, cada una con una o varias personas en situación preponderante o de dirección, que reciben su inspiración esencial del núcleo básico, pero que actúan de modo independiente, con objetivos inmediatos y zonas de influencia diferentes, incluso con variaciones de sus componentes ideológicos, formadas con individuos distintos, aunque participen de la misma ideología radical islamista o yihadista, aunque les guíe el mismo objetivo final y aunque tengan contactos más o menos intensos e incluso intercambio de miembros en función de las zonas territoriales donde pretenden actuar y de sus objetivos más cercanos y particulares»<sup>33</sup>.

No se trata necesariamente de grupos vinculados entre sí por relaciones de estricta jerarquía sino «de células terroristas organizadas de forma autónoma e independiente, que funcionan bajo su propia dirección y jerarquía internas, eligiendo sus propios objetivos terroristas, aunque se inspiren, con mayor o menor fidelidad, en los postulados emanados de la cúpula de Al Qaeda».

Así entendida, la pertenencia puede afirmarse tanto respecto de la organización central de Al Qaeda en sus distintas manifestaciones o funciones, como en relación a cada uno de los demás grupos o células, aunque se basen en similares o idénticos presupuestos ideológicos, siempre que se trate de organizaciones independientes entre sí.

En ese sentido, puede distinguirse sin dificultad entre la pertenencia a una o a varias de esas organizaciones, sin que encuentre obstáculos legales la condena en Italia por la dirigencia o pertenencia a una célula que actúa o se prepara para actuar en ese país, y la condena por una conducta similar pero relacionada con otra célula distinta, independiente de aquella, que actúa o se prepara para actuar, en otro país o en otro lugar diferente. *Lo que importa es establecer la diferente identidad entre uno y otro grupo u organización terrorista, lo cual será posible si no existe ninguna clase de vínculo organizativo o directivo entre ambos que demuestre que se trata de la misma organización.*

<sup>33</sup> STS n.º 503/2008, de 17 de julio (JUR 2008/307130), FJ 82º.

El Tribunal Supremo además indica que un detallado análisis de la prueba de las relaciones del citado con los miembros del llamado en la sentencia «grupo de Leganés», así como el examen de la sentencia dictada en Italia, hubiera permitido el establecimiento de la existencia de dos grupos u organizaciones independientes entre sí, sin una dependencia jerárquica demostrada respecto de la que podría considerarse la cúpula de Al Qaeda o de una respecto de la otra, pudiendo así condenar a Rabei Osman como miembro de la organización que atentó en Madrid.

### 6.3. ¿Se puede aplicar en el caso concreto la excepción de cosa juzgada por sentencia firme?

La sentencia italiana contra *Rabei Osman* fue dictada por una Corte de primera instancia y contra dicha sentencia se interpuso recurso de apelación tanto por la defensa del condenado como por el propio Ministerio Fiscal ante la Corte d'Assise d'Appello de Milán que, a su vez, dictó sentencia de segunda instancia contra *Rabei Osman* el 29 de noviembre de 2007, aplicando el mismo art. 270 bis pero rebajándole la pena de 10 a 8 años. Finalmente, contra esta última sentencia se interpuso recurso de casación con relación al cual la *Corte di Cassazione* italiana está todavía pendiente de pronunciarse<sup>34</sup>.

Por tanto, podría decirse que no existiendo todavía la sentencia de la Corte de Casación, no se da el requisito jurisprudencial necesario para la aplicación del principio *non bis in idem*: la existencia de cosa juzgada por sentencia firme.

El razonamiento de la sentencia del Tribunal Supremo sobre esta cuestión coincide con lo antedicho. Recordando el doble fundamento del *non bis in idem*, procesal, en cuanto impide un doble enjuiciamiento por los mismos hechos, y material, dado que rechaza una segunda condena por hechos coincidentes con los contemplados en otra sentencia anterior. En ambos casos, siempre que haya existido un enjuiciamiento finalizado con sentencia firme.

En el caso, la acusación formulada contra *Rabei Osman* era más amplia que la sostenida en Italia, pues de un lado compren-

día la participación en los atentados del 11 de marzo, y de otro, autorizaba cuestionar si la acusación de pertenencia a organización terrorista se refería a los mismos hechos, lo que permitiría la continuación del proceso, hasta proceder a la identificación de los hechos probados. De otro lado, no consta, pues nada se dice en la sentencia de instancia y tampoco se ha acreditado documentalmente, que la sentencia condenatoria previamente dictada por los órganos jurisdiccionales italianos sea firme, por lo cual, *no es efectiva la prohibición del bis in idem al no incurrir un requisito esencial*.

Por lo tanto, desde este punto de vista, no hubiera existido inconveniente en dictar una segunda sentencia condenatoria sobre la base de los hechos que en este proceso se hubieran declarado probados, si efectivamente fueran suficientes para la subsunción en un tipo delictivo determinado.

Y ello sin perjuicio de lo que posteriormente procediera acordar de confirmarse la existencia de dos sentencias condenatorias, y de que ambas se referían a los mismos hechos, dictadas por los órganos jurisdiccionales correspondientes a dos países.

Sin embargo, aunque no es efectiva la prohibición del *non bis in idem* eso no implica que *Rabei Osman* sea culpable porque la sentencia impugnada ante al TS no contiene una descripción fáctica que permita una condena por el delito por el que se le ha acusado, ni realiza una valoración de la prueba que permita el establecimiento de los hechos.

«Dadas las circunstancias —añade el Tribunal Supremo— hubiera podido plantearse la procedencia de devolver la causa al Tribunal de instancia para la valoración de la prueba practicada sobre los hechos concretamente imputados al acusado Rabei Osman, pero no existe en ese sentido ninguna petición expresa de las acusaciones».

Como resulta claro en esta última sentencia ha existido en el caso concreto tanto una carente descripción fáctica que permitiera una condena por el delito de pertenencia por el que se ha acusado a Rabei Osman como una escasa valoración de la prueba que permitiera el establecimiento de los hechos que ha llevado a la absolución.

riormente, en contra de dicha sentencia, cabe el ejercicio del recurso de casación ante la Corte di Cassazione según se señalan los artículos 606 a 628 de la misma norma.

<sup>34</sup> De acuerdo con las normas establecidas en el «*Codice di Procedura Penale*» italiano este prevé la existencia de una segunda instancia, la de apelación, regulada en los artículos 593 a 605 de dicho código y poste-

## Conclusiones

El análisis de la absolución de *Rabei Osman* con relación a los atentados del 11-M, han revelado numerosos problemas en la determinación de la participación concreta de distintos individuos en los delitos cometidos dentro del marco de las «organizaciones de poder» terroristas yihadistas. En nuestra opinión, como hemos mencionado a lo largo de todo el artículo, esas dificultades nacen tanto por algunos rasgos típicos de la estructura de la organización terrorista como del marco jurídico español y europeo que señalaremos a continuación:

- dificultad de llevar a cabo una reconstrucción fáctica suficiente y una recuperación de pruebas de cargo que sean válidas para condenar a los imputados debido sobre todo a la compleja estructura en forma de redes de las organizaciones terroristas yihadistas;
- falta de normas adecuadas en el Código Penal español que determinen la regulación de la participación y responsabilidad criminal del mal llamado «autor intelectual»;
- carencias en la efectividad de la cooperación judicial europea y falta de homogeneización/armonización a nivel europeo de la legislación antiterrorista (y en particular de la legislación sobre las intervenciones en las comunicaciones en materia de terrorismo);
- insuficiente comprensión del funcionamiento de las organizaciones terroristas yihadistas por parte del poder judicial (nos referimos a la sentencia de primera instancia sobre el juicio del 11-M).

Sin embargo, aunque este caso haya dejado abiertas las posibles soluciones, no se puede olvidar que el juicio del 11-M tuvo relevancia internacional, y, sin duda, por muchos aspectos resultó ejemplar, siendo, muy probablemente, el primer «maxi-proceso» contra terroristas yihadistas que provocaron un atentado de terribles dimensiones en suelo europeo. Con ello, a pesar de las tergiversaciones informativas y de la presión política del momento, la justicia española logró transmitir a los Estados de todo el mundo el mensaje de que *se debe hacer todo lo posible para evitar la impunidad* de todo delito según las reglas democráticas del Estado de Derecho, aún más si se trata de una grave violación de los derechos humanos como el delito de terrorismo.

A pesar de todo, como este artículo viene demostrando desde sus primeras páginas, en la realidad española existen todavía algunos obstáculos para facilitar la *punibilidad* de los respon-

sables, como en el caso examinado, y que, consecuentemente, no evitan completamente la *impunidad de delitos de terrorismo*.

Por eso, nuestro escrito está dirigido, en primer lugar, al «legislador» para que pueda colmar las lagunas mencionadas en la regulación de la autoría y participación en los delitos de terrorismo; a los «jueces» para que sigan ampliando sus conocimientos de las organizaciones terroristas y aplicando la ley del Estado de Derecho, evaluando por cada caso la aplicación de la teoría sobre la autoría más adecuada; a «las fuerzas policiales» y a los «servicios de inteligencia» para que sigan creando mejores instrumentos democráticos de análisis de la actividad terrorista, al fin de adelantarla y prevenirla.

## Bibliografía esencial

- AA.VV. (2006): *Lucha contra el terrorismo y derecho internacional*, Instituto español de estudios estratégicos, ministerio de defensa, Cuadernos de estrategia, n. 133.
- Aldunate, Esquivel E. E., *El autor detrás del autor. Reflexiones sobre el dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder*. En [www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/aldunate.htm](http://www.iuspenalismo.com.ar/doctrina/aldunate.htm)
- Alvanou, M. (2006): *European responses to islamic terrorism threat: the italian case study*, Research paper n. 101, October 2006, Research Institute for European and American Studies (RIEAS), [www.rieas.gr](http://www.rieas.gr)
- Ambos, K., *Dominio del hecho por dominio de voluntad en virtud de aparatos organizados de poder. Una valoración crítica y ulteriores aportaciones*, en Revista de Ciencias Penales, [www.cienciaspenales.org](http://www.cienciaspenales.org)
- Bauccio, L., *Il reato di terrorismo internazionale come introdotto dal decreto-legge 18 ottobre 2001: alla ricerca di una nozione possibile*, Diritto&Diritti, el portale giuridico italiano, [www.diritto.it](http://www.diritto.it)
- Beria Di Argentine, A. (1991): «Una riflessione sui fenomeni della criminalità organizzata e del terrorismo», en A.A.V.V., (Studi in onore di Giuliano Vassalli), *Evoluzione e Riforma del diritto e della procedura penale, 1945-1990*, volume II, Giuffrè editore, Milano.
- Bolea Bardón, C. (2000): *Autoría mediata en derecho penal*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Choclán Montalvo, J. A. (2001): «Criminalidad organizada. Concepto. La asociación ilícita. Problemas de autoría y participación» en Carlos Granados (dir.) *La criminalidad organizada. Aspectos sustantivos, procesales y orgánicos*. Cuadernos de Derecho Judicial, II-2001, Consejo General del Poder Judicial, Madrid. Págs. 260-267.
- De la Corte Ibañez, L. (2007): *Algunas reflexiones sobre la sentencia del 11-M*, Athena Intelligence, vol. 2, n. 4, Artículo 5/11 del 6 de noviembre de 2007, [www.athenaintelligence.org](http://www.athenaintelligence.org)
- Dopico Gómez-Aller, J. (2006): «La tesis híbrida de Brammsen», en *Omisión e injerencia en derecho penal*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

- Faraldo Cabana, P. (2003a): «Las alternativas a la autoría mediata con aparatos organizados de poder. La tesis de la coautoría» en *Responsabilidad penal del dirigente en estructuras jerárquicas*, www.tirantonline.com
- , (2003b): «La tesis de la autoría accesoria» en *Responsabilidad penal del dirigente en estructuras jerárquicas*, www.tirantonline.com
- García del Blanco, M.V. (2006): *La coautoría en el derecho penal*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gimbernat Ordeig, E. (2006): *Autor y cómplice en derecho penal*. B de F. Gordon, T., *Mossad (2005): la historia secreta*. Buenos Aires: Ediciones B. Págs. 111-118.
- Jakobs, G. (1999): «Comentario a la sentencia del BGH de 26 de julio de 1994-5 StR 98/94» en *Revista de Ciencias Penales*, Revista de la Asociación Española de Ciencias Penales, Vol.2 no.1, primer semestre, Pág. 269.
- Jordán, J. (2007a): *¿Por qué no se conoce la autoría intelectual del 11-M?*, Athena Assessment, n. 6/07 del 2 de Noviembre de 2007, Athena Intelligence, Red de Investigación Avanzada en Insurgencia y Terrorismo, www.athenaintelligence.org
- , (2007b): *Las redes yihadistas en España, evolución desde el 11-M*, Athena Intelligence Occasional Paper, n. 17, 4 de octubre de 2007.
- Jordán, J., Mañas, F. M., Trujillo, H., *Perfil sociocomportamental y estructura organizativa de la militancia yihadista en España. Análisis de las redes de Abu Dahdah y del 11-M*. En www.athenaintelligence.org
- Muñoz Conde, F. (1999): «Problemas de autoría y participación en la criminalidad organizada» en AA.VV, *Delincuencia organizada, aspectos penales, procesales y criminológicos*, Universidad de Huelva, Huelva.
- Reinares, F. (2005): *Conceptualizando el terrorismo internacional*, ARI n. 82/2005 del 1/7/2005, www.realinstitutoelcano.org
- Roxin, C. (1994): *Autoría y dominio del hecho en Derecho Penal*, Marcial Pons, Madrid. Págs. 163-164.
- Sageman, M. (2004): *Understanding terror networks*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Schmidhäuser, G. (1970): *Strafrecht, Allgemeiner Teil*, Tübingen.
- Stratenwerth, G. (1971): *Strafrecht, Allgemeiner Teil I, Die Straftat*. Berlin
- Zúñiga Rodríguez, L. (2002): *Redes internacionales y criminalidad: a propósito del modelo de participación en organización criminal*, en «El derecho penal ante la globalización». Zúñiga L., Méndez C., Díaz D. (coords.), Colex, Madrid, Pág. 63.



# The Tradition of Civil Litigation in a New Age of International Law: International Perspectives on the Domestic Enforcement of Human Rights

Phillip Wardle<sup>1</sup>

## Abstract

The enforcement of norms of international human rights law ('IHRL') and the provision of an effective and appropriate remedy for those who have had human rights abuses visited upon them represents one of the greatest contemporary challenges within international and domestic legal systems. In recent years a regime of domestic civil liability has emerged, largely within the United States, as an alternative means to enforce IHRL against offending individuals, governments and organisations. A particular feature of this regime has been the attribution of liability to non-state actors for human rights abuses. This article will examine these developments and chart the various advantages and disadvantages that civil litigation mechanisms represent for the enforcement of IHRL and victims of human rights abuses. The utility of this regime to remedy breaches of IHRL during and as a result of crisis situations and armed conflict will also be discussed. While focussing chiefly on the United States as the main source of domestic IHRL litigation jurisprudence, other systems of civil dispute resolution will also be examined.

*Key words:* International law, Human rights, Civil litigation.

## Resumen

La aplicación de las normas del derecho internacional de los derechos humanos ('DIDH') y la provisión de un recurso efec-

tivo y adecuado para las personas cuyos derechos humanos se han visto violados suponen uno de los mayores retos actuales en el seno de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales. Durante estos últimos años ha surgido un régimen de responsabilidad civil nacional, principalmente en EEUU, como un medio alternativo de hacer respetar el derecho internacional de los derechos humanos ante las personas, gobiernos y organizaciones que lo infringen. Una característica particular de este régimen ha sido la de atribuir la responsabilidad de la violación de los derechos humanos a los agentes no gubernamentales. En este artículo, examinaremos estos acontecimientos y esbozaremos las diversas ventajas y desventajas que conllevan los mecanismos de litigio civil para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos y para las víctimas de los abusos de los derechos humanos. Asimismo, analizaremos la utilidad de dicho régimen para reparar las violaciones del DIDH durante el transcurso y como consecuencia de situaciones de crisis y de conflicto armado. Aunque nos centraremos principalmente en los Estados Unidos como fuente principal de jurisprudencia nacional para solventar litigios relativos al derecho internacional de los derechos humanos, también abordaremos otros sistemas de conflicto civil.

*Palabras clave:* Derecho internacional, Derechos humanos, Litigio civil.

<sup>1</sup> BA LLB (Hons) (Macq), Lawyer of the Supreme Court of New South Wales, Visiting Researcher, Department of International Law and Economics, Faculty of Law, University of Barcelona. This article is an edited version of a working paper submitted as part of a research project at the University of Barcelona titled 'The Enforceability of International Human Rights Law

in Crisis Situations'. The author would like to thank Professor Jaume Saura Estapà for his thoughtful comments on an earlier draft of this article and his collaborative efforts on the research project. Any errors and opinions expressed in this article are the author's alone.

## 1. The availability of civil litigation mechanisms for human rights abuses

Victims of human rights violations and their supporters pursue many legal avenues to seek redress in various jurisdictions throughout the world. The attendant body of jurisprudence for such claims is largely found in decisions of domestic human rights courts, regional human rights frameworks such as those established by the *European Convention on Human Rights*<sup>2</sup> ('ECHR') or the *American Convention on Human Rights*<sup>3</sup> ('ACHR') as well as domestic and international criminal prosecutions of individuals for the commission of international crimes.<sup>4</sup> Due to the weakness of enforcement mechanisms in these traditional arenas of international human rights litigation, some claimants have begun to explore domestic civil remedies as an alternative means to seek accountability for breaches of IHRL. This manner of enforcement has proved particularly relevant for breaches of IHRL which have transpired on a transnational scale — where the subject matter and actors involved are often spread across a variety of states and domestic jurisdictions. Many domestic litigation systems have proved flexible in accounting for this international dimension in their framework.

The domestic litigation of IHRL has proceeded chiefly by importing norms of international human rights law into pre-existing domestic systems of tortious liability, rather than as a result of any concerted effort to develop an internationally consistent architecture of civil human rights litigation.<sup>5</sup> Accordingly, the manner in which civil liability may be imposed for breaches of IHRL will differ depending on the domestic system involved. This

section will examine some different legal traditions and how they have responded to the demand for domestic litigation of IHRL.

### a. *The United States: Alien Tort Statute and Torture Victim Protection Act*

The most noteworthy development of a domestic civil liability framework for human rights abuses is without doubt the statutory mechanisms of the *Alien Tort Statute*<sup>6</sup> ('ATS') and the subsequent *Torture Victim Protection Act*<sup>7</sup> ('TVPA'), which have emerged in the domestic practice of the United States in the past three decades. The former instrument, an eighteenth century Statute initially designed to provide redress against piracy for foreign nationals, confers US Courts with jurisdiction to hear tortious claims instituted by non-US citizens which allege acts 'committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States'. Although laying dormant for almost two centuries, the statute was cleverly revived in 1980 in the case of *Filártiga v Peña-Irala*<sup>8</sup> as a means to attribute liability to a non-US defendant for acts of torture committed outside the US against a non-US citizen. The successful plaintiffs in the *Filártiga* case were the surviving family of a 17-year old Paraguayan citizen who was tortured until death by the defendant on the basis of his father's membership of an opposition political movement.<sup>9</sup> The application of the ATS to the completely international subject matter of the case represented a novel exercise of universal civil jurisdiction by an American court in respect of human rights abuses and set an important precedent for future claims in the US. Since the *Filártiga* decision, victims of IHRL abuses have been drawn to US as a forum for bringing human rights

<sup>2</sup> *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, opened for signature 4 November 1950, 213 UNTS 222, entered into force 3 September 1953.

<sup>3</sup> *American Convention on Human Rights*, Signed 22 November 1969, 1144 UNTS 123, entered into force 18 July 1978.

<sup>4</sup> International prosecutions are represented by the body of jurisprudence of international criminal courts and tribunals such as the International Criminal Court ("ICC"), the International Criminal Tribunals for Rwanda and the former Yugoslavia ("ICTR" and "ICTY") as well as hybrid or internationalised or 'hybrid' courts and tribunals such as the Special Court for Sierra Leone ("SCSL"), Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia ("ECCC") and the Special Tribunal for Lebanon ("STL").

<sup>5</sup> On the development of a universal system of transnational law litigation as a means to enhance human rights protection, see generally:

Aceves, William (2000): "Liberalism and International Legal Scholarship: The Pinochet Case and the Move Toward a Universal System of Transnational Law Litigation", 41, p. 129.

<sup>6</sup> *Alien Tort Statute*, 28 USC § 1350 (2000), originally the Judiciary Act of 1789, ch 20 § 9(b), 1 Stat 73, 77. Also known and at times referred to in this paper as the *Alien Tort Claims Act*.

<sup>7</sup> *Torture Victim Protection Act* of 1991, Pub L No. 102-256, 106 Stat 73 (1992).

<sup>8</sup> 630 F 2d 876 (2d Cir 1980) ("*Filártiga*").

<sup>9</sup> For commentary on the *Filártiga* and some subsequent ATS litigation, see: Stephens, Beth (1996): "Litigating Customary International Human Rights Norms", *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 25, p. 191.



claims against foreign defendants. The effect of this statutory framework is that it confers upon US Federal Courts the authority to apply US law to tortious claims in which there is an absence of any other jurisdictional connection with the United States.<sup>10</sup> The potential for IHRL litigants is enormous in many respects.

The more recently enacted TVPA provides more opportunities for victims of torture by, among other things, extending jurisdiction to US plaintiffs.<sup>11</sup> The TVPA sought to codify some of the mechanisms that were developed by the *Filártiga* decision and other subsequent ATS litigation, while adding various prerequisites to the exercise of jurisdiction in respect of claims of torture. For instance, the subject matter jurisdiction of the TVPA is explicitly more restrictive, with claims being limited to allegations of torture and extrajudicial killing. Moreover, claims are subject to an exhaustion of local remedies provision, which requires litigants to have satisfactorily explored 'all adequate and available remedies in the place in which the conduct giving rise to the claim occurred'.<sup>12</sup>

The litigation opportunities presented by these statutory mechanisms have given rise to an abundance of IHRL claims in US courts. The foregoing section only paints a skeletal image of the entire litigation framework, which has been developed in subsequent jurisprudence to account for developments in human rights law and policy. Various aspects of these developments will be examined in greater detail below.

### b. Other common law jurisdictions

In addition to the United States, various other legal systems with a common law tradition offer mechanisms for victims to

seek civil redress for human rights abuses. These systems also contain procedures for the resolution of civil disputes that are independent from criminal prosecutions; however, due to the absence of any statutory regimes of universal civil jurisdiction (akin to the ATS) their jurisdictional scope is significantly limited. In the absence of universal civil jurisdiction, a domestic court may only exercise extraterritorial jurisdiction where there is some form of connection with the forum state, such as the nationality of the perpetrator or the victim.<sup>13</sup> Accordingly, a closer jurisdictional link between the civil wrong and the forum state is required before a claim can be entertained by such domestic courts.

Due primarily to this absence of a clearly defined universal civil jurisdiction outside the US, fewer claims been pursued in other common law legal systems. Many of those which have been attempted have been struck out on the basis of the immunity of the defendant<sup>14</sup> or lack of jurisdiction over the matter.<sup>15</sup> Some commentators have suggested that the distinct legal culture of the United States sets it apart it from other common law jurisdictions as a favoured forum for bringing IHRL claims. Although other common law systems exhibit a similar tradition of civil liability, couched in the values of freedom of litigation, the practice of litigation in these systems is normally understood as an innately private affair, utilised as means to resolve civil disputes between two conflicting parties. The development in the US of 'mass tort' and public interest lawsuits throughout the twentieth century serves to locate civil litigation within the realm of public law, as a means to achieve social reform through the initiation of private claims by aggrieved parties. This approach to civil litigation in the US arguably renders its domestic jurisdiction

<sup>10</sup> On the uniqueness of the ATS framework, see: Stephens, Beth (2002): "Translating *Filártiga*: A Comparative and International Law Analysis of Domestic Remedies for International Human Rights Violations", *Yale Journal of International Law*, 25, pp. 10-12.

<sup>11</sup> For further commentary on the differing features of the ATS and TVPA, see: Stephens, Pamela (2007): "Spinning Sosa: Federal Common Law, the Alien Tort Statute and Judicial Restraint", *Boston University International Law Journal*, 25(1), p. 7.

<sup>12</sup> *Torture Victim Protection Act*, s 2(b). Note that a failure to exhaust local remedies will not be decisive in claims pursuant to the ATS, see: Baldwin, Jeffrey (2007): "International Human Rights Plaintiffs and the Doctrine of Forum Non Conveniens", *Cornell International Law Journal*, 40, pp. 753-754. On the exhaustion of local remedies under the ATS and TVPA generally, see: Duruigbo, Emeka (2006): "Exhaustion of Local Remedies in

Alien Tort Litigation: Implications for International Human Rights Protection", *Fordham International Law Journal*, 29, p. 1245.

<sup>13</sup> For a succinct summary of the various applicable forms of extraterritorial jurisdiction, see: van Schaack, Beth (2001): "In Defense of Civil Redress: The Domestic Enforcement of Human Rights Norms in the Context of the Proposed Hague Judgments Convention", *Harvard International Law Journal*, 42, p. 144 (fn 10).

<sup>14</sup> See, for example: *Bouzari v Iran* C38295 [2004] OJ 2800 (Ontario Court of Appeal, Canada); and *Jones v Ministry of Interior Al-Mamlaka Al-Arabiya AS Saudiya* (the Kingdom of Saudi Arabia) [2007] 1 AC 270 (House of Lords, UK) ('*Jones* (House of Lords)').

<sup>15</sup> See, for example: *Al-Adsani v Kuwait*, 103 ILR 420 (QB 1995) (England and Wales Court of Appeal, UK) ('*Al-Adsani* (Court of Appeal)').

and legal culture more flexible and responsive to dealing with IHRL litigation, on the basis of the public interest dimension that pervades such claims.<sup>16</sup>

The particular jurisdictional barriers to IHRL claims outside the US will be examined in greater detail in later sections of this article and often render other common law jurisdictions less attractive than the US to victims of human rights abuses. Despite these limitations, human rights litigation against domestic defendants has proceeded in the UK,<sup>17</sup> Canada<sup>18</sup> and Australia<sup>19</sup> and still remains a possibility if the jurisdictional conditions can be satisfied; in particular, if either the plaintiff or defendant has a jurisdictional connection with the domestic forum.<sup>20</sup>

### c. Civil law jurisdictions

The dynamic of the civil law tradition presents an alternative approach to the distinction between civil and criminal law in terms of jurisdiction and the various remedies available for breaches of human rights norms. While common law practice generally allows and encourages civil and criminal claims to proceed independently of each other, on the basis of different standards of proof and the unique jurisdictional foundations for each system of liability, the civil law tradition tends to attach civil claims to criminal prosecutions of the same offending conduct.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> For further commentary on the American cultural tradition of public interest litigation and its effect on IHRL claims, see: Stephens, Beth, *op. cit.*, pp. 12-14; see also: Aceves, William, *op. cit.*, pp. 139-141.

<sup>17</sup> For example, a claim in the UK House of Lords from foreign defendants against a UK-based parent company for tortious liability and human rights abuses committed by its subsidiary in South Africa: *Lubbe v Cape Plc* [2000] UKHL 41 (“Lubbe”); a claim from a Namibian employee against a UK firm for failure to protect against exposure to uranium in one of its mines: *Connolly v RTZ Corporation plc* [1997] 3 WLR 373.

<sup>18</sup> See, for example, a claim against a Canadian mining company for claims alleged in the course of its operations in Guyana: *Recherches Internationales Québec v Cambior Inc* [1998] QJ No 2554 (Quebec Superior Court) (“Recherches Internationales”). Note, however, that this claim was ultimately defeated by the successful application of *forum non conveniens* (see relevant section below).

<sup>19</sup> For example, a claim against an Australian mining company brought by a plaintiff in Papua New Guinea on the basis of physical and environmental damage caused by the defendant: *Gagarimabu v Broken Hill Proprietary Co Ltd an Another* [2001] VSC 517.

This type of civil liability will normally develop as a result of a criminal prosecution, allowing victims or otherwise affected parties to bring an attendant civil claim in respect of the same subject matter.<sup>22</sup>

Attaching civil claims to criminal prosecutions has both positive and negative implications for victims of human rights abuses. It can serve to accelerate the process of litigation, as criminal prosecutions will generally be resolved in a more expedient fashion than claims that proceed exclusively on the basis of civil liability. From a more practical perspective, it can also enfranchise otherwise resource-poor victims of human rights abuses through reliance on state-funded bodies for the investigation and prosecution of cases.

This approach, however, also presents various drawbacks for victims of human rights violations. A corollary of the connection between civil litigation and criminal liability is that a civil claim can depend on the state's willingness or ability to initiate a criminal prosecution in relation to the offending conduct.<sup>23</sup> Although human rights abuses are often also treated as crimes, some abuses may for various reasons fall outside the purview of the criminal law, which will in turn preclude the commencement of civil litigation in a system where the latter depends upon the former. Furthermore, in situations imbued with diplomatic or political considerations, the state may interfere or be reluctant to proceed with criminal cases that would prosecute breaches of

<sup>20</sup> For a comparative analysis of non-US, common law systems of civil liability, see: Choudhury, Barnali (2005): “Beyond the Alien Tort Claims Act: Alternative Approaches to Attributing Liability to Corporations for Extraterritorial Abuses”, *Northwestern Journal of International Law and Business*, 26, pp. 51-56. On the cultural basis on which the US legal system has emerged as the most useful forum for such litigation, see: Stephens, Beth, *op. cit.*, pp. 10-17.

<sup>21</sup> On civil claims and their function in continental and civil law systems generally, see: Stephens, Beth, *op. cit.*, pp. 19-21; Mostajeleian, Bahareh (2009): “Foreign Alternatives to the Alien Tort Claims Act: The Success (or is it Failure?) of Bringing Civil Suits Against Multinational Corporations that Commit Human Rights Violations”, *George Washington International Law Review* 40, pp. 511-512.

<sup>22</sup> For example, in Spain, France and Germany, this procedure joins the victim as a ‘civil party’ to proceedings, which offers certain rights and procedural advantages, see: van Schaack, Beth, *op. cit.*, 145-146.

<sup>23</sup> For a judicial analysis of this notion, see the comments of Lord Justice Mance in *Jones v Al-Mamlaka Al-Arabiya As Saudiya (The Kingdom of Saudi Arabia) Ministry of Interior & Anor* [2004] EWCA Civ 1394 (“Jones (Court of Appeal)”), § 80.

international human rights law. Accordingly, victims' autonomy can often be diminished by the linkage between criminal and civil liability that regularly occurs in civil law systems.<sup>24</sup> Despite these drawbacks, enhanced victim participation in criminal and ancillary proceedings can represent an important means of reconciliation for victims and their families.

## 2. Useful features of civil litigation mechanisms

Domestic civil litigation has emerged as an alternative means to litigate breaches of IHRL as it has the potential to circumvent many of the barriers presented by traditional enforcement mechanisms in the domestic, regional and international spheres. This section will survey the various advantages that civil litigation presents for victims of human rights abuses and how the system can overcome many of the problems experienced in human rights litigation.

### a. *Jurisdiction ratione personae*

The initial development of IHRL as an independent body of international law suggested that, because the protection and conferral of human rights were to be guaranteed by the state, any claims for breaches thereof would have proceeded against the state. Although this perspective was rather innovatively divorced from the classical theory of international law, which ob-

served that States could be the only actors on the international plane,<sup>25</sup> the protection of human rights within the framework of international law was still only concerned with the individual's reciprocal relationship with the state.<sup>26</sup> Notwithstanding this conventional perspective, recent decades have witnessed the emergence of a variety of non-state actors in human rights discourse and jurisprudence, challenging the notion that IHRL would only entertain claims against States. While the reasons for this expansion of jurisdictional scope are manifold,<sup>27</sup> there has been an underlying trend to account for the impact that various non-state actors can have on individuals within the context of human rights. This approach has sought to recognise the way in which actions of powerful individuals and large corporations can affect the enjoyment of human rights.

The various established complaint mechanisms and other sources of human rights jurisprudence have in some respects expanded their jurisdictional reach to account for these developments. Some other, more contemporary enforcement regimes of IHRL have also emerged. For instance, the development and enforcement of individual criminal responsibility for international crimes has been an important milestone for the attribution of liability to individuals for their participation in breaches of IHRL. This has resulted in the foundation of many international and hybrid criminal tribunals throughout the 1990s including the ICTY and ICTR, culminating in the establishment of a permanent International Criminal Court in The Hague.<sup>28</sup> However, current policies at these bodies dictate that only those individuals who 'bear the greatest responsibility' for serious violations of inter-

<sup>24</sup> For an excellent commentary on these drawbacks of civil liability for human rights abuses in continental systems, see: Stephens, Beth, *op. cit.*, 19-21.

<sup>25</sup> For domestic judicial analysis of this classical perspective and its relevance for modern human rights law, see the comments of Lord Millet in *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (No 3)* (1999) 2 All ER 97, 170 (English House of Lords) ('*Pinochet*').

<sup>26</sup> On the human rights discourse, state responsibility and the attendant distinction from concepts of liability in private domestic litigation, see: Scott, Craig, "Translating Torture into Transnational Tort", in Scott, Craig (ed.) (2001): *Torture as Tort*, 1st ed., Hart Publishing, Oxford, pp. 45-53. For commentary on the development of the individual as a subject of international law in the context of IHRL violations, see: Bachmann, Sascha-Dominik (2007): *Civil Responsibility for Gross Human Rights Violations: The Need for a Global Instrument*, 1st ed., Pretoria University Law Press, Pretoria, pp. 6-9.

<sup>27</sup> For commentary on the shared social interest in preventing human rights abuses by non-state actors, and an overview of the underlying causes of the recognition of the non-state actor in the IHRL framework, see: Reinisch, August, "The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors", in Alston, Philip (ed.) (2005): *Non-State Actors and Human Rights*, 1st ed., Oxford University Press, Oxford, pp. 60-61, 74-78. For further analysis and an excellent study of the liability of corporations and other non-state actors for human rights abuses, see: Ratner, Stephen (2001): "Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility", *Yale Law Journal*, 111, p. 443.

<sup>28</sup> For commentary on the early development of the system of International Criminal Law and its relationship with domestic litigation of IHRL, see: Murphy, John (1999): "Civil Liability for the Commission of International Crimes as an Alternative to Criminal Prosecution", *Harvard Human Rights Journal*, 12, p. 1.

national law will be pursued,<sup>29</sup> leaving other individual perpetrators to be prosecuted by domestic criminal systems.

Other human rights enforcement bodies such as the UN Human Rights Committee ('UNHRC'), the entity charged with monitoring state compliance with the *International Covenant on Civil and Political Rights* ('ICCPR'),<sup>30</sup> and the *Committee Against Torture*,<sup>31</sup> are only empowered to entertain complaints against states per se and lack the expansive personal jurisdiction enjoyed by international and domestic courts. The absence of jurisdiction over non-state actors renders these treaty-monitoring bodies ill equipped to deal with the changing dynamic of the global human rights landscape.

Civil litigation has surfaced as the most prominent forum in which to bring actions against the most diverse categories of defendant. Perhaps the most fundamental reason for the utility of civil litigation systems is that they are generally accustomed, and indeed designed, to deal with a dynamic range of litigants and parties. The goal of civil dispute resolution mechanisms is to indemnify an aggrieved party by restoring the position they were in before their loss or damage was sustained through the attribution of responsibility to another party and the provision of a remedy.<sup>32</sup> A major advantage of this conceptual framework is that it is flexible in terms of its scope of application. In opposition to the restrictive jurisdiction of international law, domestic civil litigation systems have developed to expansively ac-

count for a diverse range of actors. As the tradition of domestic civil litigation accepts a greater variety of litigants than traditional IHRL dispute resolution mechanisms, it offers a more dynamic and inclusive litigation environment for victims to seek redress for human rights abuses against non-state actors. In the context of human rights abuses, domestic civil litigation of IHRL has included suits brought against individuals,<sup>33</sup> governments,<sup>34</sup> international organisations<sup>35</sup> and juridical persons such as corporations.<sup>36</sup>

The acceptance of claims against transnational corporations for their participation in human rights abuses has been one of the most notable jurisdictional features of domestic civil litigation of IHRL. Within the US, this commenced with the case of *Doe v Unocal*,<sup>37</sup> which sought to establish the liability of an American oil company for its complicity in forced labour and other human rights abuses during the construction of a major oil pipeline in Burma.<sup>38</sup> This jurisdictional advancement is one of the only means by which corporate entities have been held accountable for their business activities in the developing world and represents a significant advancement in the attribution of responsibility to private corporations for their involvement in human right abuses.

The inclusion of the corporate defendant in such claims has attracted powerful criticism from the business community and remains controversial even in the US, where most claims against

<sup>29</sup> On this element of prosecution policies at the ICC, see: Schabas, William (2010): *Introduction to the International Criminal Court*, 4th ed., Cambridge University Press, Cambridge, pp. 35-36.

<sup>30</sup> *International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 171 (entered into force 23 March 1976) ("ICCPR"). This jurisdiction is conferred pursuant to the *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 302 (entered into force 23 March 1976), art 2.

<sup>31</sup> *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Conduct or Punishment*, opened for signature 10 December 1984, 1465 UNTS 85 (entered into force 26 June 1987) ("Torture Convention"), arts 17-24.

<sup>32</sup> On the goal of domestic systems of tortious liability, see: van Schaack, Beth, *op. cit.* 13, 156-157.

<sup>33</sup> See, for example: *Filártiga; Kadic v Karadzic*, 70 F 3d 232 (2nd Cir, 1995) ("Kadic"), an action filed against Bosnian-Serb leader Radovan Karadzic on behalf of victims of the Bosnian Genocide.

<sup>34</sup> See, for example: *Tel Oren v Libyan Arab Republic* 726 F 2d 774 (DC Cir, 1984) ("Tel Oren"), an action brought of behalf of Israeli victims of a

terrorist attack allegedly perpetrated by proxies of the Libyan Government; *Re South African Apartheid Litigation* 617 F Supp 2d 228 (SD NY, 2009); and *Jones* (Court of Appeal).

<sup>35</sup> For example, a recent class action against the United Nations Stabilisation Mission in Haiti has been brought by 5,000 victims of an outbreak of Cholera which, it has been argued by the plaintiffs, was negligently brought to Haiti by Nepalese UN peacekeepers; see: 'Petition for Relief', Institute for Justice and Democracy in Haiti (8 November 2011), available at <<http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/11/englishpetitionREDACTED.pdf>>, accessed 11 March 2012.

<sup>36</sup> Note that some commentators have suggested that NGOs may also be held liable for their actions under international law, through the mechanism of domestic litigation, see: Kamminga, Menno, "The Evolving Status of NGOs under International Law: A Threat to the Inter-State System?", in Alston, P. (ed.), *op. cit.*, pp. 107-109.

<sup>37</sup> 395 F 3d 932 (9th Cir, 2002).

<sup>38</sup> Although this matter was eventually settled out of court, it laid the foundations for future litigation in the US against major corporations, pursuant to the ATS.

corporations for human rights abuses have taken place.<sup>39</sup> A 2010 decision of the US Court of Appeals for the Second Circuit in *Kiobel v Royal Dutch Petroleum*<sup>40</sup> has challenged the ability of victims to bring actions against transnational corporations for complicity in human rights abuses. The Court in that instance determined by majority that corporations could not be sued under the ATS for want of an apparent norm of customary international law that ascribes liability to corporations for breaches of IHRL.<sup>41</sup> The fallout of this decision in the US is yet to be seen, as the case is currently on appeal at the US Supreme Court; however, the outcome of the decision could prove fatal for future claims against corporations in US courts.<sup>42</sup>

Notwithstanding these recent developments in US domestic jurisprudence, corporate liability for international crimes and breaches of IHRL remains at the forefront of the international agenda and the human rights discourse.<sup>43</sup> As the most effective forum in which victims can bring actions against transnational corporations, domestic civil litigation remains an important feature of the global trend to attribute liability to non-state actors for human rights abuses.

In addition to the various categories of defendant that have been the subject of civil litigation of IHRL, another less conspicuous advantage of the domestic civil framework is that it allows for certain flexibility in terms of the plaintiff who institutes proceedings. Most established regimes of human rights litigation, including regional systems and treaty monitoring bodies that are competent to handle individual complaints, require any claim to be brought to the forum directly by the aggrieved individual. While some of these entities are able to hear claims brought by victims' groups and NGOs, jurisdiction is restricted and does not give rise to full party status before such com-

plaint bodies.<sup>44</sup> Domestic litigation can provide more scope for individuals and organisations to commence litigation on behalf of an aggrieved party, which has proved fruitful for claimants who find themselves remotely dislocated from the jurisdiction in which the claim is being heard (typically the US) and provides more scope for NGOs and other victims groups to engage in litigation on their behalf. The mass tort feature of some domestic systems such as the US, which allows groups of victims to bring class actions against defendants, can also operate to expedite the litigation of large-scale abuses and simplify the litigation process for victims.<sup>45</sup> This can allow the effective management of a dispute in respect of a particular class of litigants against whom human rights breaches have been committed, thus providing a forum for the resolution of wide-scale, protracted or endemic abuses.

#### b. *Types and categories of rights capable of litigation*

Another significant advantage of pursuing IHRL claims in a domestic civil jurisdiction is that there is little restriction on the type of rights that are capable of litigation before domestic courts. Rather than being confined to specific and discrete rights, domestic civil litigation of IHRL operates according to the various categories of tortious liability that exist in domestic law. These different categories are often broad and expansive, thus being able to account for an extensive range of breaches of IHRL. In the US, tortious liability claims have proceeded on the basis that the conduct engaged in by the defendant constitutes a violation of international law and has included such breaches as genocide; war crimes; crimes against humanity; torture; cruel, inhuman or degrading treatment; summary execution;

<sup>39</sup> On the inappropriateness of the ATS as a source of transnational corporate regulation, see: Ku, Julian (2011): "The Curious Case of Torture Liability Under the Alien Tort Statute: A Flawed System of Judicial Lawmaking", *Virginia Journal of International Law*, 51, p. 353.

<sup>40</sup> 621 F 3d 111 (2nd Cir, 2010).

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Some recent literature suggests that the issue of corporate liability for extraterritorial human rights abuses will and should remain alive under US law; see: Murray, Odette et al (2011): "Exaggerated Rumours of the Death of an Alien Tort? Corporations, Human Rights and the Remarkable Case of *Kiobel*", *Melbourne Journal of International Law*, 12, p. 57; however, cf. Ku, Julian, *op. cit.*

<sup>43</sup> See, for example: Ruggie, John (2007): "Business and Human Rights: The Evolving International Agenda", *American Journal of International Law*, 101, pp. 830-832.

<sup>44</sup> Note, for example, that the European Court of Human Rights can receive petitions from groups claiming to victims of a violation of the European Convention of Human Rights. For commentary on the limited availability of victims' groups and NGOs to bring claims on behalf of individuals in IHRL forums, see: Kamminga, Menno, *op. cit.*, pp. 105-107.

<sup>45</sup> For further commentary on mass tort claims and class actions in relation to IHRL, see: Bachmann, Sascha-Dominik, *op. cit.*, pp. 36-39.

prolonged arbitrary detention and forced disappearance.<sup>46</sup> One clear advantage to this approach is that can provide plaintiffs with a comprehensive system of redress for victims who have been subjected to multi-dimensional breaches of IHRL.<sup>47</sup> In domestic systems which possess the capacity to hear IHRL claims under their civil litigation framework, litigants are able to group many different causes of action together in the one claim. This consolidation of human rights claims can serve to simplify the process for victims, helping to avoid the labyrinth of IHRL forums which would otherwise have to be navigated.

### c. Types of awards available

An obvious feature of civil litigation as a mechanism to address human rights abuses is the remedies at the disposal of domestic courts in their resolution of such disputes, the most relevant of which is the right to seek financial compensation from the defendant to account for damage suffered. This right to compensation is not unique in the domain of human rights enforcement, as many regional and international enforcement mechanisms are equipped to grant financial compensation to victims. Such provisions indeed exist before the European Court of Human Rights<sup>48</sup> ('ECtHR'), the Inter-American Court of Human Rights<sup>49</sup> ('IACHR') and the UNHRC,<sup>50</sup> and also have the potential to apply for victims at the ICC.<sup>51</sup> However, the availability of compensation in domestic litigation may be distinguished from these regimes in a number of ways. Although they all con-

template the awarding of compensation, the actual realisation of these awards is rarely forthcoming. Most regimes rely on the offending State to enforce the award of compensation in accordance with their own domestic law, which will not necessarily be effective in the case of human rights abuses committed by the State and can result in further litigation being referred back to the international or regional body if the victim feels that the domestic remedy is inadequate.<sup>52</sup> More fundamentally, the reliance on a separate legal forum to provide a remedy renders such regional and international regimes superficial in their enforcement of IHRL. While the judgment of a court is certainly one feature of human rights enforcement, the lack or deferral of an effective remedy for the victim must also be recognised as an essential element of any effective framework. The effective provision of reparations for human rights abuses is indeed a feature of many human rights treaties and is thus understood to be an actionable right under international law.<sup>53</sup>

The awarding of damages in domestic litigation presents various advantages for victims of human rights abuses. Financial compensation must be understood as an essential component of any comprehensive system of human rights enforcement, which will, in its most primitive form, address the financial loss that the victim has encountered at the hands of the defendant. In addition to this compensatory function, courts in some domestic systems can make orders for the award of exemplary, or 'punitive', damages, which specify an amount that is calculated to punish the defendant, often many times that which is required to compensate the victim. This type of damages features

<sup>46</sup> See: Stephens, Pamela, *op. cit.*, 5. To trigger the universal civil jurisdiction of the ATS, the tortious conduct must also have been 'committed in violation of the law of nations', which has been held to encompass a wide range of human rights abuses; see: Menon, Jaykumar (2006): "The Alien Tort Statute: Blackstone and Criminal/Tort Law Hybridities", *Journal of International and Criminal Justice*, 4, p. 372.

<sup>47</sup> Note, however, that US Courts have excluded ATS claims based on economic, social and cultural rights, as well as derogable rights, see: below note 92.

<sup>48</sup> The ECHR provides for an effective remedy to be available to victims once a breach of their rights under the convention has been established (art 13), which, if such domestic remedy is not fully effected by the member state, can be substituted by the Court itself (art 41).

<sup>49</sup> Article 63(1) of the American Convention similarly authorises the Court to rule that compensation is paid to the party whose rights have been infringed.

<sup>50</sup> The UNHRC has recognised that individuals who have had their rights infringed under the ICCPR should be afforded an effective remedy: *Ann Maria Garcia Lanza de Netto v Uruguay*, Communication No. 8/1977, U.N. Doc. CCPR/C/OP/1 at 45 (1984).

<sup>51</sup> *Rome Statute*, art 75, empowers the ICC to make an order for a convicted person to pay an amount of compensation to victims as reparations.

<sup>52</sup> For commentary on the shortcomings of compensation awards in regional and international human rights enforcement mechanisms, see: Bachmann, Sascha-Dominik, *op. cit.*, pp. 11-13.

<sup>53</sup> On the right to cover reparations under various IHRL treaties, see: Hall, Christopher (2006): "UN Convention on State Immunity: The Need for a Human Rights Protocol", *International and Comparative Law Quarterly*, 55, pp. 412-414.

prominently in the US tradition and can play an important role in the enforcement of IHRL, particularly in relation to non-state actors.<sup>54</sup> The punitive aspect to the remedy recognises the gravity of the conduct involved, indicating to the victim and society that the judgment is designed to punish the defendant. Furthermore, the mere prospect of punitive damages awards can act as a powerful deterrent for potential human rights abusers, for whom a compensatory award of damage would be an insignificant penalty.<sup>55</sup>

Albeit an important aspect of the enforcement of IHRL, financial compensation cannot be seen as a complete or satisfactory remedy for human rights abuses. Rather, effective access to compensation and the potential for significant awards of punitive damages should be understood as an essential feature of a universal and integrated system of human rights enforcement, which must encompass a comprehensive regime of civil and criminal remedies and recognise the interdependence of international and domestic jurisdictions.

#### d. *Victims' ownership of litigation process*

A crucial advantage of civil litigation from the perspective of victims' rights is that, as litigants, they are able to exercise a significant degree of control and influence over the litigation process. This may be contrasted with international and domestic criminal prosecutions as a form of enforcement of IHRL against individuals, in which a prosecutorial agency and other state-controlled bodies dominate the investigation and litigation of human rights abuses. This alienation from the resolution of the dispute can lead to a dissatisfaction with the legal process and human rights enforcement in general.

<sup>54</sup> Note that the awarding of punitive damages outside the US will also be possible, albeit in more limited circumstances than under US law. For a comparative analysis of punitive damages under various common law and civil law legal traditions, see: Koziol, Helmut et al (2009): *Punitive Damages: Common Law and Civil Law Perspectives*, 1st ed., Springer, New York; Wagner, Gerhard, 'Punitive Damages in European Private Law', in Jürgen Basedow et al (eds.) (2011), *Handbook of European Private Law*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>55</sup> On punitive damages in US ATS litigation, see: Stephens, Beth, *op. cit.*, 15. On the awarding of compensation and the prospect of liti-

There have been some recent advancements to better account for victims' rights and interests within some criminal systems involving the prosecution of IHRL abuses. The most notable example of such a development has been at the ICC, where victims are afforded the right to participate as a party to proceedings, which involves many aspects of the litigation process and gives victims the right, through their legal representative, to make submissions to the Court and to question witnesses.<sup>56</sup> This is certainly an encouraging development for victims of human rights abuses; however, it is arguable that criminal prosecutions are not the most effective place for such extensive mechanisms of victim participation.<sup>57</sup> As an alternative to prosecutions, domestic civil litigation offers a system of human rights enforcement which is traditionally accustomed and designed to hearing claims directly from victims as plaintiffs. Domestic litigation practitioners working with victims of human rights abuses have observed that 'this active participation within the legal system can be empowering and can restore a sense of justice within victims of grave human rights abuses for whom the courts of their countries provided no recourse'.<sup>58</sup> Through the active role that is occupied by the victims in civil litigation, they become the drivers of not only the legal process, but also the reconciliation and finality that is represented by the effective enforcement of IHRL.

### 3. Limitations of Civil Litigation

While the domestic litigation of IHRL can operate to provide victims with an effective forum to resolve their dispute, bringing claims in domestic civil jurisdictions can present various drawbacks for claimants. The following section will identify some of the jurisdictional and other barriers which can inhibit the litigation of IHRL disputes in domestic courts.

gation as a deterrent to the commission of human rights abuses, see: Ryngaert, Cedric (2007): "Universal Tort Jurisdiction Over Gross Human Rights Violations", *Netherlands Yearbook of International Law* 37, pp. 11-12.

<sup>56</sup> See: *Rome Statute*, art 69(3).

<sup>57</sup> Also note that while victims are provided with opportunities to participate in various stages of the process, they are unable under the framework of the *Rome Statute* to initiate claims, see: Aceves, William, *op. cit.*, 131.

<sup>58</sup> See: van Schaack, Beth, *op. cit.*, 156.

### a. Universal Jurisdiction

Perhaps the greatest challenge facing the domestic civil litigation of international human rights abuses is the inability or unwillingness of most domestic courts to exercise universal civil jurisdiction over such claims. The general approach of international law permits a state to exercise jurisdiction in relation to its own affairs but prohibits the exercise of jurisdiction which would entail the undue interference in the affairs of another state.<sup>59</sup> However, various measures exist under international law by which states can exercise jurisdiction over matters with an international dimension, according to such mechanisms as extraterritorial jurisdiction and various nationality principles.<sup>60</sup> It is in fact these permissive jurisdictional mechanisms which can assist litigants of IHRL claims in domestic courts, where the alleged conduct takes place outside the forum jurisdiction, but retains some other jurisdictional connection. For instance, where the defendant is a national of, or a corporate entity registered in, a particular state, but the offending conduct took place in the territory of another state.

International law further recognises a rule of universal jurisdiction; that is, where a state is permitted to exercise jurisdiction over a particular category of conduct despite the absence of any connection by way of territory or nationality. The restrictions on this manner of jurisdiction are, however, comparatively onerous. Historically, universal jurisdiction was permitted over acts such as piracy on the high seas, as it was understood that these kinds of acts often took place in international waters and it was therefore the duty of states to exercise jurisdiction to prosecute such acts, notwithstanding a lack of any other connection with the

conduct. Modern customary international law has also recognised that certain categories of severe international crimes permit states to exercise universal jurisdiction to prosecute conduct such as genocide, torture, crimes against humanity and some serious war crimes.<sup>61</sup> It has been argued that universal jurisdiction can be triggered in this manner to give effect to states' obligation to provide fair and adequate compensation to victims of human rights abuses under certain treaties, such as the Torture Convention.<sup>62</sup> However, the generally accepted approach to universal jurisdiction is that its exercise will be authorised by international law in the case of criminal conduct which constitutes such serious offences, rather than any civil dispute between two private parties that is based on the same offending conduct.<sup>63</sup>

While universal jurisdiction has been utilised in this manner by a variety of states as the impetus for domestic criminal prosecutions of human rights abuses,<sup>64</sup> universal civil jurisdiction remains decidedly unpopular outside the US. Various attempts by victims of IHRL abuses to initiate claims in the domestic courts of other states have been met with scepticism or a flat rejection of the concept of universal civil jurisdiction. State practice appears to indicate that universal civil jurisdiction is at best only permitted according to international law and, absent explicit legislative measures designed to confer universal jurisdiction on domestic courts, states have been unwilling to recognise any such customary domestic jurisdiction. For instance, domestic courts in the UK, Canada, New Zealand and Australia, as well as the ECHR, have remarked that legal instruments that mandate compensation under domestic law for breaches of IHRL, such as article 14 of the Torture Convention, do not provide the basis for universal jurisdiction in respect of exclusively civil claims.<sup>65</sup>

<sup>59</sup> See: Donovan, Donald & Roberts, Anthea (2006): "The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction", *American Journal of International Law* 100, p. 142.

<sup>60</sup> On the various means of extraterritorial immunity under international law in the context of IHRL civil claims, see: McConville, Anne, "Taking Jurisdiction in Transnational Human Rights Tort Litigation: Universality Jurisdiction's Relationship to Ex Juris Service, Forum Non Conveniens and the Presumption of Territoriality", in Scott C, *op. cit.*, pp. 160-174.

<sup>61</sup> For an excellent study on the development and application of universal jurisdiction in the context of gross human rights abuses, see: Bassiouni, Mahmoud (2001): "Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice", *Virginia Journal of International Law*, 42, p. 81.

<sup>62</sup> See: *Torture Convention*, art 14. See also: Hall, Christopher, *op. cit.* 53.

<sup>63</sup> See: McConville, Anne, *op. cit.*, p. 172.

<sup>64</sup> As a result of implementing legislation of the Rome Statute, for example, many states have now adopted the concept of universal jurisdiction within their domestic criminal frameworks. On the challenges of universal criminal jurisdiction in the European context, see: Kaleck, Wolfgang (2009): "From Pinochet to Rumsfeld: Universal Jurisdiction in Europe 1998-2008", *Michigan Journal of International Law*, 30, p. 927.

<sup>65</sup> See, for example: *Al-Adsani v United Kingdom* (2002) 34 EHRR 111 ('*Al-Adsani* (ECtHR)') and *Kalogeropoulou v Greece and Germany*, Judgment on Admissibility 12 December 2002 (ECHR) (Europe); *Bouzri v Islamic Republic of Iran* (2004) 71 OR (3d) 675 (Canada); *Jones* (House of Lords); *Fang v Jiang* [2007] NZAR 420 (New Zealand).



In addition to this scepticism outside the US, other states have actively lobbied against the recognition of universal civil jurisdiction under the ATS in US courts. In amicus curae submissions to prominent ATS litigation, Australia, Switzerland, the United Kingdom and the European Commission have argued for a reform of the ATS framework to limit or exclude claims based on universal civil jurisdiction.<sup>66</sup>

The reality of IHRL litigation is that claimants are often from jurisdictions where human rights enforcement is for various reasons limited or non-existent and will therefore depend on a domestic forum to litigate their dispute. Where such extraterritorial claims cannot be founded on the nationality of the plaintiff or defendant, they can only proceed on the basis of universal civil jurisdiction. The absence of an effective universal civil jurisdiction outside the US certainly limits the effectiveness of civil litigation as a means to remedy international human rights abuses, especially in the context of large-scale, multijurisdictional claims.

#### b. *Forum non conveniens*

Notwithstanding the proper exercise of jurisdiction and an established cause of action, domestic courts in some legal systems may decline to entertain a civil claim on the basis that there is a more appropriate jurisdictional forum in which to bring the action. This doctrine, known as *forum non conveniens*, has a principally common law heritage and will often be invoked by defendants in legal action where they argue that the claim is more suitably or appropriately heard in a different jurisdiction. The doctrine has proved obstructive for litigants in the context of IHRL claims in foreign domestic courts, as *forum non*

*conveniens* can operate to exclude claims in favour of the domestic courts of the state in which the human rights abuses actually took place.

While different variants of the doctrine exist throughout the common law world,<sup>67</sup> the general application of *forum non conveniens* will first seek to determine whether in fact an alternative forum exists to hear the case then balance the interests of both the parties to the suit then the public at large in hearing the case in the forum or an alternative jurisdiction.<sup>68</sup> A variety of factors may be considered by domestic courts to render a forum appropriate, which have included the enforceability of the judgment in the alternative forum, the costs and availability of effective legal representation and the practicalities of hearing witnesses and gathering evidence.<sup>69</sup> Generally, when dealing with IHRL claims, courts in the US have been more inclined to accept forum jurisdiction and deny the application of *forum non conveniens* on the basis of public policy considerations when compared with other jurisdictions.<sup>70</sup> This is encouraging for IHRL claimants under the ATS and TVPA, as the US position explicitly recognises a duty incumbent upon its domestic courts to act as a forum to receive and hear claims of human rights abuses from throughout the world, a factor which has occupied a prominent position when considering the application of *forum non conveniens* in human rights litigation.<sup>71</sup>

Despite this perspective, defendants of IHRL claims are still able to advocate an alternative jurisdiction to hear the action on the basis of *forum non conveniens*, even in US courts. For victims of human rights abuses, a decision to exclude a claim on the basis of the availability of a more appropriate jurisdiction can severely impede the effective resolution of their dispute. Al-

<sup>66</sup> For commentary, see: Donovan, Donald & Roberts, Anthea, *op. cit.*, pp. 146-147; O'Rourke, Anne & Nyland, Chris (2006): "The Recent History of the Alien Tort Claims Act: Australia's Role in its (Attempted) Downfall", *Australian Yearbook of International Law*, 25, p. 139.

<sup>67</sup> For instance, see: *Frymer v Brettschneider* (1994) 19 OR (3d) 60, 79: 'In all cases, the test is whether there clearly is a more appropriate jurisdiction than the domestic forum chosen by the plaintiff in which the case should be tried. The choice of the appropriate forum is designed to ensure that the action is tried in the jurisdiction that has the closest connection with the action and the parties. All factors pertinent to making this determination must be considered' (Canada); *Lubbe* (United Kingdom); *Regie Nationale Renault v Zhang* (2002) 210 CLR 49 (Australia).

<sup>68</sup> For an introductory analysis of the *forum non conveniens* doctrine as it applies to IHRL litigation, see: Baldwin, Jeffrey, *op. cit.*, pp. 754-758. On the different applications of *forum non conveniens* throughout the common law world see: Gray, Anthony (2009): "Forum Non Conveniens in Australia: A Comparative Analysis", *Common Law World Review*, 38, p. 207.

<sup>69</sup> See: Baldwin, J., *op. cit.*, p. 755.

<sup>70</sup> Cf., for example: *Lubbe*, 50: 'the principles on which the doctrine of *forum non conveniens* rest leave no room for considerations of public interest or public policy which cannot be related to the private interests of any the parties or the ends of justice in the case which is before the court.' See also: *Recherches Internationales*.

<sup>71</sup> See, for example: *Wiwa v Royal Dutch Petroleum Co*, 226 F 3d 88 (2d Cir, 2000), 105-106.

though alternative jurisdictions may prove to be more practically appropriate in terms of the facility of gathering evidence, hearing witnesses and dealing with its own nationals (be they defendants or plaintiffs), they will often lack the extensive procedural and other abovementioned advantages that IHRL plaintiffs enjoy in forum jurisdictions such as the US.

### c. State immunity

Various international and domestic immunities and other jurisdictional barriers can also apply to invalidate IHRL claims in domestic civil litigation. In particular, the international law of state immunity can operate to prevent litigants bringing claims against states in foreign courts for their participation in human rights abuses. This rule precludes states and their property from becoming the subject of litigation in the domestic courts of a foreign state.<sup>72</sup> There have been recent attempts to codify the relevant principles of customary international law in the *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*,<sup>73</sup> which preserves the right of states to claim immunity in foreign courts.<sup>74</sup> While there are certain specified exceptions to state immunity in various, typically commercial, contexts,<sup>75</sup> neither customary principles nor the recent convention permit an exception to state immunity based solely on the commission of international human rights abuses.<sup>76</sup> This failure of the current international framework on state immunity has attracted much criticism<sup>77</sup> and remains a clear impediment to the effective resolution of human rights claims in domestic civil courts. Accordingly, where civil claims are brought against foreign states for involvement in human rights abuses, the

international law of state immunity will apply to preclude domestic courts from entertaining such claims.

### d. Sovereign and other immunities

Claims brought against representatives or organs of foreign states in domestic courts will also be met by assertions of sovereign immunity purportedly enjoyed by such defendants. Historically a doctrine of customary international law, the application of sovereign immunity will depend on the position of the individual or government organ in the apparatus of the state. For instance, heads of state and other senior state officials enjoy immunity *ratione personae*, or ‘absolute immunity’, for each and every act undertaken while in office, regardless of whether such acts are done in a public or private capacity. This may be contrasted with the lower species of state immunity *ratione materiae*, otherwise known as ‘functional immunity’, which operates to protect lower officials for acts which are undertaken to carry out the official functions of the state.<sup>78</sup>

The distinction between these two categories of immunity can be decisive in the context of IHRL litigation. When considering the application of sovereign immunity to criminal prosecutions of human rights abuses, domestic courts have recognised that severe international crimes could not form part of the accepted functions of the state to which immunity *ratione materiae* would normally attach.<sup>79</sup> Contrast this, however, with the application of immunity *ratione personae* to the commission of international human rights abuses, which has been upheld in international and domestic jurisprudence.<sup>80</sup>

<sup>72</sup> For an example of the successful enjoyment of foreign state immunity in the context of human rights abuses, see: *Al-Adsani* (Court of Appeal).

<sup>73</sup> Note, however, that there has been an attempt to codify some of the rules of state immunity in the *United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property*, opened for signature 2 December 2004 (not yet in force).

<sup>74</sup> *Ibid*, art 5. Note, however, that this treaty is yet to enter into force.

<sup>75</sup> For examples of commercial activity exceptions to state immunity, see: *State Immunity Act 1978*, ss 3-4 (UK); *Foreign Sovereign Immunities Act*, 28 USCA § 1330 (1976), s 1605(a)(2) United States). For an analysis of some of these commercial activities exceptions, see relevant discussion in: Bröhmer, Jürgen (1997): *State Immunity and the Violation of Human Rights*, 1st ed., Martinus Nijhoff, The Hague.

<sup>76</sup> This position has been recently upheld by the ICJ, where it was determined that a state will receive jurisdictional immunity in respect of its non-commercial acts, even if such acts constitute international crimes: *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v Italy) (Judgment)* (International Court of Justice, 3 February 2012). Note, however, that some domestic legislation permits civil claims against states based on personal injury or death where the alleged conduct took place in the territory of the state, see, for example: *State Immunity Act 1978* (UK), s 5.

<sup>77</sup> See, for example: Hall, Christopher, *op. cit*.

<sup>78</sup> On the definition and scope of application of immunity *ratione materiae*, see: *Pinochet*; *Jones* (House of Lords).

<sup>79</sup> See: *Pinochet*, 164.

<sup>80</sup> See: *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v Belgium)* [2002] ICJ Rep 3 (‘Arrest Warrant’); *Jones* (House of Lords).

Proceedings against state officials for the commission of breaches of IHRL have most notably proceeded as criminal prosecutions in courts where universal jurisdiction is available for such offences. In the context of civil claims against this category of defendant, courts have been unwilling generally to limit the application of sovereign immunities. This appears puzzling in the context of serious human rights abuses that constitute breaches of *jus cogens* norms; that is, peremptory rules of international law from which no derogation is permitted, such as genocide, torture and slavery. To permit the application of sovereign and other immunities to alleged breaches of *jus cogens* norms, even in the context of civil disputes, contradicts their superior position in the hierarchy of international law.<sup>81</sup> Nonetheless, allegations of *jus cogens* breaches have not prevented defendants from enjoying sovereign immunity in civil claims against state representatives in a variety of domestic jurisdictions.<sup>82</sup>

Leaving aside the normative or practical considerations of whether sovereign immunity should render such claims invalid, the doctrine continues to apply under international law and various domestic immunity instruments. Accordingly, plaintiffs in IHRL disputes may find their claims struck out on the basis of the immunity of the defendant, which will be obviously prohibitive in cases brought against foreign state agencies and senior officials who remain in office.

In US litigation, IHRL claims may also be inhibited by the application of the domestic ‘act of state’ and ‘political question’ doctrines. Utilised in a similar fashion to immunities as a bar to the jurisdiction of US federal courts, these principles will generally render a claim non-justiciable if the subject matter of the litigation is concerned with an act of a foreign state within its

territory,<sup>83</sup> or an issue sensitive to the political interests of the US in the course of its foreign relations.<sup>84</sup> Although not explicitly set forth in the US Constitution, these principles are said to be closely linked to the concept of the separation of powers, according to which the judiciary will not consider matters it believes should be addressed by the executive or legislative arms of government.<sup>85</sup> While appropriate in principle, these doctrines are liable to misuse by courts as a means to avoid hearing matters of political or international import and have indeed lead to a ‘broad based objection to the ATS on the basis of separation of powers concerns’.<sup>86</sup> Where IHRL disputes concern the actions of states or the arousal of foreign state interests, the act of state and political question doctrines may be enlisted to prevent courts in the US from hearing such claims.

#### e. Enforcement of judgments

The typically international dimension of IHRL claims may prove problematic for successful claimants who will seek to enforce the judgment of a domestic court in a foreign jurisdiction. As most IHRL claims in domestic civil courts will involve a variety of actors from foreign jurisdictions, the enforceability of the judgment will inevitably be a factor for litigants to consider. When defendants are not nationals of, or do not have sufficient assets located in, the forum jurisdiction, they may be able to avoid compliance with the final orders of the court if a satisfactory enforcement of judgements regime is not in place between the forum state and the unsuccessful defendant’s state of nationality or residence.<sup>87</sup> In the case of awards of monetary damages, the delivery of compensation to a successful plaintiff can

<sup>81</sup> Alexander Orakhelashvili (2008): “State Immunity and Hierarchy of Norms: Why the House of Lords Got It Wrong”, *The European Journal of International Law*, 18, p. 955. A human rights exception to state immunity in such cases has been suggested by some commentators: Hall, Christopher, *op. cit.* See also discussion in Fox, Hazel (2008): *The Law of State Immunity*, 2nd ed., Oxford University Press, Oxford, p. 749, where the author cites developments including the introduction of the *Torture (Damages) Bill* to the British Parliament and the report of the Secretary-General of the Council of Europe, which proposed that the Council establish ‘clear exceptions to State Immunity in cases of serious human rights abuses’.

<sup>82</sup> Some domestic examples of litigation where state and sovereign immunities have operated to exclude a civil claim where a violation of a *jus cogens* norm has been alleged include: *Al-Adsani* (Court of Appeal) (UK);

*Zhang v Zemin*: [2010] NSWCA 255 (Australia). For further commentary on the application of state immunities to cases of *jus cogens* violations, see: Forcese, Craig (2007): “De-Immunizing Torture: Reconciling Human Rights and State Immunity”, *McGill Law Journal*, 52, p. 127.

<sup>83</sup> See: *Kadic*, 250.

<sup>84</sup> See: *Tel Oren*, 824-825.

<sup>85</sup> For more detail on the application of political question doctrine and act of state doctrine, see: *Baker v Carr*, 369 US 186 (1962) (US Supreme Court) and *Banco Nacional de Cuba v Sabbatino*, 376 US 398 (1964) (US Supreme Court).

<sup>86</sup> Stephens, Pamela, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>87</sup> For further discussion of the international enforceability of judgments under the ATS, see: Murphy, John, *op. cit.*, pp. 31-32.

depend upon the effectiveness of international enforcement of judgment mechanisms or bilateral enforcement agreements between states.<sup>88</sup> Despite the apparent simplicity of this barrier to effective domestic litigation of IHRL, inadequate international enforcement of domestic judgments represents one of the most significant hurdles for victims to achieve redress against foreign defendants in domestic courts.

#### f. Suitability of civil litigation and available remedies

The different nature of remedies available in civil claims can act as a double-edged sword for victims of human rights abuses. Although civil remedies such as awards of damages can be encouraging for victims and are indeed understood as rights under various IHRL treaties,<sup>89</sup> they also represent a limitation of the civil dispute resolution process. In certain disputes, particularly those involving individual defendants, financial compensation will only be one component of the reparations required to properly satisfy victims and their families. The incapacity of civil courts to dispense criminal penalties, principally the incarceration of defendants, can render civil litigation an inefficient or incomplete mechanism to resolve IHRL disputes when individual criminal responsibility might otherwise be established. Many victims will demand that the perpetrators of their crimes be imprisoned, which is simply beyond the ambit of civil dispute resolution mechanisms.

During the course of the litigation process there will often be opportunities for the parties to participate in alternative dispute resolution practices, such as negotiation, mediation and pre-trial settlement. Although quite a reasonable aspect of normal civil disputes in common law systems, mechanisms which would require victims to literally sit down at a negotiating table with their attackers (or at least their legal representatives) may appear quite

frightening to many claimants or be viewed as an affront to the suffering they have endured. In addition, the mere potential for civil disputes to reach a point of settlement before the final judgment of a court may seem unreasonable to victims. Judgments are often seen as the most symbolic aspect of the legal process and represent the ultimate disposal of justice. Unlike criminal prosecutions or traditional human rights complaint bodies, the nature of civil dispute resolution encourages the settlement of claims prior to the commencement of litigation, which will normally engender the most expedient and cost-effective resolution of the dispute. Accordingly, claimants may be presented with the decision of accepting a negotiated award of compensation or continuing the proceedings with the risk of losing at trial. In some jurisdictions, claimants can face financial ruin if they lose their dispute and will often be pressured into accepting settlement agreements, especially in the context of human rights litigation, which regularly deals with novel and inherently risky areas of law.<sup>90</sup> These settlement agreements are typically confidential, do not necessarily admit the liability of the defendant and can stipulate conditions on the awarding of damages. Although financially efficient and expedient, such agreements cannot match the public judgment of a court as a means to achieve finality and justice for victims.<sup>91</sup> Another prohibitive aspect of the settlement process is that it will inevitably frustrate a final ruling by a court on a matter which, in the context of IHRL litigation, will often deal with novel or untested subject matter. This inhibits the value of such litigation to set a precedent for future claims and establish principles which would otherwise have been important developments of human rights jurisprudence.

Courts in the US have also deemed that domestic civil litigation cannot appropriately deal with alleged breaches of economic, social and cultural ('ESC') rights as it was understood that they were too indeterminate to be recognised as actionable under the ATS.<sup>92</sup> Although prominent examples of ESC civil liti-

<sup>88</sup> On the failure of such enforceability mechanisms, see: van Schaack, Beth, *op. cit.*, pp. 169-170.

<sup>89</sup> See: Hall, Christopher, *op. cit.*, pp. 412-415.

<sup>90</sup> Although this is the case in most modern civil litigation systems, the US overcomes this hurdle through not penalising the losing party by requiring them to pay their opponents fees, see: Stephens, Beth, *op. cit.* 10, p. 14. On the disincentive of the 'loser pays' system to human rights litigation, see: Byers, Michael, "English Courts and Serious Human Rights Violations Abroad: A preliminary Assessment", in Kamminga, Menno &

Zia-Zarifi, Saman (eds.) (2000): *Liability of Multinational Corporations Under International Law*, 1st ed., Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, p. 244.

<sup>91</sup> ATS claims have often ended in settlement. For some noteworthy examples of settled claims and on the value of settlement procedures in the context of IHRL litigation generally, see: Bachmann, Sascha-Dominik (2007): "Human Rights Litigation Against Corporations", *Journal of South African Law*, 2, pp. 303-305.

<sup>92</sup> See: *Flores v Southern Peru Copper Corp*, 414 F 3d 233 (2003).

gation are yet to surface in other jurisdictions, the justiciability of this species of rights remains furiously debated in the human rights discourse. The recent adoption of the optional protocol to the *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*,<sup>93</sup> which establishes an individual complaints procedure for victims, seeks to challenge the notion that ESC are too broadly defined to be justiciable. Given the innately political and economic dimensions of ESC rights enjoyment, whether domestic civil courts will be suitable venues for the effective enforcement of any such individual complaints remains to be seen.

#### 4. Civil Litigation of IHRL in Crisis Situations

As an aside to the general promotion of human rights or enforcement of norms of IHRL that may be accomplished by domestic civil litigation, situations of crisis provide a separate context to the enjoyment and protection of IHRL. The effects that crises can have on both the enjoyment of rights under IHRL and the needs of victims of human rights abuses should also be examined to determine the efficacy of civil litigation as a means to enforce IHRL. This section will briefly review how domestic litigation has dealt with rights that are derogable under international law at times of crisis and the ways in which domestic litigation can empower victims of human rights to seek more effective redress during and after such situations.

##### a. Derogable rights in the context of civil litigation

As explained earlier, the civil litigation of human rights norms has generally been concerned with the most serious breaches of IHRL, such as torture, genocide, forced disappearances, slavery and the like. The rules of human rights law that proscribe

this conduct will typically belong to the category of *jus cogens* norms, from which no derogation is permitted. Accordingly, the application of such norms will generally prevail in all circumstances under consideration by domestic courts.<sup>94</sup> However, when rules of IHRL belong to a lesser category of international law norms, various treaty provisions will permit states to displace, or derogate from, these norms at times of crisis or public emergency which threaten the life of the nation.<sup>95</sup>

Jurisprudence from the United States provides ample guidance in relation to the enforcement of derogable human rights through the apparatus of the ATS. As a more recent interpretation and limitation of the ATS, judges in the US have begun to only entertain claims of human rights violations that constitute breaches of *jus cogens* rules of international law,<sup>96</sup> which will therefore render claims based on derogable human rights unenforceable under the ATS. The perspective of US courts in this respect is founded on the notion that derogable rights do not meet the threshold of a norm which is 'universal, definable and obligatory' and cannot therefore constitute a rule of the law of nations in respect of which the ATS will provide a forum for adjudication.<sup>97</sup>

Although the restriction of the ATS to breaches of *jus cogens* norms may at first glance appear obstructive to some claimants, the following two considerations should be recognised. First, this restriction has been developed by judges as a mechanism to limit the application of the ATS and has no explicit foundation in the statutory framework. Accordingly, it is liable to be challenged in subsequent litigation and adapted according to the future role that US courts will play in the domestic application and enforcement of IHRL. Second, this limitation should be understood in the context of the ATS as a statutory mechanism of universal civil jurisdiction. The fact that judges in the US are disinclined to entertain claims in respect of breaches of deroga-

<sup>93</sup> On the adoption and drafting of the Optional Protocol, see: Vandenberg, Arne & Vandenhole, Wouter (2010): "The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An *Ex Ante* Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process", *Human Rights Law Review*, 10(2), p. 207.

<sup>94</sup> Note, however, some of the discrepancies in the domestic application of *jus cogens* in the context of international law immunities as mentioned above.

<sup>95</sup> The framework of derogation from certain rights at times of crisis may be found in: ICCPR, art 4; ECHR, art 15; and ACHR, art 27.

<sup>96</sup> See, for example, commentary to that effect in: *Doe v Unocal Corp*, 110 F Supp 2d 1294 (2000); *Xuncax v Gramajo*, 886 F Supp 162 (1995).

<sup>97</sup> *Xuncax v Gramajo*, 184. On the establishment of the 'universal, definable and obligatory' standard, see: *Forti v Suarez-Mason*, 672 F Supp 1531, 1540 (1987). For commentary and criticism on this limitation of the ATS framework, see: Dodge, William (2001): "Which Torts in Violation of the Law of Nations?", *Hastings International and Comparative Law Review*, 24, pp. 358-360.

ble rules of IHRL will not necessarily defeat the enforcement of such claims in other domestic and jurisdictional contexts. For instance, where extraterritorial claims are brought in domestic courts (in the US and elsewhere) on the basis of the nationality of the plaintiff or the defendant, such courts may be entitled to hear claims which allege breaches of rights derogable in crisis situations.

### b. *Publicity of civil litigation*

In the environment of military and other crises, where human rights abuses are often ongoing and widespread, civil litigation can offer victims a different dimension to human rights promotion and enforcement when compared to more typical avenues of redress. What is perhaps the most significant aspect of domestic litigation in this respect is its capacity to disseminate the struggle of victims to the public at large. Unlike often tedious and technical human rights complaint mechanisms, the institution of large-scale litigation sends an instant and indeed very public message that claimants are willing to go to great lengths to have their situation heard before a judicial forum. Such publicity can be crucial in ending the suffering of many victims. In the case of large, corporate defendants the negative publicity of having litigation commenced against them can serve to prevent or deter further abuses.<sup>98</sup> The exposure generated by this publicity can also put pressure on governments to better engage in diplomatic solutions or improve their own practices to end the suffering of victims.<sup>99</sup> Even if the litigation of a dispute cannot resolve or remedy human rights abuses in the short-term, the mere commencement of proceedings and attendant publicity can greatly assist victims in bringing their mistreatment to an end.

## 5. Concluding Remarks

Domestic civil litigation has emerged as a novel and unique means by which victims of human rights abuses can seek redress

in foreign jurisdictions. Perhaps the most important feature of this process is that civil litigation, especially in the common law tradition, is a litigant-driven activity where the parties retain considerable control over much of the process. This offers victims a satisfying measure of autonomy in the resolution of their grievance and can operate to restore communities' confidence in domestic legal systems and the rule of law as a means to uphold the value of international human rights. Domestic litigation has also proved highly flexible in managing the changing dynamic of international law to incorporate both the interests and contributions of non-state actors in the framework of human rights regulation.

Probably the most important challenge that inhibits the future success of domestic civil litigation as a means to enforce IHRL is the broad scepticism towards universal civil jurisdiction that prevails in many domestic systems throughout the world. The exercise of universal civil jurisdiction has the potential to empower already functional domestic systems of dispute resolution to effectively and appropriately deal with breaches of IHRL. However, the suspicion outside the United States towards the use of domestic litigation to resolve international human rights disputes places a heavy burden on US Federal Courts to act as a forum for international human rights litigation. The failure of other states to utilise their own domestic legal systems in this fashion could potentially dissuade the US from continuing to hear claims of IHRL abuses, which might in turn serve to further disenfranchise victims of human rights abuses for want of an appropriate venue to litigate their dispute.

While domestic dispute resolution mechanisms should certainly be recognised for the variety of unique and necessary ways in which they can assist victims of human rights abuses, civil litigation and the attendant remedies available to litigants cannot fulfil all the requirements of a comprehensive system of human rights enforcement. Civil litigation must therefore be understood as one element of a holistic and multi-dimensional fabric of human rights regulation, which operates in public and private spheres and throughout international and domestic jurisdictions.

<sup>98</sup> For example, claims against Royal Dutch Shell in respect of its conduct in Nigeria have triggered new corporate responsibility standards and various other mechanisms, see: Zia-Zarifi, Saman (1999): "Suing Multinational Corporations in the US for Violating International Law", *University of California Los Angeles Journal of International Law and Foreign Affairs*, 4, p. 146.

<sup>99</sup> On the publicity generated by domestic IHRL lawsuits, see: Duruigbo, Emeka (2004): "The Economic Cost of Alien Tort Litigation: A Response to *Awakening Monster: The Alien Tort Statute of 1789*", *Minnesota Journal of Global Trade*, 14, pp. 33-34.

# The Batwa Indigenous People in Uganda and their Detachment from Forest Livelihood: Land Eviction and Social Plight

Norman Mukasa\*

## Abstract

With an aim of examining consequences of eviction and restriction the Batwa's access to Bwindi and Mgahinga protected areas, the paper reviews available literature on the Batwa indigenous people's statuses, rights and socioeconomic livelihood especially following the 1991 Bwindi and Mgahinga eviction instrument. The review indicates that their eviction exemplified failure by the government to consult, compensate and involve the Batwa community as indigenous people before expropriation of their land. Secondly, the paramilitary nature of eviction disconnected them from their forest dweller lifestyle spontaneously without a clear resettlement plan or restitution agenda. The paper conclusively recommends for further research to evaluate the increasingly contentious competition between conservationism on one hand and upholding the appropriate property rights of indigenous people on the other.

*Key words:* Batwa, Indigenous people, land eviction, Social plight, Bwindi and Mgahinga National Park.

## Resumen

Con el fin de examinar las consecuencias de la expulsión de los Batwa y la restricción de acceso que se les impuso a las áreas protegidas Bwindi y Mgahinga, el artículo revisa la literatura disponible sobre el estado de la población indígena Batwa, sus derechos y su sustento socioeconómico básico, especialmente tras la orden de desalojo de Bwindi y Mgahinga en 1991. La revisión indica que su desalojo ejemplifica el fracaso del Gobierno en consultar, compensar e involucrar a la comunidad Batwa como pueblos indígenas antes de la expropiación de sus tierras. En segundo lugar, el carácter paramilitar de su desalojo les desconectó espontáneamente de su estilo de vida forestal y ligado a la tierra sin una agenda clara de reasentamiento o plan de restitución. En el artículo de manera concluyente se recomiendan más investigaciones para evaluar el creciente conflicto entre conservacionismo por un lado y la defensa de los derechos de propiedad de los pueblos indígenas por el otro.

*Palabras clave:* Batwa, Pueblos indígenas, Desalojo de la tierra, Situación social, Parque Nacionaes de Bwindi y Mgahinga.

---

\* Norman Mukasa is a PhD candidate at Deusto University - International and Intercultural Studies. He owes a debt of gratitude to Felipe Gómez (Dr.) and Prof. Leslie Lieberman for their guidance and encouragement.

## 1. Introduction

### 1.1. Background

“The people who have identified with the worldwide indigenous peoples’ movement in their struggle for recognition of fundamental human rights are mainly different groups of hunter-gatherers and pastoralists, etc....Among hunter-gatherer communities, the ones that are best known are the Pygmies/Batwa<sup>1</sup> of the Great Lakes region...”<sup>2</sup>

Across the globe, while indigenous people (IP) are fighting for recognition of their right to own, manage and control their inalienable land resource and territories, paramilitary and conservation plans ordering their eviction are numerous.<sup>3</sup> Denial of IPs access to their collectively owned or ancestral land is a violation of indigenous rights.<sup>4</sup> It devastates their social economy, deprives their freedom and capabilities to enjoy their collectively owned environmental resource. This study adopted the definition of IPs according to the African Commission – its articulate indigenous people’s plight in an African context. They are those people whose culture and way of life is subject to discrimination, contempt and whose existence are under threat.<sup>5</sup> While their survival and livelihood depends upon access and rights to natural resources.<sup>6</sup>

Clearly, the African commission advocates for the use of the term indigenous as per the international convention(s), not ac-

ording to individual country’s discretion. Additionally, the paper is indebted to the definitions of International Labor Organization Convention 169 and the United Nations Declaration on rights of Indigenous people rights. For purposes of clarity, and given the precarious nature of ethnic and indigenous group rights to the *land in Africa* - use of the term *land* referred to the concept of *territories — inclusive of traditional resources* – in this discussion, land enveloped the forest as the total environment that the Batwa occupied or otherwise used.<sup>7</sup>

The argument is that the forest as natural resource is robustly connected to social, economic, cultural, spiritual and psychological livelihood of the Batwa people of Uganda<sup>8</sup> than land as normally used in reference to farmers and agricultural communities.<sup>9</sup> Finally, the paper does not attempt to exhaust all the tenets underlying the topic of the Batwa; but, it endeavors to unravel devastating consequences of eviction that ruined (perhaps continue to ruin) the means and livelihood of the Batwa IPs over a long period.

### 1.2. The Methodology

Based on a three stage (Exploratory; Focused; Refined) literature review, study questions and document sources regarding the eviction of Batwa indigenous people of Uganda were identi-

<sup>1</sup> Lewis, Jerome (2000): The term ‘pygmy’ has a derogatory meaning; it’s widely used by non-Pygmy but rarely the pygmies themselves, p. 5.

<sup>2</sup> For details see the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR), 2005, p. 15.

<sup>3</sup> ACHPR and IWGIA, (2005): Dispossession of land and natural resources is one of the major violation of IP rights – rampant cases of IP eviction have threatened their live and culture rather than improving it, p. 20.

<sup>4</sup> OHCHR, Fact Sheet No. 25: Articulately discusses issues of forced eviction and Human Rights, at <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25en.pdf>>

<sup>5</sup> ACHPR, (2006): explains that ‘indigenous’ and ‘minorities’ have different ascribed type of rights in international law with major implications, but *one of the clear distinctive* is that minority rights are formulated as individual rights whereas indigenous rights are collective rights, pp. 13-14.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 10: The work of ACHPR on indigenous peoples rights is based on a thorough report of its Working Group on Indigenous Populations / Communities in Africa established in 2000.

<sup>7</sup> The ILO Convention 169 on Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 defines characteristics of indigenous and tribal people in Arti-

cle 13, Article 14, and Article 15. Article 16 focuses on land as total environment of the area that Indigenous people occupy or traditionally occupied or otherwise use at <<http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang--en/index.htm>>.

<sup>8</sup> ACHPR (2006): The highly marginalized Batwa/Pygmy people live in the equatorial forests of Central Africa and the Great Lakes Region- the name of this community differs in correspondence to their geographical location, thus they are *called Batwa in Rwanda, Burundi, Uganda and the eastern region of the Democratic Republic of Congo (DRC)*. They are called Bambuti in the Ituri Forest in DRC and Baka in the Labaye Forest of the Central African Republic (CAR) and in the Minvoul Forest of Gabon, p. 15-16.

<sup>9</sup> ACHPR and IWGIA (2005): In reference to Batwa in Uganda, DR Congo and Rwanda after being shattered from the forest land, impoverishment in cultural and psychological ways ensued, absence of food resources or medicinal plants, and the forest place of worship rendered their forest economy destroyed with no consent and compensation, p. 22.



fied, selected and tackled. The paper approached the challenge of limited literature on the topic by including published and unpublished works. It also included reports and legal documents. With those sources, the research questions were focused on unveiling the historical background, social status, and livelihood situation of the Batwa after their detachment from the forest.

Official documents reviewed included the following; the Uganda Wildlife Policy 1999, the Uganda Wildlife Act 1996, and the 1995 constitution of the Republic of Uganda. Additional, case studies reviewed on Batwa and Bwindi Impenetrable and Mgahinga gorilla National Park provided a basis for understanding previous research on the topic. Analysis and counter-analysis was based on both national and international reports, web pages on IP related issues, international legal convention and United Nations Declaration on the Rights of IPs. Specifically, the paper considered, among many works the following; the World Bank (Safeguard policies: IPs), Forest Peoples Program

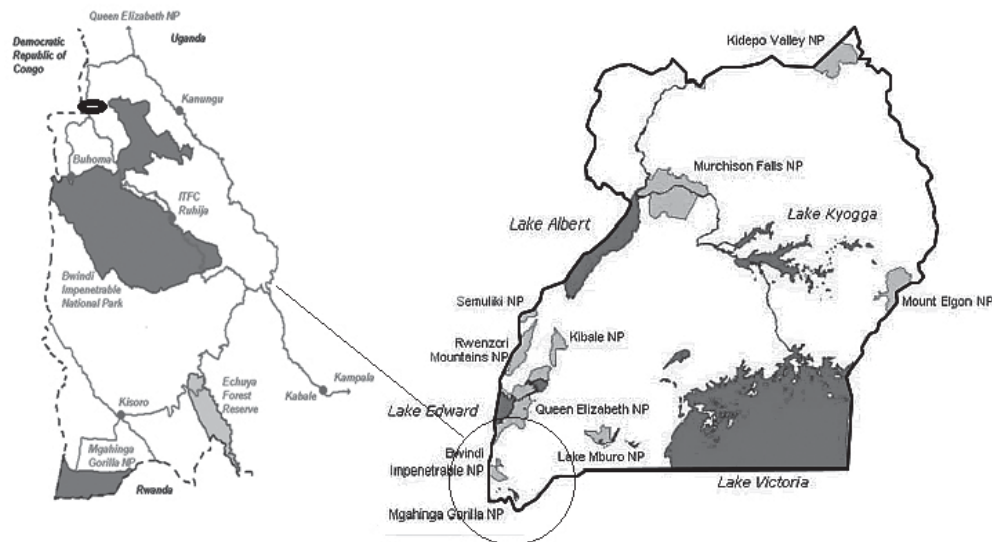
(FPP), United Organization for Batwa Development in Uganda (UOBDU), Household Census Survey 2011 report by CARE Uganda, the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), International Work Group for Indigenous Affairs (IW-GIA), and ILO convention 169 and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. In order to include more recent developments, local newspapers and blogs were searched based on the following keywords; Batwa IPs' rights, conservation approaches, compensation of IPs, World Bank and IP, Bwindi and Mgahinga National Park. Therefore, a multiple source approach of this kind provided a firm foundation for analyzing the required literature.

### 1.3. Historical Context of the Batwa

Historically, the Batwa are forest-dwelling hunter-gatherers who lived in the high altitude forests around Lake Kivu and Lake

**Figure 1**

The location of the Batwa in Uganda (extraction on the left shows the protected area-Bwindi, Mgahinga National Parks, Echuya forest reserve and its neighborhood)



Source: Diyatanzania tours and modified by author.

Edward in the Central and East Africa. In a very elaborate historical account of Zaninka<sup>10</sup> various events and scenarios are illustrated to support the view that the Batwa are claimed to be the only inhabitants of the South-western Uganda region and its surrounding areas of DR Congo, Burundi and Rwanda until they were later joined by incoming farmers and pastoralists - such as the Batusti and Bahutu from Rwanda among others.<sup>11</sup> They are cited as dancers and hunters in the ancient Tutsi kingdom of Rwanda founded in the 15<sup>th</sup> century.<sup>12</sup>

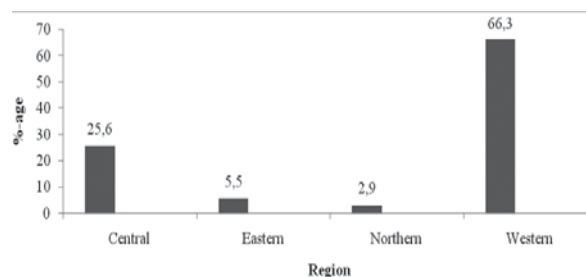
In Uganda, most of the Batwa reside in the present day districts of *Kisoro, Rukungiri and Kabale* surrounding *Bwindi impenetrable National Park (BINP) and Mgahinga Gorilla National Park (MGNP)* in south-western Uganda. This region of Uganda is endowed with a wide range of flora and fauna, ranging from Savannah grasslands to high altitude wetlands and to alpine vegetation. Abundance of biodiversity - includes the endangered mountain gorilla - making the region a focal conservation area. There are five National Parks and four Central Forest Reserves: Bwindi Impenetrable National Park and Mgahinga Gorilla National Park<sup>13</sup> are two of the preciously undisturbed Afro-montane forest a home to almost half of the world's endangered mountain gorillas. (See the figure 1).

The Batwa population in Uganda is about 6,700 – concentrated in remote portions neighboring the Bwindi Impenetrable Forest in the southwestern region of Uganda.<sup>14</sup> According to the Uganda national census of 2002, about 66 percent of the Batwa never migrated from their region to the central or other regions as it's the custom among other ethnic groups in Uganda. Precisely this may allude to the distinction in lifestyle and identity of the Batwa as a collective people. The graphical representation below shows the distribution of Batwa by re-

gions; note that the capital city is in the *central* region while the Batwa are located largely in the *Western*:

**Figure 2**

The Batwa population distribution by region in Uganda



Source: UBOS Census data, 2002.

The social status of Batwa characterized marginalization embedded in the social, economic and political structure up to today.<sup>15</sup> Discrimination espoused their physical appearance and life style as forest dwellers among others.<sup>16</sup> They settle in small separate settlements of approximately 10 households within more than 40 villages in the southwestern Bwindi and Mgahinga area.<sup>17</sup> But studies related to their contemporary lifestyle have found changes in their social lifestyle.<sup>18</sup> Perhaps under difficult turbulences, they lost most of their native language (Lumbuti, Luyanda and Lutwa) – an indicator of subordinate platitude from non-Batwa.<sup>19</sup> Although that is the case, norms and customs related to marriage and spiritual heritage are still held among the Batwa.<sup>20, 21</sup> – were the men hunted, collected honey

<sup>10</sup> Zaninka, Penninah (2001).

<sup>11</sup> Lewis, Jerome (2000) pp. 6-7.

<sup>12</sup> See Zaninka, Penninah (2001): for a detailed historical description of the social relations and organization of the Batwa from 15th century.

<sup>13</sup> Republic of Uganda (1999): Bwindi is classified as category "A", world heritage site because of the mountain forest and mountain gorillas plus biodiversity in it while Mgahinga is of regional importance as its adjoins mountain gorilla areas of Rwanda and DR Congo.

<sup>14</sup> UBOS (2002).

<sup>15</sup> The Parliament of the Republic of Uganda- *Equal Opportunities Committee's Working Visit to Bundibugyo and Kisoro* in 2007.

<sup>16</sup> Kabanankye & Wily (1996): The Batwa are said to be physically identifiable from their neighbors by height., on average they generally measure about four feet high.

<sup>17</sup> Tumushabe & Musiime, 2006.

<sup>18</sup> Lewis, Jerome (2000): shows the Batwa transformation to squatterdom, fishing, immigrant farmers and other living on donations or begging.

<sup>19</sup> Lewis, Jerome (2000).

<sup>20</sup> Scott & Carol Kellermann, *Pygmies.net* (2002-2004).

<sup>21</sup> Their marriage costumes, unmet needs and socio-cultural attachment to the forest is covered in the report of the Parliament Equal Opportunities Committee's Working Visit to Bundibugyo and Kisoro in 2007.

and other forest products to exchange for village goods while women gathered vegetables, mushrooms and fruits.

**Figure 3**

Gender role and Livelihood strategies of the Batwa



Source: *Batwa Experience* webpage and *Batwa Pygmies: Forgetting the Bwindi Forest, Uganda* by Marcus & Kate on 22 June, 2012 in *People & Culture, Photography*.

The Spirit connection of the Batwa to the forest can be exemplified by their cultural attachment to the *Garama* cave – an underground lava tube hidden in *Gahinga Mountains*. All Batwa see this cave as an important part of their cultural attachment to the forest. Secondly, one of their cross generational stories about their culture, reaffirms that – *Gihanga*, the legedary father of three sons: *Gatwa, Gahutu and Gatutsi*; after putting his sons to task, and rewarding them accordingly – *Gatwa* and his tribe, the Batwa received bows, spears and arrows for hunting –deeming their survived to hunting small game using poison-tipped arrows or nets, and gathering plants and fruits that the natural forest has to offer. Construction of small, tempo-

rary huts with leaves and branches served as their temporary dwellings<sup>22</sup>. (See *Figure 3* below photos tracing the Batwa cultural livelihood: the tree house and women walking up a dense mountains vegetable – as part of the joint tourism, wild life authority, and Batwa collaboration – through the Batwa trail<sup>23</sup>, and gorilla tracking projects).

Note that currently, separation of gender roles among that Batwa still exist. Although for adaptability, new livelihood revolves around pottery, fishing, and squatter laboring for non Batwa groups etc.<sup>24</sup> some authors have underpinned the history of eviction of these concerned people as immensely influential to their social status.<sup>25</sup> Clearly, with reference to their basic endowment, national conservation policies are central stage of re-determining traditions, norms, culture and entire life opportunities and choices among Batwa and non Batwa neighbors.<sup>26, 27</sup>

#### 1.4. Social amenities, Health and Impoverishment of the Batwa

This section will relied on one of the latest surveys (with a total of 529 households which represented 90.9% (529/582) of all identified Batwa households in the two districts Kabale and Kisoro) by CARE Uganda combating child mortality among the Batwa (CCMB) Household Census/Survey 2011<sup>28</sup> and the Bwindi community Hospital Annual Report 2010/11:

We will start here by stating that if indeed the Uganda Poverty Eradication Action Plan (2004) values the integral nature of culture and development – in term of capital generation and poverty alleviation<sup>29</sup> – then ancestral land for indigenous group as a cultural identity would be at the center stage of development for the IP groups.<sup>30</sup> Based on this CCMB survey, evic-

<sup>22</sup> See Article *Batwa: A Spiritual Relation to the Forest*, Unrepresented Nations and Peoples Organization at <<http://www.unpo.org/article/13750>>

<sup>23</sup> Officially, on July 1st, 2010 – A joint tourism venture (Batwa trail) between the Batwa organization - organization, the United Organisation for Batwa Development (UOBDU), and the Uganda Wildlife Authority was launched. at <<http://www.forestpeoples.org/region/uganda/news/2010/10/batwa-south-west-uganda-officially-open-their-new-joint-tourism-venture>>

<sup>24</sup> Zaninka, Penninah (2001); Kidd & Zaninka, (2008).

<sup>25</sup> Kabanukye & Kwagala, (2007).

<sup>26</sup> Zaninka, Penninah (2001).

<sup>27</sup> This discrimination takes many forms including outright discrimination, stereotyping, consideration of them by others (non-Batwa) as primitive, backward or underdeveloped (ILO, 2009).

<sup>28</sup> This is one of the largest sample survey and most recent survey among the Batwa after the census that was done in 2007 by UOBDU prior to the development of the CCMB project.

<sup>29</sup> PEAP, 2004 summary and main objectives - Ministry of Finance, Planning and Economic Development, IMF, 2005 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05307.pdf>

<sup>30</sup> Kabanukye & Kwagala, 2007.

tion of the Batwa exacerbated directly and indirectly the social status of the 'pygmy' society. The ratio of alcohol consumption among Batwa without land to those compensated was at 2:1.<sup>31</sup> See figure 4.

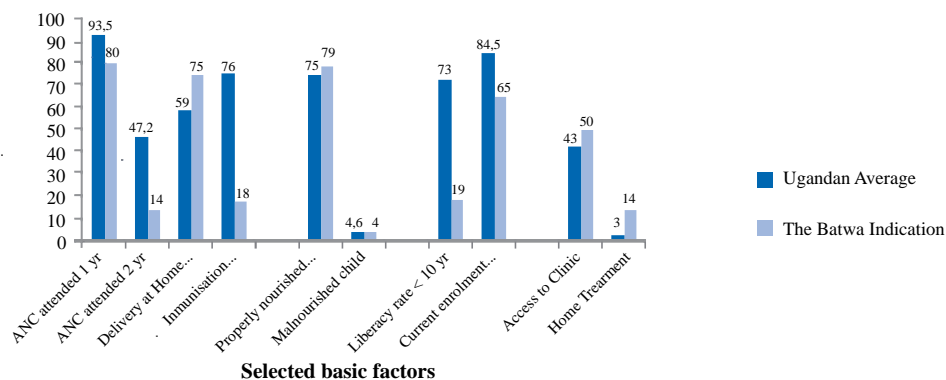
As aforementioned, almost all indicators show the Batwa below the national average –notable these differences exit; in child immunization coverage, home treatment and Antinatal care (ANC) attendance in the last 2 years. The survey indicates that social amenities among the Batwa are characterized by low access to safe water, and high level of illiterate at 19 percent for person over 10 years. Many Batwa children of school going age drop out of school for the reasons various reasons, like; *refusal to go to school (42%), too young to walk to school (12%), lack of food (10%), lack of money (9%), and early marriage (9%)*.<sup>32</sup> Over a half (55%) of the total

households had one child aged below 5 years; yet, the majority (74%) of these children had no health card. More astoundingly, 82 percent of children had never had full immunization – and lower rate than national standards.<sup>33</sup> Other sources support the claim, for instance; the Bwindi Community Hospital's annual reports note that one out of every fourteen Batwa women is on family planning compared with one out of four of their Bakiga neighbors.<sup>34</sup>

Finally, most of the literature reviewed underpins that land is still the vicious problem to the Batwa. Additionally, the role of NGOs and the church founded charities are at the helm of social livelihood of the Batwa like; establishment of school, purchase of land, and provision of water tanks. However, sustainability of such system of social services offered by charities and Church are neither guaranteed nor centrally coordinated.

Figure 4

Comparison of the National Average and the Batwa Social health indicators



Source: CCMB survey, (2011).

<sup>31</sup> The CCMB survey found that 32% of landless Batwa drinking alcohol excessively compared to 16% with land.

<sup>32</sup> CARE Uganda, 2011.

<sup>33</sup> C.f WHO immunization profile of Uganda-last updated 18-May-2012: at <[http://apps.who.int/immunization\\_monitoring/en/globalsummary/countryprofileresult.cfm?C=uga](http://apps.who.int/immunization_monitoring/en/globalsummary/countryprofileresult.cfm?C=uga)>

<sup>34</sup> For details on health campaign and program to the Batwa see community health hospital web page at <<http://www.bwindihospital.com/batwa-byumba.html>>

### 1.5. Conservation and Eviction of the Batwa

With regard to the history of conservation, the colonial legacy construed and continues to linger around conservation history and policies in Uganda: First, since the British colonial government's ordinances of the 1900s,<sup>35</sup> the Batwa have grappled with exclusion, marginalization as squatters and landless wanderers. Secondly, the 1995 constitution of Uganda as a supreme national legal reference fails to provide clarity on the status of IP groups distinctively from other ethnic groups<sup>36</sup>. Therefore, the above legal repugnance limits potential emancipation of IPs – like the Batwa – this will be discussed later in this paper. On the other hand, the African Commission of Human and people's Rights expert's report prudently devoid all the conservation and/or other plans on the continent that neglect the voice of IPs.<sup>37</sup>

Returning to the previous pre-colonial era, customary rules and practices of the local communities regulated hunting, collection of medicinal plants and other forms of resource extraction until colonial legislation of the 1900s – (for instance the 1926 game ordinance and the 1952 National park Ordinance) – Ordinances were the starting step to limitation of access to wild flora and fauna.<sup>38</sup> Conversant protectionist policies started in the 1930s with a top-down control strategy where local communities were limited to forest resources. The transition is summarized into phases below:

- Pre-gazette era (*absence of forest boundary and people accessed forest resources*)
- Forest reserve or reserved era (*beginning of state sanctioning of access to forest resources*)
- And post-gazette/national park era (*with strict policing and de linking the people from the forest resource*).<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Republic of Uganda (2008): For instance; the 1926 game ordinance and the 1952 National park Ordinance, p. 1.

<sup>36</sup> See, ILO&ACHPR, (2009): The third schedule of the Ugandan constitution uses the term indigenous communities to encompass all ethnic groups in Uganda a matter that noticeably differs from international and regional use of the term, p. 5.

<sup>37</sup> Resolution on the Rights of Indigenous Populations/Communities in Africa was adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 28th ordinary session.

<sup>38</sup> Republic of Uganda, (2008), p. 1.

<sup>39</sup> Namara, Agrippinah (2006), p. 44.

- Challenges of management the two national parks (BINP and MGNP) placed by Uganda Wildlife Authority (UWA) under the same management unit called *the Mgahinga and Bwindi Conservation area*.<sup>40</sup> see table 1.

Under the watch of the Uganda National Parks (UNPs) and the games department *now called the Uganda Wildlife Authority* with support of international resources (e.g. the Global Environmental Facility), forceful eviction distorted the forest economy of the Batwa. The process and procedure of protectionist and paramilitary conservation ensued in 1991 without free consultation of the Batwa in particular. Bwindi forest and Mgahinga Gorilla Game Reserve were upheld by law as restricted national parks.<sup>41</sup> This debacle left the Batwa with no chance, but to surrender to the government forced eviction in the name of conservation.<sup>42</sup> Unfortunately, it shut doors to their known livelihood; led to economic collapse in the region and hitting hard those evicted, especially the Batwa.<sup>43</sup> It also dragged them into a new sedentary lifestyle of landless and displaced squatters.<sup>44</sup> Studies have categorically stated that radical creation of protected areas – including forest resource was not an effective conservation policy.

Empirical research has shown that Batwa families without land are worse off than those with land; at a ratio of 2:1 respectively.<sup>45</sup> Some reports also showed that restrictions created conflict between the park staff and the local communities – a total of 16 fires were set in and around the park area as a reaction to the government denial of local people access to the forest resources and wild food.<sup>46</sup> Further evidence has shown that the government failed to single handily conserve the protected areas forcing it enactment of a wildlife statute and collaborative management with local communities.<sup>47</sup> Therefore, the government was ill-prepared, thus facing diminishing human, material

<sup>40</sup> Tumushabe & Musiime, 2006.

<sup>41</sup> Republic of Uganda, (1999).

<sup>42</sup> According to Zaninka, Penninah (2001), p.170.

<sup>43</sup> Blomley, Tom (2003).

<sup>44</sup> Kidd & Zaninka, (2008).

<sup>45</sup> See studies by Dr Scot & Carol Kellermann -an American missionary couple working on health issues and living among the Batwa.

<sup>46</sup> Nowak, 1995 cited from Ahebwa, Van der Duim, & Sandbrook, (2012), p. 381.

<sup>47</sup> Namara, Agrippinah (2006), p. 41.

**Table 1**

Summary of trend of conservation policy on BINP and MGNP

Year	Policy and parties involved	Remark
In the 1932	Bwindi and other forests first gazette as Kasatoro and Kayonza crown forest reserves by the British colonial power.	The forest continued to be economically and culturally important and accessible by the Batwa.
1942	The BINP & MGNP were combined and gazetted as impenetrable central crown forest	The colonial office strategy was conservationist but respected the IPs rights and access to the forest.
1961	The forest reserves were additionally gazetted as a gorilla sanctuary	The report by FPP and UOBDU finds no clear effects of the policy to the Batwa at that time
1964	The forest and game Act were introduced in Uganda which had considerable effect on the access of the Batwa to the forest resources	Use of hunting dogs, possession of hunting weapons, residing, hunting, and farming in the forest was made illegal
1988-1989	After a civil war the UNPs and Games department presented to cabinet a report that made BINP and MGNP	Bwindi would become BINP and Mgahinga would become MGNP
1991	The 13 <sup>th</sup> August 1991 resolution made the two forest and game reserves become BINP following the earlier May 1991 resolution that had gazette MGNP	The Batwa was definitively evicted, restricted from access to the forest, without any resettlement and compensation
1996	In 1996, the conservation body (UNPs) which was implementing TRS merged with the Game Department to form the UWA	UWA realized the 1994 revenue sharing arrangement lacked an institutional and a legal framework

Source based on: *FPP reports; UWA policy, 1996; Ahebwa, Van der Duim, & Sandbrook, 2012.*

and financial resources in managing the protected areas amidst resistance may explain the latter turn around in policy and involvement of the World Bank.

The World Bank/Global Environment Facility provided an endowment fund amounting to US\$4.3 million. This made the bank accomplice to Batwa eviction. The fund was meant to support different entities including; the Uganda Wild Life Authority – which was to use 20 percent of the fund for park management, 20 percent was to fund ecological socio-economic research, and 60 percent of the fund was to target local community projects. Appropriate project for funding had to demonstrate a positive impact on the conservation of parks, biodiversity and non consumptive utilization of forests such as eco-tourism.

The compensation funds presented a precarious dilemma in several ways. Firstly, operationalization of this fund started in 1995; about four years after the Batwa had been evicted without resettlement. Secondly, the fund failed to rescue the plight

of the Batwa community because benefits served the polarity between the Batwa and non Batwa due to compensation selectiveness in relation to developed land. Thus, implementation fell short of the intended purpose of redress the unique IP minorities. This aspect will be critically analyzed in the sections below to clinch the narrative that Bank's fund failed in implementation.

## 2. Results based on evidence from Literature review

### 2.1. *Community-based property rights and community collaboration in conservation*

The animosity caused by lack of a succinct method of compensation to the indigenous peoples' communities before expropriation of their land is attributable to Batwa plight. Firstly, the customary communal tenure system under which they hold land has legal inconsistencies. Secondly, the constitutional fails to appropriate minority status to indigenous people. These two

limitations gave rise to indefinable suffering of the Batwa after eviction. Having said that, overall ignorance of the law is a very common in Uganda – a good number of the peasantry groups are not aware of their constitutional property rights and their right to compensation in case of expropriation. Needless to say, the law system has become so complex and shown rapacity in recent property scandals.

The problem of expropriation of land without following Constitutional provisions has been rampant, and at the helm of prolonged public disputes is the practice of the President and presidency. Over the past decade, allocation of land to private investors under very unclear circumstances took its toll. But, the International Labor Organization (ILO) report alluded to the failure of the Ugandan judicial system. According to the report; “the judicial system in Uganda is weak, characterized by high-level interference and threats to judicial independence”.<sup>48</sup>

Ideally, among modern conservation architects the community conservation approach ranks favorably over protectionist approach. The collaborative approach transforms animosity between communities and conservation managers to local involvement in management of protected resources. It wins minds and makes responsibility of wildlife management a shared goal with shared benefits.<sup>49</sup> It’s also accredited by human right groups, and the international development community.<sup>50</sup> In the BNIP case, public enquiries by Uganda National Parks authority, the game department were done in 1990; it was a symbolic gesture of protocol as many authors have put it rather than the intent of seeking local but more specifically, Batwa concerns.<sup>51</sup> The enquiry committee document never explicitly showed the reprehensible view regarding loss of land and access to forest resources and demands for involvement of the locals throughout

the process. The Batwa views were “neither sampled nor represented anywhere within the public enquiry.”<sup>52</sup> – Recent evidence parades some development joint ventures involving the Batwa organization and UWA have ensued; take an example of the Batwa trail.<sup>53</sup>

Furthermore, not until after years that the central government came to realize that it was hard to do away with the local communities; not only due to resistance exerted in reaction to forceful government eviction, but also, due to government inadequacies in securing human, material and financial resources to avert the resistance. Hamilton et al. states:

“.....local resentment, fed by inadequate consultation and concern about the local people’s loss of access to resources. Fires were set in the forest and threats made against the gorillas. Three schemes to provide benefits from the existence of the forest to communities and involve them in park management were then instituted: agreements allowing controlled harvesting of resources in the park, receipt of some revenue from tourism, and establishment of a trust fund partly for community development. Tension between people and park has been reduced.”<sup>54</sup>

Evidently, the aftermath of resistance saw enactment of the Uganda Wildlife Statute 1996 and the Uganda Wildlife Policy 1999. These government policies ushered in collaborative management between the local communities and the UWA Uganda.<sup>55</sup> Reviewed literature illustrated that intervention of government as to little too late<sup>56</sup> – Compensation was inequitable because of a structure that rewarded farmers with cultivable land in the forest since the 1930s –therefore the non Batwa intruders not Batwa hunter-gather inhabitants received large monetary compensation.<sup>57</sup> Consequently, much of the Batwa lifestyle and livelihood changed. Clearly, following the eviction,

<sup>48</sup> ILO, 2009 [http://www.chr.up.ac.za/chr\\_old/indigenous/country\\_reports/Country\\_reports\\_Uganda.pdf](http://www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/country_reports/Country_reports_Uganda.pdf)

<sup>49</sup> Cernea & Schmidt-Soltau, (2003) details six conservation cases in the Congo basin ecosystem of central Africa of 9 national park and illustrate the dilemma facing scholar and professional in upholding biodiversity conservation versus people resettlement where relocation, and denial of access to resources might have un-rectifiable effects on the attitudes of local people towards the protected area itself.

<sup>50</sup> World Bank Group (2011); ACHPR, 2003 & 2006.

<sup>51</sup> Zaninka, Penninah (2001); Kidd & Zaninka (2008), p. 6; Blomley, 2003; Kenrick, Justin 2000.

<sup>52</sup> Kidd & Zaninka (2008), p. 6.

<sup>53</sup> According to the Guardian, 17 July, 2010: For the first time, the Batwa had stake in the conservation and management of the national park.

<sup>54</sup> Hamilton, Cunningham, Byarugaba, & Kyanja (2000).

<sup>55</sup> Republic of Uganda, 1996; Republic of Uganda, 1999.

<sup>56</sup> Tumushabe & Musiime, 2006, p. 13 Living on the margins of life: The plight of the Batwa people of southwestern Uganda.

<sup>57</sup> Cf. Study by Cernea & Schmidt-Soltau (2003) of six countries of the Congo-basin ecosystem of central Africa-demonstrates that monetary compensation accrued not to hunter-gathers thereby the livelihood of the IPs was ruined; they couldn’t generate income to alleviate conservation losses.

majority of the Batwa worked and camped as landless squatters on non-Batwa farmland<sup>58</sup> – some classified the circumstance, as that, which made the Batwa conservation refugees, marginalized, and squatters.<sup>59</sup>

Generally, IPs land ownership has generated endless public outcry in Uganda over the past decade. The scenario is emblematic of the colonial era land policy evolutionary predicament. Although the Constitution of Uganda was recently promulgated and considerably a progressive instrument based on the special provisions on protection of human rights, it fails to ameliorate the indigenous people's rights.<sup>60</sup> In specific terms, article 26 (1 and 2) guarantees every person the right to ownership of property as an individual or with others. It continues to state that a person's property of any kind must not be taken away from him or her, but it leave a caveat. Hence, under state power, exception be reserved where the property is essential for public use, and interest of defense, public safety, order, mortality and health.<sup>61</sup>

Parallel to the above, yet emphasizing a point, some studies credit the constitutional provisions as foundational for collective ownership of property. Equally, they highlight inadequacy of policy commitment for community-based property rights to IPs communities.<sup>62</sup> Perhaps the failure of the 1995 constitution of Uganda to appropriate individual and collective customary land rights is not a coincidence, but notably, the overlapping deprivation of property rights to the Batwa long before the formation of the republic of Uganda.<sup>63</sup> With this back ground, it's the pressure from advocates and the international community that can revitalize the need for recognition of IP rights.

On the international stage, the ILO convention 169<sup>64</sup> – (*only one African country has ratified this convention*) – endeavors articulately to enshrine practical and fundamental mechanism for recognition of IPs rights. Its explicit ability to put forward practical approaches that describe the Indigenous peoples<sup>65</sup> and underpin the role of government is a functional foundation. Some of these include; IPs self-identification is a fundamental criterion for identification of indigenous and tribal peoples. Possession of culture and way of life different from the other segments of the national population is core to classification of a group as IP. Living in historical continuity and in a certain area or before others "intruders" coming to the area is vital to identification of IP.

More importantly, the convention dedicated a full section - part II - to define the right to collective or tribal lands. Article 13 of the convention contends that governments shall respect the special importance of culture and spiritual values of the IPs concerned and their relationship with land or territories which they occupy or use and in particular, it emphasizes the collective aspect. However, it is important to note that ratification of any international agreement on IPs according to various reports has been hard to achieve and so is the implementation.<sup>66</sup> This call for debate on the effectiveness of the convention and the UN declaration on rights of Indigenous people.

## 2.2. *Mal-distribution, Equitable, and Affirmative*

World Bank's involvement in the Bwindi and Mgahinga conservation project intended to-among other things- ameliorate

<sup>58</sup> By eviction and exclusion of the Batwa from their homeland in 1991 reiterated the previous subjugation of their land by complete repudiation of access rights to the forest.

<sup>59</sup> Lewis, Jerome (2000), p. 20; Kabanankye & Wily (1996); Kenrick, 2000; Kabanankye & Kwagala, 2007; Hamilton, Cunningham, Byarugaba, & Kayanja, 2000; Nakayi, 2009, p. 5.

<sup>60</sup> Tumushabe & Musiime, (2006):The constitution not only fails to provide a practical approach to the indigenous peoples land and natural resources but also fails to provide a generally acceptable definition or criteria to describe the "indigenous people".

<sup>61</sup> The 1995 constitution of the Republic of Uganda.

<sup>62</sup> See Tumushabe & Musiime (2006): For a detailed analysis national policy and legislation on community-based property rights, pp. 34-37.

<sup>63</sup> Lewis, Jerome (2000):its rather less than a current issue but pre-independence accumulative crisis of the pygmies land, p. 1.

<sup>64</sup> ILO Convention 169 is the most important operative international law guaranteeing the rights of IPs, however, its potential depends on ratification by sovereign nations. But to the precarious state of the IPs in Africa, in context, amongst 22 countries that have ratified this convention only one African country (Central African Republic) ratified it on 30/8/2010.

<sup>65</sup> International labour standards Department, (2009): Indigenous and Tribal peoples' rightrights in practice-A guide to ILO Convention no 169 notes that the Convention adopted the term "peoples" with general agreement that it reflects the distinctive identity that the Convention could aim at recognition of these population groups, p. 25.

<sup>66</sup> Many countries ratified a number of treaties, but without comprehensive domestication, thus it becomes hard to enforce the country's international obligations in the domestic courts." ILO;ACHPR, (2009), p. 16.



the compensation dilemma but little did it achieve that goal in the face of suffering Batwa people. The reported results favor a long term biodiversity- sustainable project rather than one sensitive to the Batwa minority group.<sup>67</sup> Although the model of strategic partnership between the ministries, the Uganda forest authority and local community has been labeled as-“*concrete successes of sustainably financing protected areas;*” to the contrary, the Batwa have been a marginalized group in this attempt.<sup>68</sup> Ideally, the Bank/GEF provided the trust endowment fund; hence, was involved in drafting the Trust Deed and participated in the selection of the Asset Managers of the BMIFCT.<sup>69</sup> But, the results of the endowment fund were mal distributed, and unfavorable to the Batwa.<sup>70</sup>

The implications of the endowment fund were inappropriate for addressing the indigenous people’s minority status. Local representation for instance at the Local Community Steering Committee (LCSC) are made up of democratically elected community representatives, and representatives of the former forest people (Batwa), local government representatives and NGOs was to the disadvantage of the Batwa. Uneven compensation was a bleeding ground for mal-distribution of opportunities and choices between the Batwa and their non-Batwa neighbors. But more critically, the program benefits were in the hands of government forest representatives, and the private sector. In cases where the Batwa participated; unfortunately, benefits accrued to organized groups where the Batwa as an indigenous marginal community were directly or indirectly dismembered or that their voices were shattered.<sup>71</sup> Sceptically the extent, to which the 60% of endowment meets the Batwa expectation and benefit as a discriminated group is debatable, Zaninka states:

<sup>67</sup> GEF Impact Evaluation, 2007 -Case Study: Bwindi Impenetrable National Park and Mgahinga Gorilla National Park Conservation Project.

<sup>68</sup> For a nuance understanding read evaluation reports by GEF at; <[http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Impact\\_Eval\\_Infodoc10.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Impact_Eval_Infodoc10.pdf)>, and the BMIFCT presentation in Durban, South Africa at; <[http://www.conservationfinance.org/guide/WPC/WPC\\_documents/Apps\\_02\\_Dutki\\_v4.pdf](http://www.conservationfinance.org/guide/WPC/WPC_documents/Apps_02_Dutki_v4.pdf)>

<sup>69</sup> Mgahinga and Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust (MBIFCT) was set up in 1994 under the Uganda Trust Act; with a mandate to provide long term funding for the conservation of the biodiversity and ecosystem of Mgahinga Gorilla National Park (MGNP) and Bwindi Impenetrable National Park (BINP) in South Western Uganda.

<sup>70</sup> For composition and structure of the Mgahinga and Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust (MBIFCT) see Geo Z. Dutki-the trust

“... then the funding of project as a whole will simply continue to exacerbate the situation for the Batwa, since it is helping to fund their complete exclusion from the forest and is widening the gap between the Batwa and other local people through the funding of schools, clinics and other projects, from which the Batwa do not benefit due to discrimination.”<sup>72</sup>

That being the case, interventions that need be undertaken to improve the livelihood of the Batwa; restore their dignity or change the precarious state through various forms of affirmative action. Affirmative action is not new to Uganda, and its appropriation is guaranteed by the constitution of Uganda to marginalized groups and the disadvantaged people.<sup>73</sup> Unfortunately, this empowerment tool has not benefited minority ethnic groups- under threat and vulnerability of existence and cultural extinction. Such policies if geared to promote equal indigenous people, so that opportunities should benefit the Batwa as a minority group.

The agreement to the justification of quotas and affirmative action is underpinned by the negative stereotyped identity of the Batwa – “...are seen as a subhuman; animal-like people whose sexuality is unrestrained by cultural prohibitions, who feed like insatiable animals on disgusting and taboo foods, and unable to feel shame or a sense of decency, are capable of anything, they are only good for dirty or tedious jobs and are identifiable by their attitude and diminutive physical appearance.”<sup>74</sup>

The intergenerational mal-treatment of the Batwa and other IPs in Uganda is exacerbated by denial of access to land resources; it legitimizes their cultural subjugation, exclusion and dispossession<sup>75</sup>. To this end, the Batwa are held with contempt by their community leaders, and protected area managers among others who hold *de jure* and *de facto* power. For

manager’s presentation in the Fifth World Parks Congress: Sustainable Finance Stream September 2003. Durban, South Africa.

<sup>71</sup> Report of the parliamentary of Uganda, 2007-equal opportunities committee’s working visit to Bundibugyo and Kisoro in 2007.

<sup>72</sup> Zaninka, Penninah (2001), p. 184.

<sup>73</sup> Article 32 of the 1995 constitution of the Republic of Uganda.

<sup>74</sup> Lewis, Jerome (2000), p. 13.

<sup>75</sup> See Kabanankye and Kwagala (2007) in their report where they examine Uganda’s administrative; legal and other structures that threaten the culture and language of minority people highlight the challenges of the Ugandan government to uphold the cultural rights of the Batwa and Ik given the discrimination and exclusion of these groups.

this bias in structure and leadership, the benefits that accrue to members of small project and association are unattainable by the Batwa community<sup>76</sup>.

In conclusive terms, Batwa communities were victims of maldistribution of all inclusive forms of compensation through the trust fund- marginalization of their community by local leaders imposed polarization and creation of a “second citizen” identity to the Batwa. The protected area managers ignored empowered of the minorities in participation within political and economic project. Thus, indigenous people suffered failed arbitration in the hands of their oppressors. In practice, they (the Batwa) were never represented at Local Councils because elections are only through the majority suffrage. Secondly, their fate in terms of land which is their basic fortune out of ‘squatter-dom’ under the wrath of their landlord and favor in the hands of social charity and churches. In this regards, the parliamentary committee report explicated that by 2007 the central government starved of specific programs for the Batwa. If any programs-perhaps being catered for under the local government programmes implemented through sub counties.<sup>77</sup>

### 2.3. Resettlement and arbitration

The aftermath of eviction was characterized by unequal and failed restoration of normal livelihood to the evicted groups. This is central to rectification of inequalities that plight the well-being of IPs. Thus, absence of free and fair enquiry to ink Batwa people’s concerns and desires ignored the urgency of eviction conflict resolution.<sup>78</sup> The voice of the concerned minorities was prerequisite. To that point, the only Batwa organization that would level the field of arbitration with government was only active by 2000.<sup>79</sup> Following the formation of an organization representing the Batwa, enormous shift in focus on the Batwa be-

gan to resonate - for instance; revenue sharing and involvement of the Batwa in tourism through a project called the Batwa trail etc. Conversely, the trail literally benefits the private tourism industry and the Government – as *Simon Musasizi* noted in his Observer article<sup>80</sup> “The trail activity costs \$80 per tourist, of which 70% goes to their fund, 20% in taxes and 10% to UWA”.

Retrospectively, the UWA acknowledged its failure to provide a resettlement plan in 1991. The protected area managers also claim that most of the Batwa – by nature of their way of life – failed to show any development on the land. However, going back to the historical context, IPs like the Batwa people are gather-hunters who sheltered in caves and make shift temporary housing. So the definition of development on land, which was a basis for earlier compensation, isolated these Batwa communities. And yet, the Batwa in Uganda are not an isolated case of IP faced with this challenge-African governments have undermined the social impact of displacement and relocation when residents are forcefully moved. Certain general impacts are predictable but the collective social impact on the average person differs widely from case to case.<sup>81</sup>

According to present evidence, the resettlement plan for evictees was unclear and delayed; firstly, the period between 1995 and 1998 did not include specific program targeted the Batwa. Secondly, the initial attempt to purchase land for the Batwa was in 1999 with only 69.7 acres distributed to only 10% of landless Batwa. Thirdly, after collaboration of other stakeholders, over 326 acres were sought to be apportioned in 1.5 acres per household. Unfortunately, based on reviewed literature, these portions are said to be a meager settlement for viable economic generating activities.<sup>82</sup>

Like in similar eviction cases of IPs in Africa, numerous organizations have come to the rescue homeless Batwa. These organizations include religious groups (the Adventist Development

<sup>76</sup> Tumushabe & Musiime (2006).

<sup>77</sup> The Equal Opportunities Committee’s Working visit to Bundibugyo and Kisoro reveal the marginalization of the Batwa by local political authority and violation of their rights by the UWA (The Parliament of the Republic of Uganda, 2007).

<sup>78</sup> Blomley, Tom (2003).

<sup>79</sup> See the profile of the United Organization for Batwa Development in Uganda (UOBDU) at <<http://www.forestpeoples.org/partners/united-organisation-batwa-development-uganda-uobdu>>

<sup>80</sup> The Observer article dated Sunday, 15, January, 2012: “longing to return home to the Jungle” at <[http://www.observer.ug/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16681:longing-to-return-home-to-the-jungle&catid=34:news&Itemid=114](http://www.observer.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=16681:longing-to-return-home-to-the-jungle&catid=34:news&Itemid=114)>

<sup>81</sup> Cernea & Schmidt-Soltau (2003), p. 8.

<sup>82</sup> Kenrick, 2000 gives an in-depth analysis of the world Bank policy on the case of BINP & MGNP.

and Relief Agency (ADRA), Kinkizi Diocese resettlement at Kitaro, and Missionaries Dr. Scott and Carol Kellermen) and NGOs (CARE, USAID etc.). The role of these NGOs became unquestionable support to sustainability of livelihood and well-being of landless households -including survival of the Batwa. So Christian groups and missionary initiatives have played a great resettlement role that demonstrated delayed and inadequacies in the government conservation plan.<sup>83</sup>

Some reports have shown that the increased role of religious organization came with strings attached. A recent (2008) report by UNHCR on the Batwa of Uganda revealed that living on help from religious body ushered in forced adoption of new religions, and participation in modern lifestyles against their virtues. Some Batwa households are coerced by the need for survival to attend all places of worship with a strategy of seeking any religious group that offered better promises of clothing, food, spiritual renewal and other benefits to support their livelihood.<sup>84</sup>

## Conclusion

"I feel great because I am educated - when they chased us from the forest we were afraid, and we didn't have a chance to go back. Now I want to work for my people" ... "I am proud of my education, but I am not proud to be Batwa because they have lost their culture - the culture has gone."<sup>85</sup>

After expropriation of the Batwa from their ancestral land and subsequent loss of their ways of life, most of the Batwa became literally disenfranchised and dislocated from their normal way of life and politically subjugated in the communities. First, the constitution is neither explicit in recognition of the indigenous minority special status nor does customary law occupy the same place as written law. Probably this tries to explain the narrative that compensation and restitution to the Batwa is a trade-off. Loss of land and access rights redefined the identity of the Batwa IP to squatters with limited capacity to support their well being or participate in all livelihood dimension of the community.

Therefore, unless communities collaborative approaches take into account the characteristics and rights of IPs, thereby to avoid social mal-restitution (which would enormously increase participation of the Batwa), fairness cannot be aligned. Implying that in practice, forest revenue benefit sharing through the form of association initiatives and competition without recognition of minority rights defeats the Batwa heritage. They also have less ability to compete under adult suffrage voting structure without quotas to them. Given the current eruption of carbon trade and environmental conservation that is at the center stage of industrial development, further research is needed to provide a thorough understanding of land rights, health and ecological threats to indigenous forest-dwelling people. Thus, there is a research gap with regard to analysis government policies in favor of tree planting international corporate and conservation plans with enormous economic benefits at the cost of indigenous people's rights.

## Bibliography

- ACHPR (2003): "Report of the Working Group on Indigenous Populations", *African Commission on Human and Peoples' Rights*, pp. 5-6.
- ACHPR (2006): "Indigenous Peoples in Africa: the Forgotten Peoples?" *African Commission's Work on Indigenous Peoples in Africa. Banjul; Copenhagen: International work group for Indigenous peoples Affairs (IWGIA); African Commission on Human and Peoples' Rights*, pp. 10-114.
- Ahebwa. W. Manyisa, Van der Duim, Rene & Sandbrook, Chris (2012): "Tourism Revenue sharing policy at Bwindi impenetrable National Park Uganda a policy arrangement approach." *Journal of sustainable Tourism* entitled, pp. 377-394.
- OAU (1982): "African (banjul) Charter on Human and Peoples' Rights" *Organization of African Unity*.
- Blomley, Tom (2003): "Natural Resource Conflict Management: The Case of Bwindi Impenetrable and Mgahinga Gorilla National Parks, Southwestern Uganda." *FAO Community Forestry Unit*, 231-250.
- Care Uganda, (2011): "Combating Child Mortality among Batwa Project." *Household Census/Survey 2011*, 22 June 2011, Kampala.
- Cerne, Michael & Schmidt-Soltau, Kai (2003): *Biodiversity conservation versus Population Settlement: Risk to Nature and Risk to People*. Bonn, Germany: The International Conference on Rural Livelihoods, Forests and Biodiversity 19-23 May 2003.

<sup>83</sup> See Tumushabe & Musiime (2006): or an explicit detail of church led intervention to the Batwa resettlement crisis, p. 15.

<sup>84</sup> Minority Rights Group International, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Uganda: Batwa*, 2008, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49749c92c.html> [accessed 4 September 2012].

<sup>85</sup> Vishva Samani-BBC, (2010): A story of the first Batwa university graduate covered by Vishva Samani of BBC News, Uganda on 29 October 2010 <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-11601101>

- Government of Uganda (1995): *Constitution of the Republic of Uganda 1995*. Kampala: The Government of Uganda.
- Hamilton, A., Cunningham, A., Byarugaba, D., & Kayanja, F. (2000): "Conservation in a Region of Political Instability: Bwindi Impenetrable Forest, Uganda." *Conservation Biology*, vol. 14, Issue 6, pp. 1722-1725.
- ILO (2009): *The Rights of Indigenous Peoples: Uganda*. Geneva, Switzerland: *International Labor Organization and African Commission on Human & Peoples' Rights*, pp. 5-64.
- Kabananukye, Kabann & Wily, L. (1996): *Report on a Study of the Abayanda Pygmies of SouthWestern Uganda*, Kabale, Mgahinga and Bwindi Impenetrable Forest Conservation Trust, pp. 72-74.
- Kabananukye, Kabann & Kwagala, D. (2007): *Culture, Minorities and linguistic Rights in Uganda: The Case of The Batwa and The Ik*. Kampala, HURIPPEC working paper No.11: Human rights and peace centre, pp. 1-31
- Kenrick, Justin (2000): *The Batwa of South West Uganda*, World Bank Policy on Indigenous Peoples and the Conservation of the Bwindi and Mgahinga National Parks, pp. 1-38
- Kidd, Christopher. & Zaninka, Penninah (2008): *Securing Indigenous Peoples' Rights in Conservation: A review of south-west Uganda*, Forest Peoples Programme, pp. 1-27
- Lewis, Jerome (2000): *The Batwa Pygmies of the Great Lakes Region, Minority Rights Group*, Minority Rights Group International.
- Mwanga, Moses. Mukhwana, David., Zaninka, Penninah., & Kidd, Christopher. (2009): "The Indigenous World: The Horn of Africa and East Africa." *IWGIA: The indigenous world*, pp. 483-489.
- Nakayi, Rose (2009): *Land rights and the forest peoples of Africa: Historical, legal and anthropological perspectives*. Forest Peoples Programme, Fifth country series, the case of the Batwa, January, pp. 1-36.
- Namara, Agrippinah (2006): *From Paternalism to Real Partnership with Local Communities? Experiences from Bwindi Impenetrable National Park (Uganda)*. *Africa Development*, Vol. 31, No. 2, pp. 39-68.
- Navin, R., Deruyttere, A., Bae, M. H., Perez, B., & Hernandez, M. (2011): *Implementation of World Bank's Indigenous Peoples Policy*: World Bank, OPCs working Papers.
- Parry, M., Canziani, O., Palutikof, J., van der Linden, P., & Hanson, C. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge Press, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Republic of Uganda (1999): *Uganda Wildlife Policy 1999*. Kampala: Government of Uganda, Ministry of Tourism, Trade and Industry.
- Republic of Uganda (1996): *Uganda Wildlife Act 1996*. Kampala: Government of Uganda.
- Kellermann, Scott & Kellermann, Carol (2002-2004): *Pygmies.net*. Retrieved May 12, 2012, from Uganda Batwa Pygmies.
- The Parliament of the Republic of Uganda (2007): *A Report of the Equal Opportunities Committee's Working Visit to Bundibugyo and Kisoro*. Kampala: Government of Uganda.
- Tumushabe, Godber., & Musiime, Eunice. (2006). *living on the Margins of Life: The plight of the Batwa Communities of Southwestern Uganda*, *ACODE Policy Research Series, 17*, pp. 1-43
- UBOS (2002): *The 2002 Uganda Population and Housing Census: Population Composition*. Kampala, Uganda: Uganda Bureau of Statistics, October 2006.
- United Nations (2008): *The United Nations Declaration on the rights of Indigenous Peoples*, The United Nations.
- Uganda Wildlife Policy (1999): *Uganda Wildlife Policy*. Kampala: Government of Uganda.
- UOBDU, FPP, & IWGIA (2009): *Second Periodic Report of Uganda to the African Commission on Human and Peoples' Rights*.
- Wilber Manyisa, Ahebwa., Rene, van der Duim & Chris, Sandbrook (2012): *Tourism revenue sharing policy at Bwindi Impenetrable National Park, Uganda: a policy arrangements approach*, *Journal of Sustainable Tourism*, 20:3, pp. 377-394.
- World Bank Group. (2011): *Safe Guard Policies: Indigenous People*. Retrieved May 12, 2012, from The World Bank: <http://go.worldbank.org/IBZABS9UU0>
- Zaninka, Penninah (2001): *The Impact of (Forest) Nature Conservation on Indigenous Peoples: the Batwa of South-western Uganda*, *Forest peoples programme*, pp. 165-194.

# Voices in transition

Alessio Surian\*

## Abstract

The paper reports about the initial results exploratory studies focusing on cultural diversity in secondary schools as experienced by those students who are perceived by fellow classmates as “migrant” students and by society as “second generation” immigrants.

The research is based upon data gathered in the Veneto and Emilia Romagna (Italy) regions through focus groups and in-depth interviews with “migrant” secondary school students (representing 4% of the total secondary students population) and their families highlighting what type of transition across cultural contexts is being performed by “migrant” students, who are the key institutions and educational roles that have an influence on such transition and what are they issues at stake in adapting to the demands of the various cultural contexts.

The qualitative data are related to the potential contribution of the educational curriculum in terms of the development of young people relevant intercultural competences and by analyzing the specific policies in this field promoted by the various youth and educational agencies and institutions and the specific demands of organisations involving “migrant” students.

Focus group and in-depth interviews indicate that “migrant” students are facing serious “integration” difficulties and that in the short run it is unlikely that secondary schools will provide

adequate opportunities for voicing their transition strategies leaving a key role to youth groups and associations in elaborating transition strategies and in shaping and voicing young people needs and abilities for participation in social life.

*Keywords:* cultural diversity; home-school transition; integration indicators.

## Resumen

Este artículo presenta los resultados de estudios exploratorios iniciales centrados en la diversidad cultural en las escuelas secundarias y que son vivenciados por aquellos estudiantes a los que sus compañeros consideran estudiantes «inmigrantes» y la sociedad inmigrantes de «segunda generación». Este estudio se basa en los datos obtenidos en las regiones del Véneto y Emilia Romagna (Italia) y ha sido realizado mediante grupos de discusión y entrevistas en profundidad con estudiantes «inmigrantes» de secundaria (los cuales representan el 4% del total de la población de estudiantes de secundaria) y sus familias. Se ha hecho especial hincapié a la hora de determinar el tipo de transición que realizan los estudiantes «inmigrantes» entre los distintos contextos culturales, las principales instituciones y figuras educativas que influyen en dicha transición, así como las cuestiones clave a la hora de poder adaptarse a las demandas que exigen los distintos contextos culturales. Los datos cualitativos están relacionados

---

\* FISPPA Department, University of Padova (Italy).

con la potencial contribución de los planes de estudio educativos en lo referido al desarrollo de las competencias interculturales significativas para los jóvenes, el análisis de las políticas específicas en este ámbito promovidas por las distintas agencias e instituciones juveniles y educativas, y las demandas específicas de las organizaciones que trabajan con estudiantes «inmigrantes». Los grupos de discusión y las entrevistas en profundidad revelan que los estudiantes «inmigrantes» se enfrentan a serias dificultades de integración y que, a corto plazo, es muy poco probable que las escuelas secundarias les proporcionen oportunidades adecuadas para expresar sus estrategias de transición. Esto hace que los grupos y asociaciones juveniles desempeñen un papel esencial cuando se trata de diseñar las estrategias de transición y de elaborar y expresar las necesidades y habilidades de los jóvenes a la hora de facilitar su participación en la vida social.

*Palabras clave:* diversidad cultural, transición hogar-escuela, indicadores de integración.

## Introduction

This paper presents two exploratory studies focusing on the condition of youth with a foreign family living in Italy, the perception of diversity by Italian youth and examples of youth collective agency focusing on intercultural and citizenship issues.

Although the international literature on these topics often refers to children and youth who are born in migrant families as “second generation”, the term is questionable and will only be used in this paper to refer to such international debate. Most definitions of “second generations” in relation to migration processes usually adopt the birth criteria or a combination of factors (such as birth, arrival date, school socialization). Ambrosini<sup>1</sup> adopts a pragmatic approach, i.e. he includes in the “second generation” category those children who have at least one immigrant parent, whether they were born abroad or in the country of residence.

Several authors such as question the term “*second generations*” and its use in public and scientific debates. Queirolo-Palmas outlines four main shortcomings:

“(a) its effects of reification (to be a child of immigration as a ontological property);

(b) the removal of contact with peers who are not children of immigration;

(c) the reduction of a biography at the origin;

(d) the transformation of an origin into a destiny. Such a category, which emphasizes the maintenance of a cultural distance, reminds young people coming from immigrant families that despite all their efforts they are and always will be linked to another cultural space and as such their residence is not worthy of full citizenship”<sup>2</sup>.

This paper shares these concerns. Before presenting the studies, the paper attempts to place them within the wider international and Italian contexts and therefore it is structured in 6 parts.

This first and introductory part of the paper presents its structure and an outline of the key issues. It is followed by a second part looking at the European context in terms of facts and figures as well as of narratives by the sons and daughters of migrant families. The third part of the paper narrows the focus: it presents some contextual information and indicators concerning the Italian situation and it highlights some present challenges concerning the condition of “second generation” youth.

The last three parts of the paper are based on exploratory empirical research eventually highlighting issues of youth agency from an intercultural and citizenship perspective both in formal and nonformal education settings. The fourth part of the paper reports about the initial results of a study focusing on cultural diversity in secondary schools as experienced by those students who are perceived by fellow classmates as “migrant” students and by society as “second generation” immigrants. The fifth part of the paper presents qualitative data in relation to the work of intercultural associations practicing “cross-community approach”. It explores initiatives and narratives by the Rete Together, a network gathering young people with and without a migrant background, who promote citizenship education in Emilia Romagna’ secondary schools through ad hoc workshops. The sixth and final part of the paper discusses the main results of these studies and identifies some issues and challenges for future research work.

<sup>1</sup> Ambrosini M. (2005) *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.

<sup>2</sup> Queirolo-Palmas L. (2010) *Within, Against, Beyond the Color-Line: Generations and Migrations in Italy*, in Darkmatter, October 2010, available

at: <http://www.darkmatter101.org/site/2010/10/10/within-against-beyond-the-color-line-generations-and-migrations-in-italy/>

## 1. The European context: the figures of inequality

The 2011 Eurostat publication “Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation” provides comparable data on demographic and socio-economic characteristics of migrants in the EU Member States. It offers a comparative overview of the situation of migrants and it assesses whether, and to what extent, migrants are disadvantaged as a group. There are at least five major trends that Eurostat is highlighting in this field.

- In 2008 in the 27 European Union Member States, the unemployment rate of foreign-born persons aged 25-54 was higher than for native-born persons in this age group (10% compared with 6%). This pattern was observed in almost all Member States for which data are available (except Greece and Hungary).
- In relation to employment, foreign-born persons aged 25-54 registered a significantly higher over-qualification rate than native-born persons in 2008 in the 27 EU Member States (34% compared with 19%), and in all Member States for which data are available. The difference was particularly marked in Greece (62% for foreign-born compared with 18% for native-born), Italy (50% and 13%), Spain (58% and 31%), Cyprus (53% and 27%), Estonia (47% and 22%) and Sweden (31% and 11%).
- In 2008 in the 27 EU Member States, 31% of the foreign-born aged 25-54 were assessed to be at risk of poverty or social exclusion, following the criteria set by the Europe 2020 strategy. The native-born registered a lower rate of 20%. This pattern was observed in all Member States for which data are available (except Hungary and Lithuania).
- Foreign-born persons are also in a less favourable situation with regard to housing conditions. In 2008 in the 27 EU Member States, foreign-born persons aged 25-54 were more likely to live in overcrowded dwellings than native-born persons (23% compared with 19%).
- In 2008 in the 27 EU Member States, 28% of native born persons aged 25-54 with foreign born parents and 33%

with a mixed background had a tertiary education, compared to 26 % of their peers with native born parents.

According to authors such as Alana Lentin and Gavan Titley<sup>3</sup> and Will Kymlyka<sup>4</sup> the failures of European policies addressing cultural diversity are to be attributed to a generic “multicultural” public intervention model and to multicultural policies, and in recent times – parallel to challenges to the dominant model of economic growth – “a chorus of political leaders has declared them a failure and heralded the death of multiculturalism”<sup>5</sup>. To respond to such criticism, Kymlyka refers to the results of the Multiculturalism Policy Index which identifies eight policy areas where liberal-democratic states are implementing more multicultural forms of citizenship in relation to immigrant groups. The Index measures the extent to which countries have espoused some or all of these policies over time. The general pattern from 1980 to 2010 has been one of “modest strengthening”. Kymlyka stresses that Multiculturalism works best if relations between the state and minorities are seen as an issue of social policy, not as an issue of state security. This is one of the main focus of Alana Lentin and Gavan Titley who – in *The Crisis of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age* (2011) – show how politicians’ attacks on multiculturalism are forms of ‘coded racism’. In other words, the “crisis of multiculturalism” that is claimed by some political commentators’ is being used as a ‘mobilizing metaphor’ in order to overcome previous taboos and to allow racism to be reframed and to re-establish itself. Therefore, the politics of race is being legitimised again and laundered<sup>6</sup> within a “post-racial”, neoliberal environment, free from notions of structural inequality and anti-racist struggles.

## 2. The European context beyond the figures: narratives of inequality

A year ago, I participated in a European meeting organized in Reggio Emilia by one of the international local authorities network focusing on migrants and intercultural policies. I was particularly interested in listening to the way local intercultural projects were reported within a European exchange of practices

<sup>3</sup> Lentin A., Titley G. (2011) *The Crisis of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age*, Zed Books, London.

<sup>4</sup> Kymlyka W. (2012) *MULTICULTURALISM: Success, Failure, and the Future*, Migration Policy Institute (MPI), Washington.

<sup>5</sup> Kymlyka W. (2012) *Ibid.* p. 1.

<sup>6</sup> Lentin A., Titley G. (2011:24) *The Crisis of Multiculturalism: Racism in a Neoliberal Age*, London: Zed Books.

by some of the local actors whom I have been collaborating with for the past years. Many of the “local” stories remained untold, not easy to fit within the international policy-oriented language framed in terms of governance agendas and indicators. Some of them were told late in the evening: most learning still takes place around coffee machines and coffee tables. My most remarkable off-schedule meeting was with documentarian Fred Kuwornu: his latest documentary gathers 18 stories and experiences of young adults born and raised in Italy and whose parents came to Italy from other parts of the world – Southern Mediterranean, Asia, Central and South America, Africa. Children of immigrants, most of them have never visited their parents’ country nor do they necessarily speak their parents’ mother tongue(s). They speak Italian, they speak local Italian dialects, they study in Italy. Yet, they are not granted Italian citizenship. In order to obtain Italian citizenship, Fred explains “they must wait until the age of 18 to undergo a long and complicated bureaucratic process, which does not always end with a positive outcome for the applicant, resulting in economic exclusion, social isolation, and identity confusion”. Fred’s documentary “18 Ius Soli”<sup>7</sup> immediately reminded me of similar “second generation” narratives, best summarized by Ahmed Djouder in his book *Désintégration* (2006). What are the social and psychological condition of the children of immigration? What are their relations to their parents’ lives and experiences? What are their views of the “mainstream” society where they live? Djouder’s book shares with the reader the emotional load and the views of a young person living in France and being viewed in the first place as the son of immigrants. What does such a young person learn about his parents in relation to “mainstream” France? Djouder opens his book with what immigrant parents do not do while an “average” French parent might be doing (taking it for granted): playing tennis or badminton, going out to listen to a concert of classical music or out for dinner in a restaurant.

“Family is the main moral and social value, the absolute priority that parents try passing on to their children. – stresses Recchia<sup>8</sup> - The constant misunderstanding between generations and the different perceptions of their presence in France amplifies the sense of loneliness that Beur youths feel and express in their

narrations. They are almost suspended in a vacuum where a whole new code of interpretation of the world has to be forged. Coming from families who still preserve their cultural and emotional roots in Algeria – that children have possibly never visited – Beur youths try to construct a language that could allow them to reduce the gap between home and the world. It is a kind of daily migration between two different worlds within the same world, which inevitably sits at the core of cultural production. The emptiness produced the dichotomy between an unknown fatherland and an unwelcoming country of birth (as it is France for Beur children) is filled by the banlieues, which embody an ultimate sense of belonging”<sup>9</sup>.

“Even if I don’t have Italian citizenship, I feel Italian. I am here since I was three years old. If I were not to feel Italian, what should I feel?” says Avarinda in the opening sequences of “18 Ius Soli”. In selecting these narratives Fred Kuwornu and his team are not aiming at simply producing yet another documentary. They are challenging Italian citizenship and “residence permit” regulation: the 55 minutes of the documentary are at the core of a civil rights campaign aimed at changing the Italian citizenship law as it applies to those who are born in Italy by immigrant parents.

On the basis of these types of narratives, Recchia reviews the question of advanced marginality as it is elaborated by Wacquant in “Urban Outcasts” and addresses issues of territorial stigmatisation and unemployment especially as narrated by French writers of Algerian origins in the last twenty years. Her reading of November 2005 clashes in French cities acknowledges that the semi-fictional accounts of immigrants’ life in the banlieues are a privileged source of information about the social distress that nurtured the explosion of urban violence as a response to a situation of inequality that periodically triggers violent acts.

As Djouder clearly spells out, “Us and you: that is the story of a strictly diplomatic relation, therefore of one full of hypocrisies, of sad compromising. We will forget this provided that you are going to forget that... and by practicing oblivion memory is burnt, nothing is left. Relations based on mutual interest are

<sup>7</sup> <http://www.18-ius-soli.com>

<sup>8</sup> Recchia F. (2008) *Immigration, politics and violence in urban France: between fiction and facts*, Information, Society and Justice. Volume 2.1, December 2008: pp. 47-61.

<sup>9</sup> Recchia F. (2008) *Immigration, politics and violence in urban France: between fiction and facts*, Information, Society and Justice. Volume 2.1, December 2008: pp. 47-61.



empty shells... Try to imagine a world that talks about you only in terms of percentages, of degree of integration, immigration, marginalization, criminality, crimes, insecurity... Foreigners are not weak. They are neither mentally nor physically weak. They are not behaving as victims. It is history that makes them weak. As women. Women are not weak: their role is weak"<sup>10</sup>.

What are the implications of such "weak" position? "It is interesting to note that in the street jargon the metaphors used to talk about these sensations are strikingly spatialised. The streets of the neighbourhood are in fact the backdrop of long and empty days. As gangs meet in the alleyways of the tenements or in the corners of courtyards, the expression that they use to describe the necessity of killing time is 'tenir les murs' (holding the walls) as if their actual, bored presence were physically inscribed in the local environment. Another interesting expression, along the same lines, is the verb zoner that indicates the getting together and strolling around. The space of the neighbourhood in a subtle, but pervasive ways overcomes the physical realm and insinuates the symbolical sphere. This overwhelming presence becomes a metaphorical tool of identification replacing traditional models of belonging. The solidity of the concrete structures of towers and bars provide an anchor in the floating process of self-definition: however dull, their monotony and sameness play a re-insuring role when everything else seems to be in transition"<sup>11</sup>.

As Lentin and Titley (2011) show, what we have been witnessing over the past years is not so much a rejection of multiculturalism as a projection of neoliberal anxieties onto the social realities of lived multiculturalism: "Nested in an established post-racial consensus, new forms of racism draw powerfully on liberalism and questions of 'values', and unsettle received ideas about racism"<sup>12</sup>.

### 3. The Italian context in comparison to international indicators

Kymlyka (2012:3) highlights how from the 1970s to mid-1990s, Western democracies witnessed a clear trend toward the

increased recognition and accommodation of diversity through a range of multiculturalism policies and minority rights. "These policies were endorsed both at the domestic level in some states and by international organizations, and involved a rejection of earlier ideas of unitary and homogeneous nationhood. Since the mid-1990s, however, we have seen a backlash and retreat from multiculturalism, and a reassertion of ideas of nation building, common values and identity, and unitary citizenship — even a call for the 'return of assimilation'."<sup>13</sup>

The EU Countries regulatory frameworks and policies concerning citizenship, labour market, education, social provision<sup>14</sup> have been integrating at the institutional level a sense of diversity. Today, diversity policies are promoted by governmental agencies, corporations, universities, unions, non-governmental organisations and media, among others. The pluralism of contemporary societies hasn't been paralleled with adequate legal and policy instruments. The adoption of a diversity perspective does not imply yet a consistent understanding and approach across the various sectorial policies<sup>15</sup>. Obviously, this gap is even more threatening in relation to cultural diversity policies in countries such as Italy, where citizenship is still based mainly on *ius sanguinis* and where the recognition and accommodation of diversity lacks the pro-active approach that could be witnessed in the past decades in other Western democracies. This is one of the reasons why are Fred Kuwornu and his team are urging Italian society to challenge and to transform Italian citizenship and "residence permit" regulation. These are the figures that their documentary as well as the national civil rights campaign "Italia sono anch'io"<sup>16</sup> contribute to raise awareness about:

- in Italy there are 932.675 "foreign" children and youth under 18 years of age, 572.720 of them are born in Italy;
- 673.592 of them are enrolled in primary and secondary education schools;
- every 100 "foreign" children that are born in Italy, 42 are not granted Italian citizenship when they are 18 years old.

In order to understand these figures and challenges it seems useful to introduce at this stage some comparative data concerning Italy within the context other European and North Ameri-

<sup>10</sup> Djouder, A. (2006) *Désintégration*, Paris: Éditions Stock.

<sup>11</sup> Recchia F. (2008) *Op. Cit.*

<sup>12</sup> Lentin A., Titley G. (2011) *Op. Cit.*

<sup>13</sup> Kymlyka W. (2012:3) *Op. Cit.*

<sup>14</sup> MIPEX (2011) *Migrant Integration Policy Index*, MIPEX, London.

<sup>15</sup> Lentin A., Titley G. (2011) *Op. Cit.*

<sup>16</sup> <http://www.litaliasonoanchio.it/>

can countries intercultural policies. According to the Migrant Integration Policy Index (MIPEX), on average 31 European and North American countries have policies “just halfway favourable for integration. Scoring around 50%, overall policies create as many obstacles as opportunities for immigrants to become equal members of society”. According to the MIPEX, on average, migrant workers, reunited families and long-term residents enjoy basic security, rights and protection from discrimination. But the three greatest obstacles remain for settled foreigners to become citizens or politically active and for all children, whatever their background, to learn and achieve together in school.

The OECD PISA studies distinguish between three types of student immigrant status: i) students without an immigrant background, also referred to as native students, are students who were born in the country where they were assessed by PISA or who had at least one parent born in the country; ii) second-generation students are students who were born in the country of assessment but whose parents are foreign-born; and iii) first-generation students are foreign-born students whose parents are also foreign-born. Students with an immigrant background thus include students who are first or second-generation immigrants.

In its “Education at a Glance 2011”, the OECD<sup>17</sup> signals that there are important differences in the characteristics of students with an immigrant background. This depends to a large extent from national housing, social and educational policies, as students from the same countries of origin show considerable differences in their performance across the different host countries. In general, the size of the performance gap between students with and without an immigrant background after accounting for socio-economic status is 27 score points.

Education has recently been included also as a new MIPEX strand. It emerges as a major area of weakness in the integration policies of most countries. It acknowledges that migrant pupils may be struggling in school for different reasons than their peers. According to MIPEX “schools retain wide discretion on whether or not to address the specific needs of migrant pupils, their teachers and parents, and monitor the results. Without clear requirements or entitlements, pupils do not get the

support they need throughout their school career and across the country, especially in communities with many immigrants or few resources. Migrants are entitled to support to learn the language, but frequently it is not held to the same standard as the rest of the curriculum. Hardly any countries have systems to diversify schools or the teaching staff; most schools are therefore missing out on new opportunities brought by a diverse student body. Few education systems in Europe are adapting to the realities of immigration. The most engaged are in North America, the Nordics and the Benelux”<sup>18</sup>.

The other key area of concern for “migrant” youth is nationality law. New laws significantly improved the conditions for integration in Greece and Luxembourg, while little has changed for most citizens-to-be, with fees soaring in Ireland, Italy, UK and US. MIPEX states that “stakeholders remain divided on whether residence requirements, conditions and security grounds promote or undermine integration in practice. Increasing conditions and years of residence can be viewed as obstacles and poor indicators of integration (GR, earlier PT, BE), or as ‘incentives’ (LU, SK, UK). A few new citizens will benefit from new protections from discretion, withdrawal, and statelessness (DE, GR, HU, LU). But new security grounds in SK and UK (2007) and proposals in BE, FR, NL and US would link security issues to new citizens. The debate centres on whether withdrawing citizenship from people of foreign origin will make society any more secure or integrated”<sup>19</sup>. The MIPEX stresses that in Italy voting rights is still absent for non-EU residents.

The MIPEX notes that “Italy offers more limited political opportunities to its non-EU residents than most established countries of immigration. They cannot vote in local elections like EU citizens can. Government has not shown political will to adapt the constitution (see also AT, DE, ES) or remove their opt-out from Council of Europe Convention 144. Italian immigrant consultative bodies do not encourage meaningful participation. Authorities interfere in the selection of representatives, rarely consult them and give them superficial roles. Italy respects most basic political liberties and provides some funding for immigrant associations. Still, outdated laws state that any newspaper they create must be owned by an Italian citizen”<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> OECD (2012) *Education at a Glance 2011*, OECD, Paris, p. 93.

<sup>18</sup> MIPEX (2011) *Migrant Integration Policy Index*, MIPEX, London.

<sup>19</sup> MIPEX (2011) *Op. Cit.*

<sup>20</sup> MIPEX (2011) *Op. Cit.*

Therefore, in Italy we are witnessing poor policies in terms of granting citizenship rights to migrants and their children in combination with a weak approach to the education in relation to “migrant” pupils (OECD, MIPEX). MIPEX notes that “this is an area of weakness for Italy, (...) Its education system has as many strengths as weaknesses. Migrant needs are targeted but generally as a ‘problem group’, while all students are not taught how to live together. As in most countries, migrants under age 18, whatever their status, access education and general support for disadvantaged pupils (however successful these measures are). Schools can use some targeted funding and teacher training on migrants’ needs. Newcomers risk being placed at the wrong level, with few measures to catch up. Besides civil society projects, the Italian education system is not actively supporting new opportunities and intercultural education”.<sup>21</sup>

In Italy, the ministerial circular of March 2006 contains the guidelines for the welcome and integration of foreign children. It provides indications on the use of linguistic and cultural mediators in schools with foreign pupils. In practice, these mediators welcome and tutor newly-arrived pupils and help them integrate at school. They also have interpretation and translation duties, and serve as mediators in parent-teacher meetings, especially in specific problem cases.

#### 4. Challenges within formal education: an exploratory study

Unlikely other European countries - such as Belgium, Britain, France, Germany, the Netherlands, Scandinavian countries - Italy and other Southern European countries experienced a significant immigration trend in the past two-three decades, i.e. in the context of different labour market and schooling practices and policies.

The recent TIES (<http://www.tiesproject.eu/>) surveys provide a comparison of the access of “second generation” immigrants

to higher education in Central and Northern European countries. TIES surveys highlight significant differences: for example five times as many second generation Turks are to be found in higher education in France and Sweden compared to the German speaking countries. TIES explains these differences as consequences of a continuum that goes from more or less stratified or closed school systems - in Germany, Austria and Switzerland - to more open, comprehensive systems in France and Sweden and it suggests that each country is actively constructing its type of “immigrant” community according to the chances and opportunities it provides.

These data offer important elements to reflect upon in Southern European countries although a “more open” school system such as the Italian one might still offer examples of poor “second generation” access to higher education as the choices concerning the education career are dependent on a more complex pattern of socio-economical and cultural factors. Within Italy, different regions are experiencing a variety of formal education responses to diversity in school. Today in the Italian Veneto region “foreign” students are 11.7% of the overall school population (Regional School Department for Veneto, 2009). The increase recorded since the year 1999/2000 (when they were 2%) and the rates of low school performance of “foreign” students<sup>22</sup> represent significant challenges to school policies. These concern the school methodological and organizational side, as well as the normative and symbolic context. Teachers have found themselves in the role of “mediators” of an actual “shared school”<sup>23</sup> between de jure Italian students and new de facto Italians<sup>24</sup>: students without Italian citizenship, although in close relationship with their school mates, and, in principle, with equal rights.

The analysis on the changes in the identity of foreign students have started to be included in literature, as personification of “cultures at stake”<sup>25</sup>, multiform, changeable and nuanced. The condition of students of foreign origin who are studying in

<sup>21</sup> MIPEX (2011) *Op. Cit.*

<sup>22</sup> Fincati V. (2009) *L’istruzione, I giovani cittadini stranieri nel sistema scolastico italiano*, in Osservatorio regionale sull’immigrazione (ed.) (2009), *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano, pp. 99-100.

<sup>23</sup> Giovannini G., Queirolo Palmas L. (eds.) (2002) *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

<sup>24</sup> Pace V. (2002) *Conflitti di valore e riconoscimento delle differenze in un sistema educativo multiculturale*, in De Vita R. – Berti F. (ed) (2002) *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*, Franco Angeli, Milano.<sup>25</sup> Melucci A. (2000) *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano.

<sup>25</sup> Melucci A. (2000) *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano.

vocational secondary school is particularly interesting as it represent the condition of the majority of these students and as such school choice is usually leading to not accessing higher education and to adjust to low salary professions, indicating a tendency by these students, their schools and their families to limit their capacity to aspire<sup>26</sup>.

#### 4.1. Research methodology

The research is based upon data gathered in two provinces – Padova and Vicenza - of the Italian Veneto region through focus groups and in-depth interviews conducted in four schools with students from classes including “migrant” secondary vocational school students - who represent 4% of the total secondary students population. The structure of the focus group was centred around three major themes:

- students job-related experiences;
- probable and preferable futures; and
- relevant learning in relation to school projects addressing diversity issues.

The reasons of selecting these questions are connected to the fact that the focus group were also intended to help in monitoring or assessing ongoing or recently implemented school projects dealing with diversity issues. In-depth interview were conducted on a voluntary basis with “migrant” students based on the assumption that some participants might not feel comfortable about sharing certain views and facts in front of other people as they might be sensitive about the feedback that other participants may provide. During in-depth interviews, the person being interviewed comes out as an expert as the researcher’s attitude focuses on the desire to learn everything that the participant can share about the research topic. As such, in depth interviews proved an effective qualitative approach for getting students to talk about their personal experiences, and to express their own opinions about issues raised during the focus group or of a personal nature. Participants felt more confident and encouraged to express their feelings and thoughts about the research subject.

#### 4.2. Theoretical Framework

In gathering the qualitative data it seems worth paying attention to the open-closed views dimension as outlined by Milton Rokeach (1960) in order to relate students’ views to the potential contribution of the educational curriculum to the development of young people relevant intercultural competences.

Rokeach (1960) suggests that phobic dread of the Other is the recurring characteristic of closed views. Legitimate disagreement and criticism, as also appreciation and respect, are aspects of open views. The latter implies not to over-generalise and the ability to change view of both oneself and others by taking into account new evidence. Since the focus groups and the in depth interview conducted within this study were part of specific educational programmes promoted by local youth and educational agencies and institutions and they were supposed to respond to specific demands by organisations involving “migrant” students it is worth discussing them on the basis of Taylor and McKirnan’s (1984) five-stage model of intergroup relations, including processes of social attribution and social comparison that are at the core of five distinct intergroup behaviour developmental stages that all intergroup relations are bound to go through in a sequential order. The model allows for predictions concerning the circumstances that lead individuals from a minority group to remain inactive, engage in individual action, and instigate collective action. Based on social identity theory, this model sees the perception of the intergroup situation as the key pattern determining the response of the minority group members.

#### 4.3. Voices in transition – Focus group and interviews initial results

Narratives and interviews cover a wide range of topics. Three of them seem particularly relevant for discussing present school policies addressing diversity in education:

- students’ perception of school activities addressing diversity;
- students’ assessment of school management choices relating to diversity issues;

<sup>26</sup> Appadurai A. (2004) *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, In Rao, Vijayendra and Michael Walton (eds). Culture and Public Action. Stanford University Press.

— the fact that experiencing discrimination is unlikely to engage in individual or collective action.

The focus groups and in depth interviews provided a spectrum of mixed feelings by students, and especially by “migrant” students about some of the current school extra-curricular activities addressing diversity:

“The lessons were useful although at times they were boring and it was impossible to pay attention to what they were saying. We would need something more practical, more visual if possible”.

This mixed criticism expressed during a focus group is made more explicit by other group members once questioned about the effectiveness of experts’ input about newcomers rights in the workplace. Several remarks pointed at the fact that the experts’ input were felt by students as quite distant from the labour reality they have already witnessed and they are likely to face in looking for and getting a job:

“Were we to follow their advice we would never find a job”.

“My older brother is 27 and he works for a roof repairing enterprise. He has got to lift 50 kilos weights on one shoulder and he has got to carry the gas cylinder as well, sometime climbing 10 floors. Once I went with him to help unloading their truck and it was simply too much for me. But my brother did not go on studying and now this is the type of job that he can find”.

In other words, students are starting to perceive a kind of tokenistic approach to the promotion of “migrant” students’ rights in school, making use of their presence in the formal education system to claim a space for rights issues that are conveyed with a top-down didactic approach and not addressing their actual local context and aspirations. Students are also becoming more aware of school management choices relating to diversity issues:

“This school year one of the classes is made of 17 students of foreign origin and 5-6 Italians... Maybe this is ok from a certain point of view, but it is not fine for the Italians. It is fine to get to know people from other cultures. But maybe they (the Italian students) would also like to stay with people from their own country. In my opinion this would be alright because it is fine to make room for foreigners, but it is too much to get to a 17 – 6 ratio. They should have enrolled some of them in other school classes”.

Students who have been discriminated are unlikely to engage in collective action and are usually slowly adjusting to what is being felt as a possible “integration” process:

“It is not bad to get to know new people from different countries. On the contrary, I would say that it is very nice. It is an opportunity to exchange and to share the ways one does things in her/his own country without letting these diversities leading to conflict. It is important to exchange and to keep a light tone. People should not be judging somebody else without getting to know each other first. It was not easy for me and I was not happy while I had to attend primary school and the first cycle of secondary school (until I was 14). I was feeling really bad because after two months the first thing that I was able to understand was a sentence that the only friend that I had been able to find. Referring to me she said to another boy: ‘She does not understand Italian so we can say whatever we like about her: she will not understand us even if we say silly things’. I felt really bad because I understood what they were saying. From that moment on I shut myself up and I told myself: I am not hanging around with these guys. But when I started to attend the second cycle of secondary education, I told myself: ‘Let’s try and hope that these new classmates are different’. In the end I met new people and I felt good among people that are fun and that accept me”.

The same student is aware that the local environment and some classmates have discriminatory attitudes but she is ready to cope with them and to avoid controversial issues:

“In my new class there are stubborn people that don’t accept me but also other people that think: ‘Let’s get to know her without judging her first’. We are only 11 pupils in my class, and only another pupil and I are coming from abroad. Even here differences are being made evident although now I don’t get upset when they say offensive things to me: now I know it is meant as a joke”.

Some teachers seem to be able to play a pivotal role in improving communication and in addressing diversity issues although general intercultural education provisions are deteriorating:

“Teachers have been instrumental in facilitating our relations because they taught us not to base our beliefs on issues that in reality are not important. I think some school activities had a positive role such as pupils assemblies, creative activities, sport activities: we get to meet each other because everybody is involved. I think that Italian courses for foreign students were useful for them to learn Italian and to improve their abilities to express themselves in Italian once in the classroom. These courses are no longer there and as a result many foreign students isolate themselves, take the Chinese students for instance: they are always by themselves and they don’t understand Italian. One need to practice Italian a lot in order to learn and to understand it. I am managing to say hello to Chinese students but since they don’t speak Italian it is difficult to interact with them”.

## 5. Cross-community intercultural and citizenship initiatives

While the Veneto region lacks significant dialogue between local and regional authorities and intercultural youth associations, the neighbour region Emilia Romagna reveals interesting youth initiatives that are able to influence formal education policies by making use of nonformal education and on-line social networks initiatives.

Coming from various groups and associations that represent migrant youth and promote intercultural dialogue, the TogethER members joined forces in 2008 in order to develop a network aimed at promoting intercultural and citizenship initiatives.

At the operational level, this is meant as an attempt to go beyond the individual organisation's self-financing habit based on applying for public grants and stick to projects' deadlines in order to acquire increased capacity, long term perspective and, eventually, freedom:

"coming from different associations, our challenge is to establish proper partnerships and to work as a group, being able to involve the various intercultural and second generation entities that are active in the Emilia Romagna Region. We aim at establishing a self-managed youth network and to be acknowledged as such by the Regional authority. This should allow us to improve our activities, avoiding getting stuck into the usual one-year project financing by Regional bodies."

From an educational perspective, the TogethER network is reminiscent of Dewey's idea that democracy is based on "associated living", "cojoint communicated experience" although it goes beyond Dewey's claim that what is specifically important for democratic co-existence is that people "come to possess things in common"<sup>27</sup>. As noted by Willinsky (2002), social and intellectual views of democracy have changed since Dewey first held that "in order to have a large number of values in common, all members of the group must have an equal opportunity to receive and take from others. There must be a large variety of shared understandings and experiences"<sup>28</sup>. Willinsky (2002) adopts a critical view of this feature of democ-

cracy as defined by Dewey and his position seems very close to the one adopted by the TogethER network: "we see democracy as a means of governing those who do not necessarily share a large variety of shared understandings and experiences. Dewey's sense of the nation as a shared experience tends to limit democracy's inclusiveness, just as his focus on the nation itself curtails a more global approach to this democratic exchange of understandings and experiences". Both support "a concept of democracy given to working with differences, rather than seeking a singular truth or vision"<sup>29</sup>.

This shift from seeking a singular truth to working with differences seems consistent with Appadurai's theory of rupture. According to Appadurai<sup>30</sup> both the electronic mediation of everyday life and mass migration play key roles in the transformation of society. They are interconnected trends with a decisive impact upon the "work of the imagination" as a constitutive feature of modern subjectivity<sup>31</sup> since the electronic media "offer new resources and new disciplines for the construction of imagined selves and imagined worlds". Intersecting mass migrations they result into "a new order of instability in the production of modern subjectivities"<sup>32</sup>. As TogethER network activists say:

"We have learned that if you find yourself uncomfortable within the clothes that society gave you have to learn to help yourself and to get organised in order to be able to produce your own tailor made clothes. We should not wait for somebody else to come and adapt our clothes. That is why we are taking the initiative. We have no time to rest".

On-line social network tools play a crucial role in the way TogethER manages internal and external communication. While a common site and a FaceBook page was the initial basis of such communication, the impression is that – as TogethER secondary school workshops are developing a significant network of "friends" - FaceBook is becoming less popular among activists while Twitter opens new ways of promoting and accessing information on these issues. Interviews with the TogethER activists show that these media are being used next to each other and

<sup>27</sup> Dewey, J. (1916) *Democracy and education*, Macmillan, New York, p. 86.

<sup>28</sup> Dewey, J. (1916) *Ibid.* 84.

<sup>29</sup> Willinsky, J. (2002) *Education and Democracy: The Missing Link May Be Ours*. Harvard Educational Review, 72(3), pp. 367-392.

<sup>30</sup> Appadurai, A. (1996) *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalisation*. University of Minnesota Press, London and Minnesota.

<sup>31</sup> Appadurai, A. (1996) *Ibid.* P. 3.

<sup>32</sup> Appadurai, A. (1996) *Ibid.* P. 4.

intersecting each other although there is an actual preference for the opportunities provided by Twitter. The TogethER network activists consider Twitter a positive development and an opportunity to promote activism in an intercultural way. TogethER network activists observe that a trend that is inherent to Facebook and the “friendship” approach concerns people’s tendency to develop their exchanges within the same affinity group while at the same time search tools such as Google are tailoring their approach to users by focusing on the same priority contents. This is generating an Internet “backyard” culture while Twitter offers more ways to develop cross-cultural information and to share ideas and events across a wider and more open network. This does not mean that TogethER members are not participating in and visiting various Facebook pages. Often they are using it to promote their video products and activities and to look for collaboration concerning their events. In both cases it is remarkable that the interviewed people were early Facebook users. Over the years they generally grew tired of it as a “personal” space and are using it mainly as a professional and communication tool.

In relation to the use of new information technologies in promoting new grassroots forms of citizenship agency including a strong intercultural dimension it seems appropriate to review Weber and Mitchell’s<sup>33</sup> observations about the way media production contributes to the construction of identities especially through the facilitation of reflexivity in three ways.

“Firstly, their own media production (both through its processes and its outcomes) forces young people to look at themselves, sometimes through new eyes, providing feedback for further modification of their self-representations.

Secondly, the source materials and modes of young people’s media production are often evident or transparent; the choices and processes that they use reveal and identify them in ways that they themselves might not even realize.

Thirdly, through built-in response mechanisms or simply through audience response, media production invites other people’s feedback

and readings, sparking a dialectic that is inherent to mediating and reshaping how we see ourselves and how we think others see us”<sup>34</sup>.

Weber and Mitchell’s perspective meets TogethER activists’ concerns around the question of whose eyes young people see themselves through and whose language they use to express themselves. “A reflexive regard is not necessarily as critical as one might think; it too is shaped by culture and experience. Because we are not always aware that seeing is something we are taught to do and that language is something into which we are socialized, our ability to read and represent ourselves can lose its critical edge. It is, therefore, the ability of media production to occasionally provoke this awareness that makes it so useful to identity construction”<sup>35</sup>.

It is remarkable that none of the volunteers and activists that were interviewed for this study raised issues or claims concerning an open source perspective on the software that they are using and at times promoting in relation to their activities and media production as if the popularity ad reach-out ability of software would always be a priority when compared to more transformative and accessible perspective. Lessig<sup>36</sup> and Benkler<sup>37</sup> show how the ways in which people use digital media present fundamental challenges to established understandings of property, which in turn, lie at the foundation of the political order and identity questions. These challenges relate to the age-old question of access to knowledge. It seems that identity issues are given priority by the interviewed activists and youth workers over more technologically “structural” access issues.

As we have seen in the case of the TogethER network, issues of social status are being raised every time that we address questions of identity. Generally, there has been an association of the term “identity politics” with activist social movements that are explicitly addressing and challenge social status and identity relations. “They have struggled to resist oppressive accounts of their identities constructed by others who

<sup>33</sup> Weber S., Mitchell C. (2008) *Imagining, Keyboarding, and Posting Identities: Young People and NewMedia Technologies*. In “Youth, Identity, and Digital Media”. Edited by David Buckingham. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. The MIT Press, Cambridge, MA, 25-48.

<sup>34</sup> Weber S., Mitchell C. (2008) *Imagining, Keyboarding, and Posting Identities: Young People and NewMedia Technologies*. In “Youth, Identity, and Digital Media”. Edited by David Buckingham. The John D. and

Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. Cambridge, MA: The MIT Press, 25-48.

<sup>35</sup> Weber S., Mitchell C. (2008) *Op. Cit.*

<sup>36</sup> Lessig L. (1999) *Code and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books, New York.

<sup>37</sup> Benkler Y. (2006) *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*, Yale University Press, New Haven and London.

hold power over them, and claimed the right to self-determination (...) Identity politics thus entails a call for the recognition of aspects of identity that have previously been denied, marginalized, or stigmatized. Yet this call is not in the name of some generalized 'humanity': it is a claim for identity not in spite of difference, but because of it. As this implies, identity politics is very much about transformation at the level of the group, rather than merely the individual: it is about identification and solidarity. Issues of representation—about who has the right to represent, or to speak, and for whom—are therefore also crucial here"<sup>38</sup>.

While identity politics has been criticized as special pleading or as a diversion from cross-cutting social struggles based on some kind of reification or essentialism (making generalizations about the members of a particular group in order to assimilate them to a given identity) the TogethER network members show a concern for enhancing the fact that people have multiple dimensions to their identities. They are careful in avoiding a specific definition of their own condition as well as in making sure to promote sensitivity to intercultural issues within a broader active citizenship an inclusive framework. Their choices concerning digital media seem consistent with this approach, particularly when they identify and resist what they term "backyard" Internet culture trends.

On the other hand, it is worth noting that none of the activists and staff interviewed is aware of the tools developed by SALTO, the European network of Youth in Action thematic centres, including the toolbox. SALTO seems one of the few network that is seeking a collective response to issues of accessibility of on-line as well as face-to-face technologies: the over 1000 "tools" entered in the SALTO ToolBox<sup>39</sup> present an encouraging scenario that reminds us that a commitment to research and documentation carries with it a responsibility to extend the circulation of the researched and documented work as far as possible. Such effort places at the core of the reflection upon technologies the ability to respect diversity and accessibility principles through open-source options, acknowledging different agendas and differing approaches in elaborating and producing

information and yet encouraging and making possible dialogue and joint efforts among them.

So far, limited or no attention is being given by the interviewed staff and activists to active citizenship that addresses specific Net and technological issues. Within youth and activist work, so far the response to access to knowledge questions is often an empirical and short term searching that tries to combine quick responses from affinity groups to ways to integrate up-to-date technologies into the organisation's own work. Nonetheless, the powers of organisations depend as well on their positioning in relation to the sources of knowledge and on their capacity to understand and process such knowledge. Knowledge is also flow<sup>40</sup> and networked learning can be a good example of the forms of citizenship "co-adaptation" process promoted by the interviewed staff and activists. Ideally, the promotion of human rights, intercultural dialogue and active citizenship has a potential for contributing both to access and to modify the flow of knowledge. This would imply an acknowledgement of the basic power relations and conflicts that affect today's information flow and Net dynamics. Nonetheless, in the lack of interest for inherent Net conflicts (for example concerning open-proprietary approaches to the information flow), we are witnessing a issue-based approach to activism and youth work that is not necessarily interested nor sensible to structural conflicts. This is a paradox that suggests further explorations, given the complex approach to social and cultural issues that cuts across the three organisations who contributed to the drafting of this chapter. A conflict is not just a confrontation of two human beings in strong opposition. It is mainly a disposition of mind that "allows thinking in terms of multiplicity and equivalence instead of identity, in terms of function instead of essence"<sup>41</sup>.

## 6. Discussing learning in culturally diverse settings

Focus group and in-depth interviews indicate that "migrant" students are facing serious "integration" difficulties and that in the short run it is unlikely that secondary schools will pro-

<sup>38</sup> Buckingham D. (ed.) (2008) *Youth, Identity, and Digital Media*, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. Cambridge, MA: The MIT Press.

<sup>39</sup> <http://www.salto-youth.net/tools/toolbox/find-a-tool/>

<sup>40</sup> Castells, M. (2009) *Communication Power*. Oxford University Press-Becta, Oxford

<sup>41</sup> Benasayag M., Del Rey A. (2007), *Eloge du conflit*, La Découverte, Paris.



vide adequate opportunities for voicing their transition strategies leaving a key role to nonformal and informal youth groups and associations in elaborating such strategies and in shaping and voicing young people needs and abilities for participation in social life. The findings are consistent with previous research that indicates a tendency by minority group members to perceive their group, but not themselves, to be targets of discrimination. When referred to the personal experience of being the target of derogatory comments, the above mentioned sentence *"I know it is meant as a joke"* reveals an ability to cope with the everyday threats of the dominant culture, but also an inability to challenge them. The intercultural experience helps "migrant" students to develop open views although it is not conducive yet to the voicing of forms of legitimate disagreement and criticism that Rokeach<sup>42</sup> would claim as inherent of such open views. A similar attitude of not addressing potential conflict issues is noticeable in dealing with other minority groups:

"I also meet with friends, Italians and non Italians, that I have met outside school, usually on Saturday afternoon. I don't see it as a problem the fact that somebody is coming from one country or another. I know that back in Serbia there were problems with Albanians: at school I do talk with Albanians and our relations are cool although we don't talk about our countries' politics".

Research conducted by Ruggiero<sup>43</sup> suggests that the psychological consequences of minimizing personal discrimination might be more positive to the individual as claiming that one is a victim of discrimination implies that others do not like or accept you. It is worth noting that attributions to discrimination may also threaten the belief that events are under the individual's control. According to Ruggiero (1999), in order to maintain the belief that others accept them for who they are, and that they have control over the outcomes they receive might encourage minority group members to minimize personal discrimination. In addition, according to Taylor and Mc Kirnan's<sup>44</sup> five-stage model of intergroup relations minority group members are likely to engage in collective action only if they recognize that they have been discriminated against to the same extent

as other members of their group. However, if minority group members minimize their personal experience with discrimination relative to the experience of their group, they are unlikely to take the necessary steps to improve their own personal status or the status of their group. The results seem very close to the writings and drawings collected in *"We the Diaspora"*, a recent publication by the Council of Europe resulting from a five days Training Course for 25 youth leaders of the *"African Diaspora"* in Europe organised by the North South Centre of the Council of Europe:

*"While we shared our different experiences, we came to realize that we have similar issues and challenges such as integration, identity conflict, cultural clash, stereotypes, discrimination, equality of opportunities, employment, lack of youth policies and non-involvement in the decision-making process, and the importance of education"*<sup>45</sup>.

While participants shared their stories and feelings and their different viewpoints about the Diaspora, two illustrators tried to translate the entire process into symbolic images and key words. The latter include: tear, fear, marginalization, unknown, curiosity, alternative, hope, help, homesickness, solidarity, love, participation, togetherness, effort, freedom, pride, far away, change, adventure, sacrifice, excitement, faith, happiness, confusion, joy, carrying-on, responsibility, life journey, love, motivation, strength, future, education, development, dream, reality. These key words could well apply to a variety of scenarios and population groups, although the fact that they were chosen as focal feelings and ideas among African Diaspora young people living in Europe seems to suggest an initial conceptual pattern for qualitative analysis and recognition of their ways to describe and give meaning to their lives. From an educational perspective the interviews highlight the need for a comprehensive approach that takes into account a long-term strategy involving concrete opportunities to include youth groups and families as well in educational policies: *"At home I speak Serb with my parents. With my friends I speak Italian. I am starting to forget some Serb words"*.

<sup>42</sup> Rokeach M. (1960) *The open and closed mind: investigations into the nature of belief systems and personality systems*. Basic Books, New York.

<sup>43</sup> Ruggiero K. M. (1999) *The Personal/Group Discrimination Discrepancy: Extending Allport's Analysis of Targets*, in *Journal of Social Issues*, 55, Fall 1999, 519-536.

<sup>44</sup> Taylor, D. M., & McKimman, D. J. (1984) *A five-stage model of intergroup relations* in *British Journal of Social Psychology*, 23, 291-300.

<sup>45</sup> Quadri E.C., Prieto Fernandez M. (eds) (2010) *We the Diaspora*, Ilustraficando, Lisbon: North-South Centre of the Council of Europe.

These “migrant” young people’s visions of the future seems closely related to what Frank Hutchinson (1996) refers to as passive hope (i.e. an intermediate stage between hopelessness and active hope) reflecting social attitudes oscillating between low self-esteem and bland optimism, still lacking the foresight and pro-social skills that seem at the basis of a significant capacity to aspire<sup>46</sup>.

Also, it seems particularly interesting to further analyse the interaction between the school teaching staff and the phenomena of “secondary differences”, the processes of collective identity-building within contexts of marginalisation or discrimination, which generate phenomena of “cultural inversion”<sup>47</sup>, meant as the tendency of minority groups to consider certain meanings, symbols and events of the predominant culture as inadequate to their own group’s members. When asked about their home, a young rapper raised in Padova by a Romanian family says:

“Home is where there are no rules, where one does not have to get used to certain behavioural rules. It is the place where one experience a sense of belonging, where one is not feeling excluded. For me I believe it is in Romania”.

Veneto is placed at the core of a widely contradictory socio-institutional scenario. While national surveys such as the one coordinated by National Economic and Labour Council<sup>48</sup> attribute to the Veneto area a high (potential) for immigrant integration, its Provinces have often witnessed episodes of conflict which received a significant and often biased media coverage. There appears to be a contradiction between the processes which ensured to immigrants the provision of different levels of responses to their needs (with the peculiar contribution of a few religious bodies headed by Caritas and charities on various levels) and the symbolic background that have frequently been attributed to this area (based on concepts related to the troublesome nature of the presence of immigrants in the area and to narrow-scale, security-based and anti-welfare ideologies). What type of rela-

tionship can be identified between teachers attitudes and the degree of social integration? So far the existing literature about the multicultural dimension of Italian school presented teachers as independent variables.

The present data suggests to expand a research matter which has remained largely unexplored also in the Veneto region. The objectives of further field work addressing the role of teachers should take into account:

- tracing the evolution of, and establishing the connection between demographic flows and changes in teacher attitudes in relation to the increased presence of “migrant” students in their classes;
- establishing a systematic relation between these attitudes and structural variables (such as age, gender, professional career and seniority, type of school and geographical context);
- assessing the links between teachers’ attitudes and behaviours by analyzing both the methodological-organisational ground (i.e. praxis and official documents) and the symbolic and cultural one (opinions, projections and prejudices);
- Identifying indicators and tools employed to detect such attitudes.

It would be particularly interesting to compare local educational practice with the practices from other European countries, such as Spain and Portugal<sup>49</sup> displaying analogous dynamics to those occurring in Italy, and having undertaken practices to improve teachers-parents relations. In “Experience and Education” John Dewey draws the reader’s attention to the two principles of continuity and interaction. He shows how these two principles are not separated from each other. He defines them as the longitudinal and lateral aspects of experience:

“Different situations succeed one another. But because of the principle of continuity something is carried over from the earlier to

<sup>46</sup> Appadurai A. (2004) *The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition*, In Rao, Vijayendra and Michael Walton (eds). Culture and Public Action. Stanford University Press.

<sup>47</sup> Ogbu, J. (1987) *Variability in minority school performance: a problem in search of an explanation*, in Anthropology and Education Quarterly, 18(4), p. 323.

<sup>48</sup> CNEL (2007), *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*. V Rapporto, available at: [www.cnel.it](http://www.cnel.it) Cope W.W., Kalantzis M. (2009) *Signs*

*of epistemic disruption: Transformations in the knowledge system of the ademic journal.*

<sup>49</sup> Leon Del Barco B., Mira A.R., Gomez Carroza T. (2007) *An evaluation of opinions concerning immigration and multiculturalism in the School for Teacher Training*, in Electronic Journal of Research in Educational Psychology, nr. 12, Vol. 5(2).

the later ones. As an individual passes from one situation to another, his world, his environment, expands or contracts. He does not find himself living in another world but in a different part or aspect of one and the same world. What he has learned in the way of knowledge and skill in one situation becomes an instrument of understanding and dealing effectively with the situations which follow. The process goes on as long as life and learning continue"<sup>50</sup>.

Dewey seems to detect a critical area, but probably too quick in assuming that "a divided world, a world whose parts and aspects do not hang together, is at once a sign and a cause of a divided personality"<sup>51</sup>. While it is crucial and consistent with Dewey's analysis to ensure that successive experiences are integrated with one another at the personal level, it is necessary to consider that in mediating socially divided worlds such process is a complex one and it requires intensive dialogue between individual and collective efforts in elaborating appropriate transition strategies.

## References

- Ambrosini M. (2005): *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Appadurai A. (1996): *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalisation*. University of Minnesota Press, London and Minnesota.
- Appadurai A. (2004): «The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition», In Rao, Vijayendra and Michael Walton (eds). *Culture and Public Action*. Stanford University Press.
- Benasayag M., Del Rey A. (2007): *Eloge du conflit*, La Découverte, Paris.
- Benkler Y. (2006): *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*, Yale University Press, New Haven and London.
- Buckingham D. (ed.) (2008): *Youth, Identity, and Digital Media*, The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. The MIT Press, Cambridge, MA.
- Castells M. (1989): *The Informational City*, Blackwell, Oxford.
- Castells, M. (2001): *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society*. Oxford University Press, Oxford.
- Castells, M. (2009): *Communication Power*. Oxford University Press, Oxford.
- Chisholm L., Hoskins B., Glahn C. (eds) (2005): *Trading up Potential and performance in non-formal learning*, Council of Europe, Strasbourg.
- CNEL (2007): *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*. V Rapporto, available at: [www.cnel.it](http://www.cnel.it)
- Cope W.W., Kalantzis M. (2009): *Signs of epistemic disruption: Transformations in the knowledge system of the academic journal*.
- Dewey, J. (1916): *Democracy and education*, Macmillan, New York.
- Dewey, J. (1938): *Experience and education*, Macmillan, New York.
- Djouder, A. (2006): *Désintégration*, Éditions Stock, Paris.
- Enghel F., Tufte T. (2011): *Citizen Practices among Youth: Exploring the Role of Communication and Media*. In: Catharina Bucht (ed.); Cecilia von Feilitzen (ed.); Ulla Carlsson (ed.) Nordicom, (2011): *New Questions, New Insights, New Approaches*.
- Eurostat (2011): *Migrants in Europe - 2011 edition - A statistical portrait of the first and second generation*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Fincati V. (2009): *L'istruzione, I giovani cittadini stranieri nel sistema scolastico italiano*, in Osservatorio regionale sull'immigrazione (ed.) (2009): *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.
- Garcia Canclini, N. (2006): *Diferentes, desiguales y desconectados/Mapas de la interculturalidad*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- Giovannini G., Queirolo Palmas L. (eds.) (2002): *Una scuola in comune. Esperienze scolastiche in contesti multi-etnici italiani*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations, and States*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hutchinson, F. (1998): *Young People's Hopes and Fears for the Future*, in Hicks, D. and Slaughter, R. (eds) "Futures Education", World Yearbook of Education, Kogan Page, London.
- Jordan J.A. (2009): *Hacia una relación de partenariatado entre profesores y familias inmigrantes*, in Revista Complutense de Educación, Vol. 20 Núm. 1, 79-97.
- Kaufka B. (2009): *The shadows within: internalized racism and reflective writing*, in "Reflective practice", v. 10, n. 2, apr 2009, 137-148.
- Kymlyka W. (2012): *MULTICULTURALISM: Success, Failure, and the Future*, Migration Policy Institute (MPI), Washington.
- Lentin A., Tittley G. (2011): *The Crisis of Multiculturalism: Racism in a Neo-liberal Age*, Zed Books, London.
- Leon Del Barco B., Mira A.R., Gomez Carroza T. (2007): *An evaluation of opinions concerning immigration and multiculturalism in the School for Teacher Training*, in Electronic Journal of Research in Educational Psychology, nr. 12, Vol. 5(2).
- Lessig L. (1999): *Code and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books, New York.
- Melucci A. (2000): *Culture in gioco*, Il Saggiatore, Milano.
- MIPEX (2011): *Migrant Integration Policy Index*, MIPEX, London.
- Mizuko I. et al. (2008): "Foreword." *Digital Youth, Innovation, and the Unexpected*. Edited by McPherson T. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. Cambridge, MA: The MIT Press. vii-ix.
- OECD (2012): *Education at a Glance 2011*, OECD, Paris.

<sup>50</sup> Dewey, J. (1938) *Experience and education*, Macmillan, New York.

<sup>51</sup> Dewey, J. (1938) *Op. Cit.*

- Ogbu, J. (1987): *Variability in minority school performance: a problem in search of an explanation*, in *Anthropology and Education Quarterly*, 18(4), 312-334.
- Ogbu, J. (1992): *Understanding cultural diversity and learning*, in *Educational Researcher*, 21(8), 4-14.
- Olsson, T. & Dahlgren, P. (Eds.) (2010): *Young People, ICTs and Democracy. Theories, Policies, Identities and Websites*. University of Gothenburg: Nordicom.
- Osservatorio regionale sull'immigrazione (ed) (2009): *Immigrazione straniera in Veneto. Rapporto 2009*, Franco Angeli, Milano.
- Pace V. (2002): *Conflitti di valore e riconoscimento delle differenze in un sistema educativo multiculturalmente*, in De Vita R. – Berti F. (ed) (2002): *Dialogo senza paure. Scuola e servizi sociali in una società multiculturale e multireligiosa*, Franco Angeli, Milano.
- Pack-Brown S.P., Braun Williams C. (2003): *Ethics in a Multicultural Context*, Sage, London.
- Quadri E.C., Prieto Fernandez M. (eds) (2010): *We the Diaspora*, Illustrafriando, North-South Centre of the Council of Europe, Lisbon.
- Queirolo-Palmas L. (2010): *Within, Against, Beyond the Color-Line: Generations and Migrations in Italy*, in *Darkmatter*, October 2010, available at: <http://www.darkmatter101.org/site/2010/10/10/within-against-beyond-the-color-line-generations-and-migrations-in-italy/>
- Recchia F. (2008): *Immigration, politics and violence in urban France: between fiction and facts*, *Information, Society and Justice*. Volume 2.1, December 2008: pp. 47-61
- Reguillo, R. (2009): *The Warrior's Code? Youth, Communication and Social Change*, in Tufte, T. & Enghel, F. (Eds.) *Youth Engaging with the World. Media, Communication and Social Change. Yearbook 2009*. The International Clearinghouse on Children, Youth and Media. University of Gothenburg; Nordicom, pp. 21-39
- Robertson, S.L. (2009): *Producing' the Global Knowledge Economy: the World Bank, the KAM, Education and Development*, in M. Simons, M. Olssen and M. Peters (Eds.), *Re-reading Education Policies: Studying the Policy Agenda of the 21st Century*, (pp. 235-256), Sense Publishers
- Rokeach M. (1960): *The open and closed mind: investigations into the nature of belief systems and personality systems*. Basic Books, New York.
- Rokeach, M., Smith, P.W., & Evans, R.I. (1960): *Two kinds of prejudice or one*. In M. Rokeach (Ed.), *The open and closed mind* (pp. 132-170). Basic Books, New York.
- Ruggiero K. M. (1999): *The Personal/Group Discrimination Discrepancy: Extending Allport's Analysis of Targets*, in *Journal of Social Issues*, 55, Fall 1999, 519-536.
- Shirky C. (2003): *A Group Is Its Own Worst Enemy*, published first in *Networks, Eco-nomics and Culture* mailing list July 1, 2003.
- Stephan, WG., Diaz-Loving, R., & Duran, A. (2000): *Integrated threat theory and intercultural attitudes: Mexico and the United States*. In *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 31, 240-249.
- Svensson J. (2011): *The Expressive Turn of Citizenship in Digital Late Modernity*, in *JeDEM* 3(1): 42-56, 2011.
- Tajfel, H., & Turner, J.C. (1979): *An integrative theory of intergroup conflict*. In S. Worchel & W.
- G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations*. Brooks-Cole, Monterey, CA.
- Taylor, D. M., & McKimman, D. J. (1984): *A five-stage model of intergroup relations* in *British Journal of Social Psychology*, 23, 291-300.
- Wacquant, L. (2008): *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press, Cambridge.
- Weber S., Mitchell C. (2008): *Imagining, Keyboarding, and Posting Identities: Young People and NewMedia Technologies*. In "Youth, Identity, and Digital Media". Edited by David Buckingham. The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Series on Digital Media and Learning. The MIT Press, Cambridge, MA, 25-48.
- Willinsky, J. (2002): *Education and Democracy: The Missing Link May Be Ours*. *Harvard Educational Review*, 72(3), pp. 367-392

### Relevant sites

- Interculturale / Trickster  
<http://interculturale.net/>  
 18 Ius Soli  
<http://www.18-ius-soli.com/>  
 L'Italia sono anch'io  
<http://www.litaliasonoanchio.it/>  
<http://www.youtube.com/user/litaliasonoanchio#p/f>  
 Rete Together  
<http://www.retogether.it/>  
<http://www.youtube.com/playlist?list=PL0359F99C0E803078&feature=plcp>

# El concepto de Pertenencia (*Belonging*) como marco analítico para la investigación sobre la juventud de origen inmigrante

Concepción Maiztegui, Esther Aretxabala, Aitor Ibarrola, Pedro J. Oiarzabal\*

## Resumen

En este artículo presentamos un marco analítico basado en el concepto de pertenencia, que tiene en consideración las dimensiones personales, sociales y performativas del proceso de integración de la juventud inmigrante. Este concepto de pertenencia se perfila como uno de los principales ejes de la investigación actual ya que permite analizar tanto las experiencias subjetivas como el entorno social que afectan a la vida cotidiana y conforman el marco identitario de los jóvenes inmigrantes. Al tiempo que incorpora la dimensión participativa.

**Palabras clave:** juventud, inmigración, pertenencia, identidad, políticas de inmigración, integración.

## Abstract

This article describes and explores an analytical framework based on the concept of belonging, which, in turn, takes into consideration the personal, social, and performative dimensions of the integration process of young migrants. The concept of belonging is becoming one of the central pillars in current research on migration and integration, since it allows us to look into the subjective experiences of individuals and into the social environments that have an impact on the daily lives and give shape to the identity frameworks of young migrants. Approaches based on this concept also take into account the role of participation in social processes.

**Key Words:** youth, immigration, belonging, identity, immigration policies, integration.

---

\* Los autores pertenecen al equipo de investigación «Retos socioculturales y derechos humanos en un mundo en transformación» de la Universidad de Deusto.

## 1. Juventud inmigrante e integración: Estado de la cuestión

Hace casi 10 años, en un número monográfico de la revista INJUVE, Lorenzo Cachón<sup>1</sup> lanzaba la siguiente pregunta: ¿Existe la juventud inmigrante como grupo social? El autor pensaba que esta cuestión sólo se podía responder de manera parcial ya que en ese momento, se vivía el inicio de un proceso de configuración de este colectivo inmerso en la denominada tercera etapa del ciclo migratorio en España. Por ese motivo, Cachón creía que aún no se había definido socialmente la doble configuración de jóvenes e inmigrantes. Para sustentar su argumentación, mencionaba dos motivos que, a su modo de ver, justificaban las escasas investigaciones que se habían enfocado a este grupo social: su escasa representación demográfica y su presencia social en dos sistemas que ocultaban su realidad. Esto es su rol de alumnos en el sistema escolar escondía su categoría de jóvenes, y por otra parte su incorporación al mundo laboral les hacía aparecer como adultos. En esa época, otros au-

tores consideraban que la investigación en este campo tenía un considerable retraso respecto al estudio de adultos inmigrantes y reclamaban el desarrollo de esta área, tanto a nivel internacional<sup>2</sup> como a nivel nacional<sup>3</sup>. Sin embargo, este tema se considera un tema relevante de investigación ya que las experiencias, las perspectivas y las relaciones de los jóvenes inmigrantes proporcionan una información muy valiosa tanto sobre los cambios sociales como sobre los procesos de continuidad ligados a los procesos migratorios<sup>4</sup>.

En esta última década, en nuestro entorno, numerosas investigaciones han analizado los procesos de integración de la juventud inmigrante desde distintas disciplinas. Se pueden señalar tres grandes temas de investigación. En primer lugar, han proliferado los análisis cuantitativos y etnográficos sobre las trayectorias educativas y la adaptación del sistema escolar<sup>5</sup>. Un segundo ámbito de interés ha sido la construcción de la identidad étnica, las influencias contradictorias y los obstáculos a sus procesos de identificación<sup>6</sup>. Un tercer bloque gira en torno

<sup>1</sup> Cachón, Lorenzo (2003): Desafíos de la «juventud inmigrante» en la nueva «España inmigrante», *Revista del INJUVE*, 60. pp. 9-32.

<sup>2</sup> Berry, John (2001): «Psychology of migrations» *Journal of Social Issues*, 57 (3), pp. 615-631.

<sup>3</sup> Terrén, Eduardo (2007): «Adolescencia, inmigración e identidad». En A. M.ª López y L. Cachón (coords.) *Juventud e inmigración. Desafíos para la participación y la integración*. (pp. 186-203). Gran Canaria, Consejería de Empleo, Gobierno de Canarias.

<sup>4</sup> Coe, C. Reynolds, R. Boehm, D. Meredith Hess, J y Rae-Espinoza, H. (eds). *Everyday ruptures. Children, youth and migration in global perspective*, Vanderbilt University Press, Nashville (T).

<sup>5</sup> En este tema la investigación llevada a cabo por García Castaño, Fernández Echevarría, Rubio Gómez y Soto Páez sobre la incorporación del alumnado de origen inmigrante señala la atención creciente de este tema. Tras su revisión de casi 300 publicaciones y más de 40 tesis doctorales, los autores identificaban cinco ejes de análisis respecto a la escuela y la inmigración: estudios demográficos; programas de acogida y dispositivos de atención especial y de idiomas; enseñanza de lenguas vehiculares; rendimiento del alumnado de origen inmigrante y las relaciones de las familias inmigrantes con la escuela. Véase García Castaño, Javier, Rubio Gómez, M. y Bouchafra, L. (2007) «Población inmigrante y escuela en España: un balance de investigación», *Revista de Educación*, 345, pp. 23-60. Obras posteriores indagan en estos temas: Franzé Mundano, A. Moscoso, M.ª F. y Calvo Sánchez, A. (2010): «Donde nunca hemos llegado. Alumnado de origen latinoamericano entre la escuela y el mundo laboral». En Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (coord.). *Familias, niños, niñas y*

*jóvenes migrantes. Rompiendo estereotipos*. (pp. 123-138), Madrid, GIIIM, IEPALA y Caja Madrid. M.ª Luisa Martín Rojo y Teresa Aguado indagan sobre las prácticas educativas: Martín Rojo, L. (2003): *¿Asimilar o integrar? Dilemas del multilingüismo en las aulas*. CIDE, Madrid.

<sup>6</sup> Entre la numerosa bibliografía en este tema destacamos los siguientes obras: Bartolomé, Margarita (Ed.) (2003): *La construcción de la identidad en contextos multiculturales*, CIDE & Ministerio de Educación y Ciencia MEC, Madrid; Carrasquilla, M.ª Carmen y Echevarri, M.M. (2003): «Los procesos de integración social de los jóvenes ecuatorianos y colombianos en España: un juego identitario en los procesos migratorios», *Estudios de Juventud*, 60, pp. 89-100; Comas, M. Molina, E. y Tolsanas, M. (2008): *Educació, immigració i construcció identitària*, Eumó Ed. Fundació Jaume Boffill, Barcelona; Echevarri, M.M. (2010): «Son diez horas de viaje y cinco años que te meten encima. De lo colombiano a lo latinoamericano: identidades migratorias juveniles en España». En Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (coord.). *Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes. Rompiendo estereotipos*. (159-172), GIIIM, IEPALA y Caja Madrid, Madrid; Essomba, Miquel (2008): «Procesos y dinámicas de construcción identitaria entre adolescentes inmigrados. Hacia una política educativa y cultural del reconocimiento», *Revista de Educación*, 346, pp. 217-243; Garreta, José (2011): «Jóvenes e identidad» *Papers*, 96 (1), pp. 5-7; Masot, Inés (2003): *Jóvenes entre culturas. La construcción de la identidad en contextos multiculturales*. Desclée de Brouwer, Bilbao; Siguán, Miquel (2003): *Inmigración y adolescencia. Los retos de la interculturalidad*. Paidós, Barcelona; Terrén, Eduardo (2011): «Identidades desterritorializadas. El sentimiento de presencia nacional» *Papers*, 96 (1), pp. 97-116.

a los propios procesos de integración de la juventud de origen inmigrante<sup>7</sup>.

Tradicionalmente la investigación sobre las segundas y terceras generaciones de inmigrantes había planteado un proceso de integración gradual en la sociedad receptora<sup>8</sup>. En efecto, la cuestión de la integración ha venido acompañada de polémica desde sus orígenes y se ha debatido largo y tendido acerca de la conceptualización del término «integración», al conformarse como un concepto complejo y sobre todo poliédrico<sup>9</sup>. Sin embargo, tras su diferenciación de la asimilación y su acercamiento al pluralismo cultural en Europa, se ha consolidado como la manera de referirse al proceso de acomodación de los inmigrantes. Sin entrar a fondo en el debate por alejarse de los objetivos del presente trabajo, partimos de la premisa de que con el término integración se hace alusión al proceso por el cual un sujeto se incorpora a la sociedad y participa, en igualdad de condiciones a los sujetos que ya pertenecen a la misma<sup>10</sup>. Es decir, se trata de un proceso interactivo entre la población nativa y las personas recién llegadas. En un contexto social, la integración se refiere a las relaciones de índole estable y cooperativa.

<sup>7</sup> Aparicio, Rosa y Tornos, Andrés (2006): *Hijos de inmigrantes que se hacen adultos*. Madrid: Universidad de Comillas, Madrid; Gualda, Estrella (2008): «Identidades, autoidentificaciones territoriales y redes sociales de adolescentes y jóvenes inmigrantes», *Portularia*, VIII (1), pp. 111-129; López\_Reillo, Paloma (2011): *Jóvenes de África reiventando su vida. Menores extranjeros no acompañados salvando fronteras*. Cabildo de Tenerife, Tenerife.

<sup>8</sup> Alba, Richard y Nee, V. (1997): «Rethinking assimilation theory for a new era of immigration», *International Migration Review*, 31 (4), pp. 826-874.

<sup>9</sup> Penninx, Rinnus y Martiniello, Marco (2006): «Procesos de integración y políticas (locales) estado de la cuestión y algunas enseñanzas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas-REIS* 116, pp. 123-156.

<sup>10</sup> Iglesias de Ussel, Jesús (2010): *Las políticas de integración social de los inmigrantes en las comunidades autónomas españolas*, Fundación BBVA, Bilbao.

<sup>11</sup> Colombo, Enzo, Leonini, Luisa y Rebughini, Paola (2009): «Different but not stranger: everyday collective identifications among adolescent children of immigrant in Italy», *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 35 (1), pp. 37-59.

<sup>12</sup> Portes, Alejandro (2006): «Paths of assimilation in the second generation», *Sociological Forum*, 21 (3), pp. 499-504.; Portes, Alejandro. Fernández Kelly, Patricia (2008): «No margin for error: educational and occupational achievement among disadvantaged children of immigrants»,

Los primeros estudios sobre juventud de origen inmigrante se basaban en el concepto de asimilación y establecían el éxito del proceso en base a criterios económicos<sup>11</sup>. El concepto de «asimilación segmentada»<sup>12</sup> desarrollado por el equipo de Alejandro Portes y Ruben Rumbaut permitió incorporar otros criterios de integración y se convirtió en una referencia internacional en este área. Estos autores identificaron un proceso con resultados dispares. Había una asimilación exitosa, donde las diferencias y características diferenciales del grupo de referencia son empleadas como recursos para la mejora económica. En otros casos, dichas características no potenciaban el proceso de equiparación económica. Desde Europa la cuestión es si puede ser un modelo adecuado a nuestro entorno ya que los diferentes contextos y políticas migratorias podrían tener incidencia en los procesos<sup>13</sup>. Cabe destacar el estudio longitudinal<sup>14</sup> que el equipo de Alejandro Portes<sup>15</sup> está llevando a cabo con jóvenes inmigrantes sobre la adaptación social y económica de los hijos de inmigrantes —segunda generación— en España. Los resultados de sus trabajo relevan que solo una minoría muestra disonancia cultural no conllevan un dominio absoluto de la familia. Por el contrario, se observa unos niveles notables de apertura al

*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 620, pp. 12-36; Portes, Alejandro y Hao, L. (2005): «La educación de los hijos de inmigrantes: efectos contextuales sobre los logros educativos de la segunda generación». *Migraciones*, 17, pp. 7-44; Portes, A. y Rumbaut, E. (ed). (2001). *Ethnicities: Children of Immigrants in America*. Russell Sage, Nueva York; Portes, Alejandro. y Zhou, M. (1993): «The new second generation: segmented assimilation and its variants», *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 530. 74-96.; Rumbaut, Ruben (1994): «Ages, Life Stages, and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generations in the United States», *International Migration Review* 38, (3), pp. 1160-1205; Rumbaut, Ruben y Portes. Alejandro (eds.) (2001): *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Russell Sage Foundation, Nueva York.

<sup>13</sup> Crul, Maurice Schneider, Jens (2010): «Comparative integration context theory: participation and belonging in new diverse European cities», *Ethnic and Racial Studies*, 33 (7), pp. 1249-1268.

<sup>14</sup> El estudio ha sido realizado por un acuerdo entre la Universidad de Comillas y la Universidad de Princeton, ha contado con una muestra de la población metropolitana de Madrid y Barcelona. Los jóvenes consultados tiene una edad entre 12 y 17 años, y se encontraban cursando 2.º y 7.º de educación.

<sup>15</sup> Portes, Alejandro, Aparicio, Rosa, Hallner, William y Vikstrom, Erik (2012): «Progresar en Madrid: aspiraciones y expectativas de la segunda generación en España», *Reis*, 134, pp. 55-86.

exterior entre los jóvenes. El bajo índice de «familismo» es indicativo de una relativa ausencia de resistencia a la integración a la sociedad receptora.

Hasta la fecha, en Europa se han desarrollado cuatro grandes proyectos de investigación comparada sobre la juventud inmigrante. En la década de 1980 John Berry<sup>16</sup> dirigió el proyecto *International Comparative Study of Ethnocultural Youth*<sup>17</sup> (ICSEY) en el que participaron varios países europeos juntos a otros como Estados Unidos y Canadá. Esta investigación supuso un avance en la investigación psicosocial ya que analizaba los distintos modelos de aculturación y adaptación desde el punto de vista de la teoría cultural y de la teoría de la identidad, así como desde una perspectiva general de la psicología del desarrollo. Los autores diferenciaron cuatro perfiles: integración, separación, asimilación y marginalización<sup>18</sup>. A la vista de los resultados, parece que una implicación en las culturas de origen y en la sociedad de acogida (perfil denominado de integración) permite altos niveles de bienestar mientras que los adolescentes con un perfil difuso muestran niveles más bajos de autoestima, satisfacción y ajuste escolar, así como un mayor nivel de problemas psicológicos y de conducta. Sin embargo, la heterogeneidad del grupo no permitía evaluar los efectos de las políticas migratorias o la influencia de los propios grupos de pertenencia.

Otros proyectos que han tenido un enfoque totalmente europeo se han preocupado por la integración y la identificación con la vida social. El proyecto EFFNATIS, *Effectiveness of National Integration Strategies towards Second-Generation Migrant Youth*,

se llevó a cabo en ocho países con objeto de analizar la relación entre las políticas nacionales de integración y los resultados escolares de la segunda generación<sup>19</sup>. Sin embargo, por cuestiones metodológicas no se pudieron realizar comparaciones entre grupos étnicos ya que en cada país se seleccionaron diferentes colectivos. Con los datos de este estudio Crul y Vermeulen<sup>20</sup> mostraron como diferentes resultados escolares de un mismo colectivo (en este caso el marroquí y el turco) pueden derivar de las diferencias en el sistema educativo. Esta investigación tuvo una continuidad en el proyecto *El futuro de las Segundas Generaciones en Europa*. En este caso se comparaba la población de origen marroquí o turco en seis países europeos. Recientemente el TIES<sup>21</sup>, *La Integración de la Segunda Generación de Inmigrantes en Europa*, pretendía comparar las posiciones que ocupan a nivel educativo y en el mercado de trabajo los mismos grupos de segunda generación (turcos, ex-yugoslavos y marroquíes). Los resultados del estudio han permitido proponer la «teoría del contexto comparado de integración»<sup>22</sup>.

Estas investigaciones han utilizado algunos indicadores ya tradicionales, tales como el conocimiento del idioma, los resultados académicos, y las relaciones sociales para analizar y valorar los procesos de integración de los jóvenes. No obstante, otros autores constatan la necesidad de completar los trabajos de índole cuantitativa e incluir el punto de vista de la población de origen inmigrante. En otras palabras, proponen ir más allá del cómo viven al cómo se sienten y entienden sus experiencias vitales<sup>23</sup>. En este contexto queremos situar nuestra reflexión

<sup>16</sup> Berry, John, Phinney, Jean, Sam, David y Vedder, Paul (Eds.) (2006): *Immigrant youth in cultural transition: acculturation, identity, and adaptation across national contexts*, Erlbaum; Mahwah, NJ.

<sup>17</sup> En el ICSEY participaron 7.997 jóvenes, inmigrantes y no inmigrantes, de edades comprendidas entre los 13 y 18 años, con una media de 15 años, en 13 países.

<sup>18</sup> Berry, John, Phinney, Jean, Sam, David, y Vedder, Paul. *op. cit.*

<sup>19</sup> Heckmann, Frederich (2005): *Integration and Integration Policies*. European Forum for Migration Studies, Bamberg; Penn, R. y Lambert, P. (2009): *Children of International Migrants in Europe. Comparative perspectives*, Palgrave. MacMillan, Hampshire (UK).

<sup>20</sup> Crul, Maurice y Vermeulen, Floris (2003): «The second generation in Europe», *International Migration Review*, 37 (4).

<sup>21</sup> TIES, La integración de la segunda generación de inmigrantes en Europa. se realizó en catorce ciudades europeas, de ocho países. Entre las ciudades estaban Madrid y Barcelona. Web: <http://www.tiesproject.eu/index.php?lang=es>

<sup>22</sup> Crul, Maurice y Schneider, Jens *op. cit.*

<sup>23</sup> Tanto la investigación de Martha Kumsa sobre los jóvenes oromos en Canadá como la llevada a cabo por Gill Valentine y Deborah Sportone sobre jóvenes sudaneses en Reino Unido y Dinamarca son ejemplos de esta propuesta de investigaciones sobre la integración de jóvenes inmigrantes centrados en el concepto de pertenencia y la comparación de los contextos de integración: Kumsa, Martha (2005): «Between home & exile: dynamics of negotiating be-longing among young Oromos living in Toronto». In W.J. Tetley & K., P. Pupilampu (eds). *The African diaspora in Canada: negotiating identity and belonging*. (pp. 95-119). Calgary University Press, Calgary; Valentine, Gill y Sporton, Deborah (2009a): «How other people see you, it's like nothing that's inside: the impact of processes of deidentification and Disavowal on young people's subjectivities», *Sociology*, 43 (4), pp. 735-751; Valentine, Gill y Sporton, Deborah (2009b): «Identities and belonging: a study of Somali refugee and asylum seekers living in the UK and Denmark», *Environment and Planning: Society and Space*, 27, pp. 234-250.



sobre el concepto de pertenencia/*belonging* como un marco analítico para estudiar los procesos de integración de la juventud de origen inmigrante. En el siguiente apartado se presenta este concepto y sus tres dimensiones de análisis (personal, social y «performativo») para a continuación recoger las principales aportaciones de las investigaciones previas sobre juventud inmigrante en cada una de las áreas mencionadas. El apartado final, desarrolla algunas reflexiones sobre dicho concepto y sus aplicaciones en el área de la juventud inmigrante.

## 2. El concepto de pertenencia/*Belonging*

El concepto de pertenencia/*belonging* es un concepto analítico, relativamente reciente, que surge, en buena medida, en la estela de otros dos términos: identidad y de ciudadanía<sup>24</sup>. Aparentemente se trata de un término intuitivo que se emplea en contextos muy distintos, tanto para describir los sentimientos de pertenencia de los socios de un club de fútbol como para analizar los sentimientos más profundos de seguridad generados por los vínculos familiares. Sin embargo, un análisis más detallado constata sus diferentes niveles de abstracción<sup>25</sup>. Esta complejidad se hace evidente a la hora de traducir el término «*belonging*» a idiomas de origen latino puesto que la traducción literal «pertenencia» no transmite debidamente la idea que tiene en su acepción inglesa de «sentirse como en casa». En el otro sentido, la traducción «sentimiento de pertenencia» provoca un efecto opuesto ya que no consigue explicitar el aspecto social del *belonging*<sup>26</sup>.

En las últimas décadas, el debate académico y político sobre dicho concepto ha derivado hacia la cuestión de cómo vivir en sociedades plurales con alto nivel de movilidad social y diversidad, donde las identidades son entendidas como múltiples y cambiantes<sup>27</sup>. Croucher<sup>28</sup> considera que el valor analítico del concepto pertenencia reside en su capacidad para incorpo-

rar la dimensión afectiva de la identidad, la necesidad humana de reconocimiento y de conectar con otras personas con las que se convive e interacciona. El grado de pertenencia viene a medir aquellos elementos que contribuyen a que los ciudadanos se sientan miembros de la comunidad. Conforman la denominada «*identidad ciudadana*»<sup>29</sup> que permite la implicación en la vida pública a través del ejercicio de derechos y deberes. En definitiva, va más allá del concepto formal de ciudadanía puesto que incorpora tanto dimensiones jurídicas como dimensiones emocionales ligadas a los afectos y al estatus.

Este artículo se inspira en el marco analítico propuesto por Yuval Davies<sup>30</sup> para investigar el concepto de *belonging*. Para lograr una visión holística del mismo, la autora incorpora dos conjuntos de variables: variables vinculadas a la dimensión personal y variables vinculadas a la dimensión formal/contextual. De esta forma establece dos ejes de análisis. El primer eje, inspirado en Ignatieff, considera a *belonging* como el sentimiento de sentirse en casa, se trata de un vínculo emocional. El segundo eje está relacionado con la estructura formal, las políticas de pertenencia y el discurso social. En este artículo hemos incorporado un tercer eje ligado a la dimensión performativa de la pertenencia que alude a los prácticas cotidianas donde se construye y reconstruye la dimensión afectiva<sup>31</sup>.

En la Figura 1 se representan las tres dimensiones de análisis mencionadas. Los tres vértices del triángulo tienen una relación dialógica, así los sentimientos se crean desde las relaciones y la participación deriva de las experiencias previas y las expectativas creadas. Sin embargo, no es posible la participación sin la identificación con los objetivos de un proyecto o una institución y sin haber desarrollado cierto sentido de pertenencia con el mismo. El propio proceso participativo afecta al sentimiento de pertenencia que se modela y construye a través de la práctica. Por otro lado, la identidad no se construye en el vacío. El eje familiar y social constituye el marco de referencia donde se produce la

<sup>24</sup> Croucher, Sheila (2004): *Globalization and belonging, Politics of identity in a changing world*. Rowman & Littlefield, Londres.

<sup>25</sup> Bell, Victoria (1999): «Performativity and belonging.-An introduction», *Theory, Culture & Society*, 16 (2), pp. 1-10.

<sup>26</sup> Antonsich, Marco (2010): «Searching for belonging. An analytical framework», *Geography Compass* 4/6, pp. 644-659.

<sup>27</sup> Buonfino, Michele. y Thompson, Neil (2007): *Belonging in contemporary Britain*, Commission on Integration and Cohesion; Londres.

<sup>28</sup> Croucher, *op. cit.*

<sup>29</sup> Morán, M.ª Luz (2003): «Jóvenes, inmigración y aprendizaje de la ciudadanía», *Estudios de Juventud*, 60, pp. 33-47.

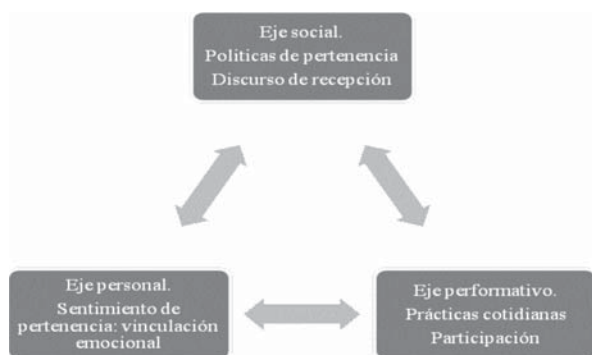
<sup>30</sup> Yuval Davies, Nira, *op. cit.*

<sup>31</sup> Como hemos comentado en este artículo incluimos la dimensión performativa desarrollada por autores como Bell en el artículo introductorio de un número monográfico de la revista *Theory, Culture and Society*, destinado a este tema. Bell, Vikki (1999), *op. cit.*

participación y se desarrollan los sentimientos. En los siguientes apartados se comentan los tres ejes a partir de las principales investigaciones sobre juventud de origen inmigrante que han utilizado alguno de estos componentes.

**Figura 1**

Ejes para el análisis de la pertenencia/*belonging*



Elaboración propia a partir de Antonsich, 2010; Bell, 1999 y Yuval Davies, 2003 y 2007 (op. cit.).

### a. Eje personal del concepto de pertenencia

El sentimiento de pertenencia es un sentimiento íntimo, personal de sentirse a gusto, en casa. Esta dimensión personal también se suele emplear como sinónimo de identidad, especialmente desde su perspectiva funcional o la habilidad para desarrollar lazos sociales<sup>32</sup>. Así, desde la psicología social, Loader<sup>33</sup> (2006) se pregunta si la pertenencia es la base de la

identidad o si por el contrario, la identidad y el vínculo actúan como bases de la pertenencia. Cualquiera que sea la dirección de la pregunta, parece claro que se consideran conceptos asociados. De forma que la cuestión ¿Quién soy yo? no puede separarse de las preguntas: ¿A dónde pertenezco? ¿De dónde soy?

Desde la sociología, García Borrego<sup>34</sup> señala que el concepto de «identidad» se configuró como uno de los conceptos clave para comprender los procesos de integración de la juventud inmigrante. Tradicionalmente, las investigaciones han descrito el proceso de integración gradual a la sociedad receptora con un proceso de carácter asimilacionista<sup>35</sup>, considerando que el principal problema venía de mantener la cultura del lugar de origen de la familia y no adaptarse al nuevo medio<sup>36</sup>. Como se ha comentado en el apartado anterior, desde mediados del siglo XX se pusieron en marcha modelos más complejos que contemplan nuevas modalidades de integración tanto para la juventud como para el colectivo inmigrante en general. Tanto la teoría de la asimilación segmentada<sup>37</sup> como el modelo de aculturación de Berry<sup>38</sup> confirman que la implicación en las culturas de origen y de la sociedad de acogida permite altos niveles de bienestar mientras que los adolescentes con un perfil difuso muestran niveles más bajos de autoestima y pueden tener problemas psicológicos y de conducta. Similares resultados han sido constatados en otras investigaciones europeas como las llevadas a cabo en Europa por Mayke Verkuyten<sup>39</sup>.

Desde la psicología social, la identidad se constituye en un concepto clave para comprender los procesos migratorios, mientras se constata que los modelos lineales de desarrollo de la identidad no se cumplen<sup>40</sup>. En este contexto, Carola y Marcelo Suárez-Orozco<sup>41</sup> consideran que es preciso poner al día la teoría eriksoniana<sup>42</sup> de la continuidad y mismidad, al constatar que los jóvenes de origen inmigrante deben adaptarse a entornos profundamente distintos, en ocasiones caracterizados por su diso-

<sup>32</sup> Crul, Maurice y Schneider, Jens (2010), *op. cit.*

<sup>33</sup> Loader, Ian (2006): «Policing, recognition and belonging», *Annals of American Academy of Political and Social Science* 605, pp. 202-221.

<sup>34</sup> García Borrego, Iñaki (2006): «Generaciones sociales y sociológicas: un recorrido histórico por la literatura sociológica estadounidense sobre los hijos de inmigrantes», *Migraciones Internacionales*, 11, pp. 4-34.

<sup>35</sup> Alba, Richard y Nee, Victor (1999), *op. cit.*

<sup>36</sup> García Borrego, Iñaki (2006): *op. cit.*

<sup>37</sup> Rumbaut, Ruben y Portes, Alejandro (2001), *op. cit.*

<sup>38</sup> Berry, John et al, (2006), *op. cit.*

<sup>39</sup> La contribución de Mayke Verkuyten, desde la psicología social al concepto de identidad étnica ha sido de gran influencia. Entre su obra se puede señalar el libro *The social psychology of ethnic identity* que recoge gran parte de su investigación y aportación teórica a este concepto así como la relación entre dicha identidad y el entorno social: Verkuyten, Maïke (2005): *The social psychology of ethnic identity*, Psychology Press, Hove (U.K).

<sup>40</sup> Terrén, Eduardo (2011), *op. cit.*

<sup>41</sup> Suárez Orozco, Carola y Suárez Orozco, Marcelo (2003): *La infancia de la Inmigración*, Morata, Madrid.

<sup>42</sup> Las teorías psicosociales de Erikson proporcionan un modelo lineal sobre el proceso identitario en la adolescencia.

nancia cultural. Por lo general se observa que esto supone un proceso problemático. La especificidad del proceso identitario de los jóvenes inmigrantes consiste en el escenario de crisis entre el «aquí» y el «allí», que no corresponde a secuencias temporales («antes» y «ahora»), sino que forma parte de un mismo presente<sup>43</sup>.

Diversos trabajos coinciden en reseñar que el sentimiento de pertenencia se ha convertido en una categoría que se enmarca entre las necesidades humanas y abarca las diversas maneras en las que las personas se sienten reconocidas. Esta dimensión personal se relaciona con la *hipótesis de belonging*, desarrollada por Baumeister y Leary<sup>44</sup> que ha ejercido y ejerce una gran influencia en la investigación de los afectos y procesos del desarrollo del vínculo. Dicha hipótesis incorpora los factores relacionales, lazos personales y sociales, especialmente los denominados vínculos fuertes, con familiares y amigos.

Por otro lado, el sentimiento de pertenencia también se relaciona con el concepto de «identidad étnica», un tipo de sentimiento de pertenencia que vincula al individuo con su grupo étnico al que pertenece por nacimiento o adscripción: «*Este sentimiento se sustenta en todo un conjunto de valores, acciones y símbolos que constituyen un campo de comunicación y de interacción entre los individuos de una misma colectividad y que, al mismo tiempo, actúan como factores de diferenciación respecto a otros grupos*»<sup>45</sup>. En su estudio sobre familias inmigrantes en Cataluña, Comas y Pujadas<sup>46</sup> la denominan «*interpretación-proyecto de la realidad*» y afirman que se construye sobre la base de las relaciones que sitúan a los individuos en la estructura social. Esta perspectiva parte de la constatación de diferentes identidades, analiza los procesos de origen y la evolución de las

identificaciones en el marco de las relaciones entre jóvenes de distintos orígenes, sus familias y el entorno socio-laboral.

Para desarrollar el sentimiento de pertenencia es necesario que las personas sientan que pueden expresar su propia identidad<sup>47</sup> al tiempo que son reconocidas, escuchadas y valoradas por la comunidad de pertenencia<sup>48</sup>. En esta misma dirección apunta Miguel Terrén<sup>49</sup>, al analizar el sentimiento de pertenencia nacional entre los adolescentes de familias inmigradas. A partir del análisis de las entrevistas, Terrén<sup>50</sup> señala que «*los adolescentes que han experimentado un proceso traumático de separación familiar reaccionarán contra él, manifestando una identidad de oposición que proyectará sobre el sentimiento de pertenencia el rechazo al proyecto de los progenitores*». Estos sentimientos derivan en que los procesos de hibridación son más débiles de los que hacía prever el marco teórico de referencia internacional, al tiempo que hacen patente la influencia de los proyectos migratorios familiares

Otro aspecto que se podrían incluir como elementos relevantes para el desarrollo del sentimiento de pertenencia es el papel que desempeñan las redes transnacionales. Las recientes investigaciones de Estrella Gualda<sup>51</sup> sobre redes sociales y las pautas de identificación de jóvenes de origen inmigrante en Huelva ponen de relieve los diferentes procesos de este grupo. Entre los principales resultados destaca la división de la muestra en tres grupos muy similares en número: identificados con el origen, identificados con el destino y la identificación múltiple o transnacional.

En el marco de los estudios sobre diversidad cultural, junto a los «vínculos fuertes», algunas investigaciones mencionan los denominados «vínculos débiles»<sup>52</sup>, refiriéndose con ellos a la

<sup>43</sup> Terrén, Eduardo. (2011), *Ibid.*

<sup>44</sup> Baumeister, Roy y Leary, Mark (1995): «The need to belong: desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation», *Psychological Bulletin*, 117 (3), pp. 497-529.

<sup>45</sup> Comas, Dolores y Pujadas, Joan (1999): «Familias migrantes: reproducción de la identidad y del sentimiento de pertenencia», *Papers*, 36, pp. 33-56, p. 35.

<sup>46</sup> Comas, Dolores y Pujadas, Joan (1999), *Ibid.*, p. 36.

<sup>47</sup> Sporton, Deborah y Valentine, Gill (2011): «Somali Young Women and Hierarchies of Belonging», *Young*, 19, pp. 313-331.

<sup>48</sup> Mulgan, Geoff. (2009): Feedback and Belonging. Explaining the Dynamics of Diversity. *Information Source (MID)*. <http://migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=718>

<sup>49</sup> Terrén, Eduardo (2001), *Op. cit.*

<sup>50</sup> Terrén, Eduardo (2011), *Ibid.*, p. 110.

<sup>51</sup> Estrella Gualda (2008) trabaja con una muestra de 413 adolescentes de la provincia de Huelva. Gualda, Estrella (2008), *Op. cit.*

<sup>52</sup> La investigación de Mario Small (2004) sobre un barrio de Boston, Villa Victoria, es un ejemplo clásico de la importancia de dichas relaciones informales. Este caso es analizado desde la construcción de capital social. Small, Mario (2004): *Villa Victoria. The transformation of social capital in a Boston barrio*. University of Chicago Press, Chicago (IL).

importancia de las interacciones ocasionales que se suelen dar en espacios públicos<sup>53</sup>. Parece que esta dimensión psicosocial resulta clave en los procesos de integración de los grupos más vulnerables.

Desde el área de la educación y las migraciones se ha estudiado la pertenencia como variable independiente del logro académico. En este caso los trabajos clásicos de Goodenow<sup>54</sup> definen la pertenencia al centro escolar como la percepción del alumnado de estar unido, sentirse respetado, incluido y valorado por el profesorado y los iguales. Un mayor sentimiento de pertenencia se corresponde con un mayor nivel de participación y mejores resultados escolares, especialmente entre el alumnado de origen latino en EE.UU. En efecto, este grupo parece más sensible a la influencia de la variable pertenencia que otros grupos étnicos<sup>55</sup>. En los estudios comparados sobre resultados escolares, la OECD incorpora la variable pertenencia en seis ítems centrados en los sentimientos personales de aceptación a partir de sus experiencias vitales (Willms, 2003).

#### b. Eje social del concepto pertenencia

El enfoque social de pertenencia se construye en base a las variables contextuales. Este segundo eje incorpora como marco de referencia la valoración y los juicios de otras personas y colectivos. Para analizarlo Yuval Davies<sup>56</sup> se centra en dos elementos: las políticas y el discurso social. Las primeras corresponden a las denominadas políticas de pertenencia o aquellos proyectos políticos dirigidos a construir un vínculo con un territorio<sup>57</sup>. El análisis del discurso queda también incorporado como contexto desde el que se desarrollan las políticas.

Como se ha comentado en el primer apartado de este artículo, algunos proyectos de ámbito europeo sobre juventud de origen inmigrante han puesto el punto de mira en la influencia que ejercen los diferentes contextos y políticas de integración, en línea con la propuesta de Castles y Davidson<sup>58</sup>. Estos autores consideran las políticas de migración como uno de los principales determinantes de los procesos de integración. Aparicio y Tronos<sup>59</sup> consideran que el carácter diferencial de dichos estudios, respecto a los trabajos realizados en los Estados Unidos, se basa en su sustanciación en los derechos, civiles y sociales, como garantes de la integración.

Esta corriente de investigación se ha centrado en la influencia de las denominadas dimensiones estructurales, que se evidencian en el proceso de incorporación entre la escuela y el mercado laboral<sup>60</sup>. Como marco conceptual los trabajos europeos utilizaron la teoría de la asimilación segmentada, aunque las limitaciones metodológicas no permitieron resultados concluyentes.

En relación al sistema educativo, la edad de inicio de los estudios reglados (inferior en Francia) y el modelo de educación comprensiva que evita itinerarios profesionalizantes en edades tempranas (Alemania) parecen ejercer una influencia positiva en el nivel educativo de estas segundas generaciones. Por otro lado, algunos países que presentan modelos combinados se encuentran en posiciones intermedias (Bélgica o Holanda, por ejemplo) presentan algunas particularidades, como la posibilidad de alcanzar un nivel educativo alto pero con procesos más largos. En otros entornos, las trayectorias profesionalizantes permiten construir otros itinerarios abierto al reenganche en el sistema educativo. Es decir, las oportunidades educativas parecen tener

<sup>53</sup> En el Reino Unido, la investigación de Buonfino y Thompson analiza estas relaciones en todos los grupos de edades, mientras que el trabajo de Clayton se centra en las relaciones de los jóvenes con los otros habitantes del barrio. Buonfino y Thompson (2007), *Op. cit.*; Clayton, J. (2009) Thinking spatially: towards an everyday understanding of inter-ethnic relations. *Social and Cultural Geography*, 10, 4, 481-498.

<sup>54</sup> Goodenow, Carol (1993): «The psychological sense of school membership among adolescents: Scale development and educational correlates», *Psychology in the Schools*, 30, pp. 79-90.

<sup>55</sup> Goodenow, Carol (1993), *Ibid*; Goodenow, Carol y Grady, K. E. (1993): «The relationship of school belonging and friends' values to academic motivation among urban adolescent students», *Journal of Experimental Education*, 62, pp. 60-71.

<sup>56</sup> Yuval Davies, Nira (2003), *Op. cit.*

<sup>57</sup> Croucher; Sheila (2004). *Op. cit.* Mientras que el enfoque de Sheila Croucher es macro social, Rick Muir y Ben Roger centraron su investigación en los proyectos de cohesión social y participación construidos a través de las identidades compartidas de los habitantes de diferentes orígenes. Muir, Rick y Roger, Ben (2007): *The Power of Belonging Identity, citizenship\_and\_community\_cohesion*. The Institute\_for\_Public\_Policy\_Research (IPPR); Londres.

<sup>58</sup> Castles, Stephen y Davidson, Alister (2000): *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*, Palgrave, Boston.

<sup>59</sup> Aparicio, Rosa y Tronos, Julio, (2009). *Op. cit.*

<sup>60</sup> Un ejemplo de esto es el proyecto EFFNATIS, mencionado anteriormente.

incidencia en el proceso de integración ya que el nivel educativo se asocia con mejores oportunidades laborales. Desde una metodología principalmente cuantitativa, las investigaciones mencionadas utilizan los niveles educativos como variable independiente de los procesos de integración y de movilidad social.

Por su parte, Nira Yuval Davies<sup>61</sup> amplía el eje de análisis desde el enfoque macro de los trabajos previos e incorpora un enfoque meso y micro. La autora señala que las políticas de pertenencia no se pueden reducir a los programas desarrollados por los grupos hegemónicos puesto que otros actores socio-políticos también las desarrollan (ONGs, asociaciones, centros educativos, etc.). En consecuencia, recomienda incluir las políticas locales que constituyen el contexto estructural en el que tiene lugar la construcción identitaria y los procesos de adaptación juvenil.

A nivel micro, las instancias socializadoras como la escuela y la familia actúan simultáneamente pero con diferente intensidad según el tramo de edad<sup>62</sup>. En el periodo de la infancia, el centro escolar ofrece oportunidades para encontrar amigos y un refugio como comentan los jóvenes entrevistados en Inglaterra por el equipo de Neil Spicer<sup>63</sup>. Muchos jóvenes admiten un vínculo con su barrio y con la escuela. El tiempo de juego, sus experiencias y el sentimiento de independencia que desarrollan en estos espacios desempeñan un papel importante en este proceso. De esta forma, barrio y escuela se consideran espacios de encuentro que permite la creación de tres tipos de vínculos: lazos entre personas de la misma comunidad, lazos con personas de otras comunidades, y en tercer lugar relaciones con personas representantes de agencias, instituciones o servicios relacionados con el centro. En este sentido, Nira Yuval Davies<sup>64</sup> incorpora el análisis del discurso de acogida como una pieza clave en la dimensión social de los procesos de integración.

Desde el paradigma de pertenencia, Pinson, Arnot y Candappa<sup>65</sup> identificaron los factores claves que permiten crear vínculos en el alumnado refugiado a partir de un estudio de caso en tres escuelas inglesas. En base a las creencias del profesorado sobre la propia situación de los refugiados y su papel como docentes en el proceso de integración, las autoras identificaron tres modelos de centros con diversas orientaciones (centrados en la visión del refugiado como ciudadano/a o bien centrados en la creación de un espacio de refugio) que permiten desarrollar este vínculo y favorecer la integración. Los equipos educativos son los encargados de crear el denominado «*ethos de recepción*», un concepto desarrollado por Carola Suárez-Orozco y Marcelo Suárez-Orozco<sup>66</sup>. Se refiere a ese clima social de aceptación o rechazo que afecta la percepciones, identidades y conductas de la infancia y de la juventud inmigrante.

En Australia, Mansouri y Wood<sup>67</sup> analizaron las experiencias socio-educativas de jóvenes musulmanes, alumnos de dos centros de secundaria, en la zona norte de Melbourne. Su estudio se centró, desde una perspectiva longitudinal empleando metodologías cualitativas y cuantitativas. Además también recogieron la visión del profesorado y las familias. Los autores contextualizaron dichas experiencias en el marco de eventos nacionales y globales (como por ejemplo, la Guerra de Irak, y los ataques del 11 de septiembre,) que provocaron representaciones negativas del colectivo estudiado. Las principales conclusiones extraídas son que el centro escolar desempeña un papel importante no solo en la futura integración escolar de los jóvenes sino también en el desarrollo de su identidad. En este contexto, los autores abogan por una educación intercultural como un derecho básico y un camino hacia la cohesión social, para ello elaboraron un modelo multidimensional basado en la teoría de la educación crítica.

<sup>61</sup> Yuval Davies, Nira (2003). *Op. Cit.*

<sup>62</sup> De Prada, Miguel Angel (2005): «¿Inventión de la adolescencia inmigrante?», Congreso Ser Adolescente Hoy. Madrid, 22-24 de noviembre de 2005.

<sup>63</sup> Spicer, Neil (2008): «Places of exclusion and inclusion: asylum seeker and refugee experience of neighbourhoods in the UK», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34 (3), pp. 491-510.; Beirens, Hanne Hughes, Nathan, Hek, Rachel y Spicer, Neil (2007): «Preventing social exclusion of refugee and asylum seeking children: building new networks», *Social Policy & Society*, 6(2), pp. 219-229.

<sup>64</sup> Yuval Davbies, Nira (2003). *Op. cit.*

<sup>65</sup> Pinson, Halelli, Arnot, Madelaine y Candappa, Mano (2010): *Education, asylum and the 'non-citizen' child. The politics of compassion and belonging*, Palgrave MacMillan, Hampshire (UK).

<sup>66</sup> Suarez Orozco, Carola y Suarez Orozco, Marcelo (2003). *Op. cit.*

<sup>67</sup> Mensouri, Fethi y Wood, Percival (2008): *Identity, education and belonging: Arab and Muslim youth in contemporary Australia*, Melbourne University Press, Melbourne, Australia.

Otros trabajos han investigado los procesos de des-identificación o falta de identificación de los jóvenes en los proyectos y en los centros escolares. Al analizar las causas, Mortimer, Wortham y Allard<sup>68</sup> constatan cómo las propias políticas de pertenencia e identidad de los centros escolares, pueden ofrecer modelos demasiado alejados de las experiencias personales e inquietudes del alumnado de origen inmigrante que no se siente identificado con las mismas. No resulta sencillo implementar las medidas que puedan lograr desarrollar un vínculo entre los jóvenes y el proyecto escolar. En otras ocasiones, el discurso y la práctica del profesorado y del propio alumnado constituyen barreras que impiden el desarrollo de esta pertenencia. A partir de las experiencias cotidianas de exclusión e inclusión de un grupo de jóvenes de origen árabe en EE.UU., la antropóloga Thea Renda Abu El Haj<sup>69</sup> analiza cómo las experiencias de exclusión del imaginario social provocan una fuerte afiliación externa y dificulta el proceso de participación. Siguiendo la teoría de la reproducción de Bourdieu, en estos casos la escuela puede llegar a constituirse en un espacio reproductor de diferencias, donde el discurso y las prácticas del profesorado cierran las posibilidades de integración.

### c. La variable performativa de la pertenencia

El concepto de pertenencia tiene una dimensión performativa, relacionada con las rutinas y las prácticas socio-culturales como expresión de la identidad<sup>70</sup>. En efecto, ciertas prácticas ligadas a las conductas individuales y colectivas son cruciales para la construcción y reproducción de narrativas identitarias y la construcción del vínculo. En el caso de los jóvenes Jaime Funes<sup>71</sup> indicaba que los jóvenes de familias inmigrantes o bien con proyectos en solitario son «*aspirantes a ciudadanos y ciudadanas*» que tienen una doble aspiración. La primera derivada de

su propia etapa vital, es decir llegar a ser personas adultas, y la segunda relacionada con la participación social, complicada por su condición de hijos/as de la inmigración con dificultades en los procesos de incorporación social.

Esta dimensión performativa se ha investigado en diferentes contextos. Por ejemplo, en un estudio pionero Anne Marie Fortier<sup>72</sup> analizó la práctica religiosa de la comunidad italiana en Londres como un espacio de creación y recreación de lazos comunitarios e identitarios. Otros trabajos recientes han estudiado la relación entre el aspecto performativo e identitario a través de los desfiles conmemorativos de grupos minoritarios<sup>73</sup>.

Entre los jóvenes las prácticas deportivas y de ocio constituyen un contexto de relación privilegiado y por tanto otro ámbito principal de estudio. Kristin Walseth<sup>74</sup> investigó las experiencias de 21 jóvenes noruegas musulmanas, entre 16 y 21 años, en su práctica deportiva. La investigadora concluye que dicha práctica contribuía de forma positiva en su sentimiento de pertenencia identificando tres tipos de beneficios. En primer lugar, se constata que la práctica deportiva en grupo genera una pertenencia hacia su propia comunidad, a través del contacto mantenido durante dicha práctica. En segundo lugar, esta práctica deportiva desempeña un importante rol en la construcción de la identidad, ya que se consideraba una opción vital, uno de los núcleos de la imagen personal de las participantes. En la tercera área los resultados muestran que el deporte también se vive como un refugio, donde las mujeres pueden expresar su feminidad de una forma diferente.

En otros casos, la investigación ha explorado la relación entre colectivos de diversos orígenes a partir de la práctica deportiva. Es decir, se ha comprobado que puede ayudar a establecer puentes entre los países de origen y las sociedades receptoras a través de la práctica de deportes autóctonos de los inmigran-

<sup>68</sup> Mortimer, Katherine Wortham, Staton y Allard, Elaine (2010): «Helping immigrants identify as «university-bound students»: unexpected difficulties in teaching the hidden curriculum», *Revista de Educación*, 353, pp. 107-128.

<sup>69</sup> Abu- El Haj. Thea Renda (2007): «I was born here but my home it's no here: educating for democratic citizenship in an era of transnational migration and global conflict», *Harvard Educational Review*, 77. (3), pp. 285-314.

<sup>70</sup> Bell, Vikki (2003). *Op. cit.*

<sup>71</sup> Funes, Jaime (2000): «Migración y adolescencia». En AA.VV. *La inmigración extranjera en España*. (pp. 117-142). Fundación la Caixa, Barcelona.

<sup>72</sup> Fortier, Anne Marie (1999): «Re-membering places and the performance of belonging(s)» *Theory, Culture and Society* 16(2), pp. 41-64.

<sup>73</sup> Un ejemplo de este línea de investigación es el desarrollado por Zain Abdullah al analizar el desfile de la comunidad afroamericana musulmana en Nueva York. Abdullah, Zeim (2009): «Performance of Black, Muslim identities», *Journal of the American Academy of Religion*, pp. 1-39.

<sup>74</sup> Walseth, Kristin (2006): «Sport and belonging», *International Review for the Sociology of Sport*, 41 (3), pp. 447-464.

tes, como es el caso del críquet en Inglaterra o de los deportes gaélicos en Barcelona<sup>75</sup>. Desde esta perspectiva, la práctica de estos deportes ayuda a los inmigrantes en la formación de su identidad y permite que los autóctonos entren en contacto con las culturas de sus «nuevos» vecinos. Otro beneficio de la práctica deportiva está relacionado con la posibilidad de mejorar el aprendizaje de un idioma, como es el caso de Cataluña, donde la participación en actividades deportivas ha ayudado a colectivos de inmigrantes al aprendizaje y práctica del catalán.

A pesar de las potencialidades de las actividades de tiempo libre, la participación en las actividades propuestas por los centros escolares suelen ser menor entre los hijos de familias inmigrantes<sup>76</sup>. Respecto a elección y la manera de disfrutar de las prácticas de ocio, Joaquín Giró<sup>77</sup> constata que los juegos de oposiciones entre el «aquí y allí» se mantienen latente entre los adolescentes de familias inmigrantes, a pesar de una supuesta identidad global. Resultados similares se detectaron entre los adolescentes que participan en actividades de ocio en asociaciones de inmigrantes<sup>78</sup>. En estos casos se observan diferencias en la vivencia del ocio y tiempo libre entre los distintos colectivos y de modo especial entre los jóvenes. Desde otro enfoque Alzamora<sup>79</sup> analiza el proceso de estigmatización y de estereotipación de las prácticas de ocio y el consumo de alcohol de los jóvenes ecuatorianos que se produce en el discurso de los agentes institucionales, periodistas y expertos. De esta manera se va generando un debate sobre «problemática pública»: las prácticas

que estos jóvenes inmigrantes llevan a cabo durante el fin de semana. A pesar de que dichas prácticas se asemejan en la forma a las que otros jóvenes de las localidades estudiadas realizan, son percibidas de manera distinta.

El debate abierto sobre el uso de la Web y las plataformas sociales online entre los jóvenes y sus posibilidades de aprendizaje y de inserción socio-laboral se ha ampliado a la juventud de origen inmigrante. El papel que las redes sociales online (RSO) desempeñan en la construcción y expresión (*performance*) de la identidad ha sido objeto de los primeros trabajos realizados sobre el tema<sup>80</sup>. Se estudia, por ejemplo, si los usuarios se despojan de su identidad offline en las interacciones online. Algunos autores analizan el papel de las RSO en la construcción y mantenimiento del capital social<sup>81</sup> mientras otros estudian la utilización de las RSO por parte de adolescentes<sup>82</sup> y de universitarios<sup>83</sup>. A pesar del incremento en el número de trabajos académicos, todavía es necesario realizar más investigaciones tanto teóricas como empíricas sobre los usuarios de las redes sociales online, particularmente desde la perspectiva que consideramos en este artículo<sup>84</sup>.

### 3. Reflexiones finales

El futuro de las segundas y terceras generaciones de ciudadanos procedentes de la inmigración es un tema relevante en la

<sup>75</sup> Kennet, Chris De Moragas, Miquel, Sagarzazu, Itasne, Cerezuela, Berta (2006): *Deporte e inmigración en España: el papel del deporte en la integración de los ciudadanos* [Memoria final], Centre d'Estudis Olímpics, Bellaterra, Barcelona.

<sup>76</sup> Gibson, Margareth, Bejinez, L., Hidalgo, N. & Rolón, C. (2004). *Belonging and school participation: lessons from a migrant student club*. In Teacher Colleague (ed). *School Connections* (pp. 129-149). University of Columbia Press.

<sup>77</sup> Giró, Joaquín (2011): «Las amistades y el ocio de los adolescentes, hijos de inmigrantes», *Papers*, 96 (1). 77-95.

<sup>78</sup> Maiztegui, Concepción, Cerezal, Julio y Leizarán, Idoia (2010): «Educación ciudadana e inmigración: análisis de las posibilidades de intervención desde el ámbito de la educación no formal». VI Congreso Internacional de Psicología y Educación. III Congreso Nacional de Psicología de la Educación, Valladolid.

<sup>79</sup> Alzamora, Miguel Angel (2010): «Jóvenes, ocio y estigma. Prácticas de conformación y estrategias de reducción de un estereotipo ligado al consumo de alcohol». En Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Mi-

grantes (coord.). *Familias, niños, niñas y jóvenes migrantes. Rompiendo estereotipos*. (173-182). Madrid:GIIM, IEPALA y Caja Madrid.

<sup>80</sup> Boyd, Danah y Heer, Jeffrey (2006): «Profiles as Conversation: Networked Identity Performance on Friendster.» *Proceedings of the Hawai'i International Conference on System Sciences (HICSS-39)*, Persistent Conversation Track. Kauai, HI: IEEE Computer Society. January 4-7.

<sup>81</sup> Ellison, Nicole Steinfeld, Charles y Lampe, Cliff (2007): «The benefits of Facebook «friends»: Social capital and college students' use of online social network sites», *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12(4), article 1. <http://jcmc.indiana.edu/vol12/issue4/ellison.html>

<sup>82</sup> Boyd, Danah (2008): «Facebook's Privacy Trainwreck: Exposure, Invasion, and Social Convergence.» *Convergence*, 14 (1).

<sup>83</sup> Ellison, Nicole Steinfeld, Charles y Lampe, Cliff (2007). *Op. cit.*

<sup>84</sup> Alonso, Andoni y Oiarzabal, Pedro J. (2010): *Diasporas in the New Media Age: Identity, Politics, and Community*. University of Nevada Press, Nevada.; Oiarzabal, Pedro J., y Reips, Ulf (2012): «Migration and Diaspora in the Age of Information and Communication Technologies», *Journal of Ethnicity and Migration Studies*, 38, (9), pp. 1333-1338.

investigación sobre migraciones. Las experiencias, las perspectivas y las relaciones de la gente joven proporcionan una información muy valiosa sobre los cambios sociales así como los procesos de continuidad ligados a los transcurros migratorios. En este artículo hemos presentado un marco analítico basado en el concepto de pertenencia, que comprende las dimensiones identitarias, sociales y performativas del proceso de integración de la juventud inmigrante.

Este concepto de difícil traducción y traslación a nuestro contexto académico se perfila como uno de los principales ejes de la investigación ya que permite analizar tanto las experiencias subjetivas como el entorno social que afecta a la vida cotidiana y conforman el marco identitario de los jóvenes inmigrantes. Mientras la identidad es uno de los fenómenos más afectados en los procesos migratorios, se conforma en base a un proceso de identificación y de no-identificación, el concepto de pertenencia tiene la ventaja de ofrecer un nuevo marco para analizar los procesos emocionales vinculados a su desarrollo así como los contextos y las políticas que inciden en dicho desarrollo. En este sentido ofrece un camino adecuado para cimentar la relación entre inmigración e identidad.

Las investigaciones sobre el tema constatan que los jóvenes desarrollan sus vínculos de pertenencia a través de las particularidades de sus procesos personales. De manera que la construc-

ción identitaria debe ser entendida en su contexto estructural, ya que este genera barreras y facilidades para el establecimiento de redes sociales. Desde esta perspectiva, sus experiencias reales de inclusión/exclusión así como las influencias contradictorias y los obstáculos que los jóvenes sufren en los procesos de integración social, especialmente con el grupo de iguales. Particularmente en la juventud y adolescencia puesto que son periodos de permanente recreación identitaria a través de rituales y actividades en el tiempo de ocio puesto que como Funes<sup>85</sup> afirmaba que no hay adolescente sin grupo, o colectivo de pertenencia. Las prácticas sociales se reflejan en el debate público y en el discurso político y de políticas sociales sobre el fenómeno de la inmigración. La manera en que la inmigración transforma espacios y lugares de las ciudades y éstos se pueden reivindicar como espacios de ciudadanía se relaciona con el eje performativo de la pertenencia. Al tiempo que el papel de las redes sociales, tanto offline como en creciente manera online, y los vínculos que generan parece un elemento fundamental en este proceso.

En definitiva, la revisión bibliográfica muestra la complejidad del tema, las diferencias entre los distintos colectivos, sus experiencias y sus contextos migratorios. Esta complejidad subraya la necesidad de futuras investigaciones que permitan avanzar en esta línea de investigación y conocer con más profundidad las semejanzas y diferencias entre grupos y contextos.

---

<sup>85</sup> Funes, Jaume (2000). *Op. cit.*



# Asylum Seeker's Access to Education- A Humanitarian Crisis in Israel

Jessica Ody\*

## Abstract

This article seeks to examine African refugees and asylum-seekers access to education in urban areas in Israel. It is based upon nine months of research in Tel Aviv between July 2011-March 2012 and is unique in its attempt to understand education access in an urban, developed humanitarian context. Mass Migration to Israel via the Sinai desert has posed a challenge to Israel's jus sanguinis immigration policy and the government's insensitive approach to the delivery of protection to those who are supposed to receive it has created a humanitarian crisis in a developed OECD nation. This paper offers a cross-cutting critical analyses on the provision of education on the basis that it is a basis right and core component of social protection and development. Children, Youth, and adult asylum seeking and refugee learners' access to education in Israel will be discussed. Lastly the paper endeavors to offer academia, international agencies, national policy makers and NGOs a clearer picture of the challenges that asylum-seekers face in accessing education in addition to a series of tools and strategies that partners, and relevant government agencies can use in order to improve, monitor and evaluate existing services.

**Key Words:** Refugee, Education, Forced Migration, Urban Refugees, Education in Emergencies, Asylum Seekers.

## Resumen

Este artículo pretende examinar los refugiados africanos y solicitantes de asilo y el acceso a la educación en las zonas urbanas de Israel. Se basa en nueve meses de investigación en Tel Aviv entre julio 2011-marzo 2012 y es único en su intento de entender acceso a la educación en un contexto urbano, dentro un país desarrollado a través de una crisis humanitaria. La migración masiva a Israel a través del desierto Sinai ha planteado un desafío a la política de inmigración de Israel y el enfoque insensible del gobierno para la prestación de protección a los que se supone que deben recibirlo ha creado una crisis humanitaria en un país desarrollado de la OCDE. Este documento ofrece un análisis crítico transversal en la provisión de educación sobre la base de que es un derecho de base y el componente básico de la protección social y el desarrollo. Niños, jóvenes y adultos que buscan asilo y los estudiantes refugiados acceso a la educación en Israel serán discutidos. Por último, los esfuerzos del papel para ofrecer la academia, organismos internacionales, responsables de las políticas nacionales y organizaciones no gubernamentales una idea más clara de los retos que enfrentan los solicitantes de asilo en el acceso a la educación, además de una serie de herramientas y estrategias que los socios y las agencias gubernamentales pertinentes pueden utilizar con el fin para mejorar, supervisar y evaluar los servicios existentes.

**Palabras clave:** Refugiado, Educación, Migración forzada, Refugiados urbanos educación en emergencias, solicitantes de asilo.

---

\* Graduate of the Masters Degree in International Humanitarian Action-NOHA.

## Introduction

At the time of writing (March 2012), an estimated 60,000 asylum seekers (the majority from Eritrea, Sudan and South Sudan) are residing in Israel<sup>1</sup>. A reflection of the times, globally there are people on the move everywhere, with the world's displaced population mark reaching an unprecedented 43 million people in 2012<sup>2</sup>. An estimated 15-16 million people are refugees and a further 1 million asylum-seekers<sup>3</sup>. 44 % of refugees and asylum seekers are children below the age of 18<sup>4</sup>.

### 1. Seeking Asylum in Israel: A State built by Refugees

Israel is a self-proclaimed Jewish and democratic state with *jus sanguinis* citizenship norms and essentially, as Kritzman highlights, Israel's immigration policy almost exclusively provides for the immigration of Jews and their relatives to Israel<sup>5</sup>. The fundamental component of Israel's immigration laws is the Law of Return, the general premise of which is that "[every Jew has the right to come to this country as an *oleh* [one who ascends, a Jewish newcomer to the land of Israel]."<sup>6</sup> These legislative instruments define Israel as an *Aliyah* state—a state of Jewish return—rather than an immigration state and the political ideology and Zionist determination to maintain a Jewish majority state has had ramifications on all aspects of migration to Israel, including asylum<sup>7</sup>.

One of the components of the 1951 convention is to allow asylum seekers the right to 'seek asylum' yet Israel's domestic law contradicts this fundamental principle. The Infiltration Law, first enacted in 1954 as an emergency measure providing harsh penalties against a person who is either a national of an enemy country<sup>8</sup> (enumerated in the law or who has been a resident in one of these countries) before entering Israel<sup>9</sup>.

In January 2012, the "Prevention of Infiltration Law" was ratified to apply to all asylum seekers in Israel. This law determines that all non-citizens who do not enter through an official border crossing into Israel, will be deemed to be "infiltrators" and can be detained for three years without any charge or trial. Furthermore, if the asylum seekers are identified as coming from an 'enemy' country, such as Sudan, they might face indefinite detention<sup>10</sup> (EMHRN, 2012). The government has also invested £58 million in constructing a wall along the Sinai alongside the construction of a detention centre with a capacity for 10,000 that is scheduled to open in November 2012.

In 2002 that the Israeli authorities established the National Status Granting Body, an inter-ministerial board tasked with reviewing and deciding on asylum applications lodged with UNHCR Israel<sup>11</sup>. The vast majority of asylum-seekers in Israel are from Eritrea, South Sudan and Sudan who undertake a perilous journey across the Sinai desert at the mercy of human traffickers<sup>12,13</sup>. Yet despite the mechanisms in place and large number of asylum seekers entering the country, only 6 people have been granted

<sup>1</sup> Data from UNHCR, Tel Aviv. The Ministry of Interior (MOI) and the media offer varying figures on the number of asylum seekers in Israel, ranging from 35,000-60,000.

<sup>2</sup> 26 million people are those forced to flee their homes and are displaced within their own countries, commonly referred to as internally displaced people, or IDPs. UNHCR(2012a) *State of the World's Refugees 2012*, UNHCR, Geneva.

<sup>3</sup> UNHCR (2012a) *Ibid*.

<sup>4</sup> UNHCR (2009) *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, IDPs and Stateless Persons*. UNHCR, Geneva.

<sup>5</sup> Kritzman- Amir, Tali (2009) "Otherness" as the underlying principle in Israel's Asylum Regime" *Israel Law Review*, p. 604

<sup>6</sup> Kritzman- Amir, Tali (2009) *Ibid*. p. 605. Law of Return, 5710-1950, Passed by the Knesset on the 20th of Tammuz, 5710 (July 5, 1950).

<sup>7</sup> Kritzman- Amir, Tali (2009) *Ibid*. p. 608.

<sup>8</sup> Enemy countries included: national or citizen of Lebanon, Egypt, Syria, Saudi-Arabia, Trans-Jordan, Iraq or Yemen, or is a resident or visi-

tor in one of those countries was defined as an "infiltrator" (Ben-Dor, 2003).

<sup>9</sup> Buchanan, Holly (2009) "Escape from Darfur: Why Israel Needs to Adopt a Comprehensive Domestic", *Chapman Law Review*.

<sup>10</sup> EMHRN (2012, January 13) "Israel: Knesset's repressive "anti-infiltration bill" to give another blow to migrants' rights" Retrieved 05 05, 2012, from The Euro-Mediterranean Human Rights Network: <http://www.euromedrights.org/en/news-en/emhrn-releases/statements-2012/10896.html>

<sup>11</sup> Afeef, Karin Fathimath (2009) *A promised land for refugees? Asylum and migration in Israel*. UNHCR Policy Development and Evaluation Service, Geneva, p. 5.

<sup>12</sup> For an overview of the history of asylum in Israel see (Ben-Dor, 2003).

<sup>13</sup> Human trafficking across the Sinai has become a lucrative yet perilous journey as traffickers inflict torture, rape, starvation and forced labour internment on a growing number of people in order to extract further funds from their families in the diaspora. For further reference, see (Ramita, 2011), (Human Rights Watch, 2008).

refugee status since 2009. This has numerous ramifications as it is only after the refugee status is assigned, can the now recognized 'refugee' make use of the rights and obligations the aforementioned carries with it under the 1951 Refugee Convention. Asylum Seekers in Israel are not entitled to access social services, welfare or housing and so, parts of downtown Tel Aviv resembled scenes from refugee camps as destitute asylum seekers make the parks, dilapidated buildings and shop doorways their shelter.

It is important to underline that many of asylum seekers do not see Israel as a settlement country. Israel is often asylum seekers second or third movement destination, as having being denied adequate social protection, have sought it elsewhere and therefore it is paramount to understand the inter-connectedness of migration flows and how access to social protection and basic services can play a pivotal role.

#### *A Humanitarian Emergency in the centre of Tel Aviv*

The presence of the 'invisible' living, sleeping, congregating in the centre of a developed nation has put the previously invisible very much in plain view<sup>14</sup>. Asylum Seekers, upon reaching the border to Israel are detained in Saharonim detention centre, whereby once their nationality as Eritrean or (until September 2012) Sudanese has been confirmed, are then bussed to Tel Aviv to find their way in their new environment. Urban refugees are a growing phenomenon and an affront to widespread beliefs that 'real' refugees are people properly encamped in rural locations and those who have chosen not to enter the camp regime, or who have escaped it, are inauthentic, economic migrants (Marfleet)<sup>15</sup>. It is this discourse that increasingly prevails in the public and political sphere in Israel as asylum seekers move to metro-

politan areas where unskilled labour opportunities arise. The limited access to basic services, detention, temporary protection and pertinent label 'infiltrator' can only be interpreted as the Government perceiving asylum seekers to be 'human waste, with no useful function to play in the land of their arrival and temporary stay and not intention or realistic prospect of being assimilated and incorporated into the new social body.<sup>16</sup> The prevailing mood of intolerance picked up momentum in towards the end of May 2012. Minister of Parliament (MP) Aryeh Eldain stated, (whilst touring the construction of the wall being built in the Sinai) "Anyone that penetrates Israel's border should be shot – a Swedish tourist, Sudanese from Eritrea, Eritreans from Sudan, Asians from Sinai. Whoever touches Israel's border – shot".

Towards the end of May 2012, Tel Aviv witnessed its first major race riots against the refugee community<sup>17</sup>. This event soon led to violence, with shops being vandalised, Africans attacked and racist chants filling the streets. Four MPs were at the helm of the march, fuelling the crowds with statements such as "The Sudanese are a cancer in our body" (MK Miri Regev) (Sherwood, 2012). The Interior Minister Eli Yishai, stated that most of the "Muslims that arrive here do not even believe that this country belongs to us, to the white man"<sup>18</sup>.

Through despondent government policies, a humanitarian crisis has evolved in a developed nation, whereby persons of concern struggle to access basic services, including education.

## 2. Refugees Access to Education

Children have a fundamental right to education and to the protection that schools often uniquely provide in the chaos that characterizes life for refugees and IDPs<sup>19</sup>. It has been widely rec-

<sup>14</sup> ActiveStills showcases a photo gallery collection of urban refugee experience in Israel (Cohen O.)

<sup>15</sup> More than half the refugees UNHCR serves globally now live in urban areas, a third in refugee camps with the remainder outside camps living in rural areas (UNHCR, 2012).

<sup>16</sup> Bauman, Zygmud (2004) *Wasted Lives Modernity and Outcasts*, Polity Press, Cambridge, p. 77. In the words of the current president Netanyahu 'The problem started seven years ago, and with the formation of the current government three years ago we decided to take care of the problem immediately. If we don't stop the problem, 60,000 infiltrators can turn into 600,000, and bring about the undoing of Israel as a Jewish and democratic state.' (Kubovich, 2012).

<sup>17</sup> The rampage through the area could be seen as an accumulation of weeks of media attention after 3 Eritrean youths were convicted of raping a 15 year old Israeli girl. Eli Yishai, the interior minister fuelled matters by stated in the news HIV-infected migrants were raping Israeli women and dozens of women in Tel Aviv had probably been raped but were too afraid to come forward due to stigma (Sherwood, 2012).

<sup>18</sup> Weiler-Polak, Dana (2012) "Israel enacts law allowing authorities to detain illegal migrants for up to 3 years," Retrieved May 05, 2012 from *Haaretz*: <<http://www.haaretz.com/news/national/israel-enacts-law-allowing-authorities-to-detain-illegal-migrants-for-up-to-3-years-1.434127>>

<sup>19</sup> Cahill, Kevin (2010) *Even in Chaos: Education in Emergencies*, Fordham University Press, New York.

ognized that access to education is one of the highest priorities of displaced communities as the multitude of benefits can facilitate: local integration, the development of human and social capital, self-reliance, skills, knowledge and a sense of stability and normalcy. Moreover, it is argued that education is a durable solution for both the present and future, as refugees who are educated are more likely than those who do not to have opportunities to be 'economically, politically, socially, cognitively, and psychologically resilient in all stages of their refugee hood – in exile, upon repatriation, upon resettlement, and in intervening times'<sup>20</sup>.

Despite the right to education being enshrined in a number of international and national frameworks, it is the most underfunded sector in humanitarian responses, receiving only 4% of funding.

Furthermore, only 3% of UNHCR's education budget funds activities in Europe and the Americas. At the time of writing, UNCHR Israel did not fund any implementing partners' educational projects. Perhaps it is implicit that in these 'developed' regions, legal frameworks are in place that should provide access to compulsory primary and secondary education for every child under a certain age, regardless of the child's national background and legal status, and therefore refugee children and young people are therefore going to school<sup>21</sup>. This is certainly reflected in the Israeli education system, under the supervision of Ministry of Education (MoE), is guided by the 'Compulsory Education Law' which sets out a comprehensive and inclusive legislative framework offering community participation and placing value on cultural and linguistic traditions to children aged 3-17<sup>22</sup>.

In November 2011, a *Knesset* (parliamentary) report on asylum seekers rights stated that "*Minors in this population are entitled to health, education and welfare services, since these are considered universal rights under the CRC; however each ministry has discretion in interpreting the Convention. Thus, whereas the Education and Health Ministries grant every minor the full range of services arising from these rights, the Welfare Minis-*

*try applies a narrow interpretation, granting services only in extreme cases*"<sup>23</sup>.

Whilst the government report states that asylum seeker children should be able to access education, there are some worrying undercurrents of the State's interpretation of its obligation to provide access to education for all children as not all schools where asylum seekers are placed are under the jurisdiction of the MoE. The hostile and prevalent anti- asylum seeker atmosphere has penetrated the classrooms and children are not exempt from xenophobic wide sweeping statements by coalition *Knesset* members. MP Michael Ben-Ari flippant statement that "*A fourth grader (Israeli) girl is studying in the same class with infiltrators' kids, that you don't know what diseases they are carrying. These are the worst viral diseases*" highlight the unsavoury current climax (Guarniera, 2012).

Furthermore, whilst national legislation stipulates that the state is obligated to ensure that education is of the highest quality and meets the needs of all learners, the following part of the paper underlines that there are noted discrepancies and challenges in the quality and equal access to education that asylum-seekers are able to access in Israel. This in turn brings into question whether all developed nations are in fact meeting the MDG of universal primary education? Furthermore, whilst national legislation stipulates that the state is obligated to ensure that education is of the highest quality and meets the needs of all learners, the following part of the paper underlines that there are noted discrepancies and challenges in the quality and equal access to education that asylum-seekers are able to access in Israel.

### 3. Early Childhood Care and Education (ECCE)

ECCE commonly refers to holistic approaches which support children's survival, growth, development and learning from birth to entry into primary school in formal, informal and non-

ties, textbooks and supplies (Ministry of Absorption, 2005). Higher education remains affordable, with most universities charging up to 10,000 NIS (£2000) per year for tuition costs and a variety of scholarships and grants are available for economically disadvantaged students and gifted and talented young people (Kunda, 2011). Suffice to say, Israel has a well-funded and developed state education system.

<sup>23</sup> *Knesset* (2011) "Infiltrators in Israel" *Knesset report*, Jerusalem.

<sup>20</sup> UNHCR (2011) *UNHCR concerned as sub-Saharan Africans targeted in Libya*. Retrieved May 05, 2012, from UNHCR: <http://www.unhcr.org/4e57d1cb9.html>, p. 83

<sup>21</sup> UNCHR (2011), *Ibid*.

<sup>22</sup> As in the majority of OECD countries, tuition in state education system is free until the completion of 12th Grade however there are hidden costs and parents are expected to contribute towards extra-curricular activi-

formal settings. ECCE are common in Israel and provide essential support for working parents, particularly mothers. Yet they are heavily over-subscribed despite several different frameworks for children of pre- school age in Israel. Asylum seekers access to municipal day care centres has been varied in different cities in Israel and many asylum seekers send their children to unregistered nurseries, set up by members of the refugee communities. Press reports on 'pirate' nurseries in Tel Aviv state that, since 2010, 3 children have died in these centers due to inadequate facilities and poorly equipped staff<sup>24</sup>. Yet parents are left with little choice as to where to leave their children, as they are ostracized from main stream options. Only in Eliat, a city in the south, have 30-40 children managed to be enrolled in a municipal kindergarten *Ganm Yotam*. However whilst this kindergarten is monitored by the municipality, it serves a segregator function, as only asylum seekers attend. The extent of hostility toward asylum seeker populations in South Tel Aviv was demonstrated April 2012, when a nursery was attacked by a Molotov bomb<sup>25</sup>. Luckily, no infants were hurt but the event highlighted rising intolerance and even the most vulnerable were attacked.

#### Pre- Primary Education

Pre- primary' is an umbrella term covering a wide range of provider and programs for children aged 3 and above. Pre-primary education for children from socio-economically marginalized families is particularly important as poverty, low levels of parental education and speaking a minority language are among the most prevailing transmitters of disadvantage across generations<sup>26</sup>.

In Israel, *Gan trom Chova* or *Gan Kedam Chova* is for children aged 3-5. This is usually operated by municipalities and

Compulsory Education Law requires that every child in Israel who reaches the age of 5 attends a kindergarten.

In Arad, a total of 31 asylum seeker children are currently enrolled in municipality kindergartens and in Eliat, 20 South Sudanese children attend a municipality kindergarten<sup>27</sup>. Both centers are fully equipped, with day care worker employed by the MoE and the municipality. In Tel Aviv, the number of infants enrolled in municipality kindergartens is unknown and asylum seeker families face considerable difficulty in accessing municipality kindergartens. This could be due to multiple factors, including high demand from Israeli families for limited spaces coupled with discriminatory practices. It is due to migrants' experiences of discrimination and segregation that NGOs such as Mesila take a prominent role in assisting asylum seekers enroll in schools in Tel Aviv<sup>28</sup>.

#### 4. Primary School education

In state schools in Israel at primary level approximately 75% percent of the curriculum is obligatory and 25% percent supplementary. There are an estimated 1150 asylum seeking children currently enrolled in primary and secondary schools in Tel Aviv<sup>29</sup>. As the MoE does not account for asylum seekers on its Education Information Management System (EIMS), it was not possible to get a disaggregated figure. The majority of primary school children from Shapira area in South Tel Aviv attend Bialik-Rogozin School, a democratic institution that caters for pupils Grade 1-12<sup>30</sup>.

Paradoxically, primary education in Eliat can only be likened to a system of apartheid as all asylum seeker children are obligated to attend a separate school, Niolot Eliat.

<sup>24</sup> Cheslow, D (2011) "Illegal toddlers pack Tel Aviv's pirate nurseries" *Haaretz*, Tel Aviv.

<sup>25</sup> Hartman, Ben (2012) " Tel Aviv arsonists target migrants" *Jerusalem Post*, Jerusalem.

<sup>26</sup> EFA (2010). *EFA Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalised*. UNESCO, Paris.

<sup>27</sup> CIMI (2011) "Navigating Migration Flows", Jerusalem, unpublished.

<sup>28</sup> Mesila (2012). Mesila make available and promote information/materials on education (and welfare) systems with respect to rights, opportunities and responsibilities in migrant languages and in accordance with migrant, refugee and asylum-seeker population needs.

<sup>29</sup> Mesila (2012).

<sup>30</sup> The school has attracted international attention for its inclusive educational program and commitment to integrating asylum-seekers and foreign children into the school system (Goodman, 2010). Flags from across the world, multi-linguistic welcome signs and a multi-cultural student body of Jewish Israeli, Arab- Israeli, and African asylum seekers make the institution unique in Israel. The school, recognizing the barriers that children from disadvantaged households face, also offers a range of free evening adult language and IT classes for parents.

NGOs have raised concerns that the facility in which the students study is not fit for purpose, citing that approximately 50 Sudanese and Eritrean children have been sent to a premise with poor infrastructure, where the staff 'have no teaching qualifications or experience and the children's studies and activities are not guided by an orderly curriculum and no one is monitoring the children's attendance rate or progress'. It is apparent that asylum seeker children in Eliat are prevented from accessing the national standard of education as their Israeli counterparts and the negative consequences are multiple. By not accessing good quality primary education is not only a hindrance to their process of integration but has severe implications for future academic achievement. Poor quality education is a disincentive to learn and promotes dropping-out of school. By not offering the children a standardized curriculum at primary level disadvantages their transition to secondary school juxtaposed with an almost guaranteed sentencing to unskilled employment option and social and economic marginalization. It is claimed that these authorities are discriminating against the refugee children on a racial basis yet at the time of writing, a legal case is still pending and the situation persists<sup>31</sup>. The dangers of allowing individual ministries and municipalities to interpret educational provision for asylum seekers has resulted in discriminatory measures against some of the most vulnerable at the margins of society.

### Secondary Education

Secondary school expands on foundational primary education and aims to equip learners with the skills and knowledge to become responsible adults with the skill set to pursue tertiary education or to go directly into a vocation<sup>32</sup>. Asylum-Seekers youth have access to varying forms of secondary school education in Israel. Unanswered questions remain such as the percentage of asylum-seekers taking the Bagrut (High school certificate) examination and passing and the percentage of students leaving school with a certificate of completion of 12<sup>th</sup> Grade. The

Bagrut is challenging, with only 42% of Israeli students passing first time<sup>33</sup>. It was reported that many asylum-seeker children are not prepared for the exam by teaching staff and therefore leave high school without any qualifications.

In Eliat, education at secondary school level remains the same as that at primary level, with students attending the Nofei Eliot school with no prospective of taking the *Meizav or Bagrut* examinations or gaining any recognized form of accreditation from their studies.

### Education in Detention Centers

In Israel, Matan detention centre for unaccompanied and separated minors in the development town of Hadera currently holds 60 adolescent boys between 12- 16 years of age and unfortunately is the status quo and not a 'last measure'. Students are held at the facility until spaces at boarding schools become available or until a relative comes forward to assume guardianship. Whilst there is a time-table with educational and recreational activities, detainees and NGOs have voiced concerns on the lack of educational content and the quality of what is being taught. During a visit to the prison, of the three education personnel in the facility, only one was qualified and the resources and equipment were poor. A disused shipping container was being used as a classroom. The general conditions and inadequate education provision for detainees is problematic as some minors can end up spending prolonged periods of time in the facility. In an 11 month period, it was reported that 19 minors attempted to commit suicide<sup>34</sup>.

Female unaccompanied minors are held in Givon prison, an adult prison for undocumented foreign migrant workers and asylum seekers. Female minors are not offered any sort of educational program whilst being detained. There is an education officer at Givon, however there is no set learning program for detainees, who are given Hebrew books on an ad-hoc basis. According to the UNHCR guidelines ' During

<sup>31</sup> In July 2011, in response to this discriminatory treatment and the municipality's refusal to enroll the children in state-run schools, a petition was filed in the Be'er Sheva District Court against the Municipality of Eilat and the Ministry of Education with the assistance of Tel Aviv University's Refugee Rights Clinic and the Hotline for Migrant Workers.

<sup>32</sup> Zeus, Barbara (2011) *Education for Crisis-Affected Youth: A literature review*. Retrieved January 15, 2012, from INEE: <<http://www.ineesite.org>>

<sup>33</sup> Gal, John (2010) "Israeli Child Policy and Outcomes", *OECD Social, Employment and Migration working papers (104)*. OECD.

<sup>34</sup> Neshet (2011), *Op. Cit.*

detention, children have a right to education which should optimally take place outside the detention premises in order to facilitate the continuation of their education upon release. Provision should be made for their recreation and play which is essential to a child's mental development and will alleviate stress and trauma<sup>35</sup>. This notion is completely disregarded in Israel.

### *Education in Boarding Schools*

An increasing number of young, unaccompanied male minors, predominantly from Eritrea have been making the perilous journey across the Sinai. Like their elder compatriots, many cite draft evasion as a push factor for leaving Eritrea, made all the more urgent as the final year in High School is now spent in Sawa military compound. If a young person completes high school, they are now automatically drafted into the national military service whereby they face an indefinite period of military service<sup>36</sup>. Paradoxically, completing high school in Eritrea correlates with less livelihood options as all graduates are absorbed into unlimited national service.

Upon arrival in Israel, if identified as under 18 by the MoI, unaccompanied minors and separated minors (due to their parents being unable to adequately care for them) may be placed in a national boarding school. There are 11 boarding schools that receive asylum seekers within Israel. The conditions and educational programs for asylum seekers vary considerably between the different schools. Some boarding schools such as Kadoorie fully integrate students into mainstream classes and asylum seekers have the opportunity to study general, vocational and agricultural tracks in preparation for the Bagrut or Te'udat Gmar certificates<sup>37</sup>. Another boarding school that was created to accommodate unaccompanied minors is Nitzana, operated by the MoE and the Jewish Agency. It is unique as it forms part of a youth village and has a capacity to accommodate up to 50 students (at the time of writing there are 45 stu-

dents). Minors follow a learning program that includes vocational training.

On the other hand, some schools do not integrate students into mainstream classes due to reluctance on the part of some schools to prepare asylum seekers students for the Bagrut or even a Grade 12 matriculation certificate. As a result of the poor standards of education and care found in many of the schools, a phenomenon of unaccompanied minors running away from boarding schools to Tel Aviv has developed<sup>38</sup>. Minors cited as to why they left the schools, which included:

- The poor quality of education in the boarding schools and low expectations from the teachers led to a feeling of being 'babysat' until they are 19.
- Bullying and feeling of ostracism by the other Israeli youths in the school
- Being put in inappropriate classes for their age
- Lack of support and help with studies
- Students did not go to systematic schooling before and struggle to adjust.
- Desire to be in Tel Aviv, working, financially secure and ready in case they are forced to leave.
- Desire to be working full time in order to send remittances home and pay off debts to human traffickers.

### *Non-Formal Education for adolescents*

Assaf, an NGO in Tel Aviv is one of very few organizations consolidating activities for this disenfranchised group. A youth club meets three times per week and is attended by 200 youths between 13-20 years old. It is run by an educational coordinator from the asylum seeking community and activities are diverse, seeking to promote both formal and soft skill development. Yet notably the vast majority of attendees to these youth clubs across Israel were male. Zeus argues that programs cannot rely solely on beneficiary demand but must make concerted efforts to reach girls<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> UNHCR (1999) *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, UNHCR, Geneva.

<sup>36</sup> UK border Control (2011) "Country of Origin information: Eritrea" Retrieved 12 12, 2011, from Refworld: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/coi/china/eritrea/>

<sup>37</sup> Kadoorie (2012)

<sup>38</sup> Abukar (2011)

<sup>39</sup> Zeus (2011) *Op. Cit.*

### *Higher Education*

On the whole, higher education institutions in Israel are receptive and accommodating towards asylum seeker students and mainly raise concerns about the legality of an asylum seekers status. The number of asylum-seekers accessing higher education in Israel remains low, with students studying to date in Tel Aviv-Jaffa academic college, IDC Herzilya, Ben Gurion University of the Negev, Tel Aviv University, Seminar Kibbitzm and Ha Hatahana art college There are also a number of asylum seekers who have enrolled in Bible colleges. In reflecting the profiles of current asylum seekers in higher education and those interested, the majority had lived in Israel for over two years and had some form of stable income<sup>40</sup>. The majority of students were between 25-40 years old, and three already held B.A degrees from their country of origin<sup>41</sup>.

### *Technical and Vocational Education Training (TVET)*

TVET is a high priority amongst asylum seekers in Israel. The transnational value of being a skilled laborer was cited as a critical factor, with one interviewee from South Sudan responding that he wanted to take a Mechanics course as he did not want to return (to South Sudan) 'as unskilled as I arrived'. Despite this high demand from both youth and adults, few NGOs were able to provide vocational and professional training. One of the main providers of TVET was CEC offering courses in Business Management, Photography, Graphic design, Computer skills and Play-back theatre Another successful vocational course run through the CEC and Assaf was a Translation and 'How to be a spokesperson' course run in early 2011. Several of the graduates have gone on to find paid employment as translators for the UNHCR Tel Aviv and local NGOs.

### *Hebrew and English Language Courses*

There is an unequivocal consensus amongst asylum seekers about the need to learn Hebrew and English. Interestingly, many asylum seekers met during the research begun to learn

Hebrew only after a year in Israel and placed a higher importance on learning English. This can be linked to their initial perceived temporariness of their stay in Israel and their aspirations to migrate elsewhere. Furthermore, many stated that employees preferred to speak to them in English and that often they would try to speak in Hebrew, only to be replied to in English. A number of NGOs across Israel offer courses, taught by volunteers.

### *Cultural Orientation Training*

There is no government led initiative to provide asylum-seekers with any form of cultural orientation upon arrival in Israel. There is no government agency that explains to the migrants their rights and duties or offers them guidance on arranging medical insurance for themselves and their children, on their employment rights, on their obligation to send their children to school, and so forth. However Amnesty International's (AI) 'Refugees as Agents of Social Change' course offers the most comprehensive example of a project attempting to overcome this shortfall and accentuates the more progressive notions in humanitarian action. In 2011, AI ran a total of 9 courses in Tel Aviv, Eliat, Ashdod and Arad<sup>42</sup>. These courses lasted for a total of 8/9 weeks and were co- taught between an Israeli volunteer and a paid asylum seeker. The group profiles were divided amongst country of origin and a separate group was created for Eritrean women (The rest of the groups were mixed). The courses included lectures on health care, contraception, the asylum system and history and current societal issues in Israel and experts from other organizations such as PHR, Kav loved and Assaf guest lectured on specific thematic issues. Once the sessions had finished, community members continued to hold sessions, disseminating information to newcomers (Robinson, 2012).

### **Conclusion**

This paper has sought to examine how asylum seekers have been able to access one type of social service in Israel – Education. Education as a key site for social and cultural learning also

<sup>40</sup> Berman (2012).

<sup>41</sup> Lempsin (2011).

<sup>42</sup> Robinson (2012).



has an aim of reproducing culture and thus reinforcing hegemonic structures. As highlighted in this research, Israel's unwillingness to host non-Jewish immigrants has permeated into the classroom. Undeniably on one hand, asylum seeker youths have been able to enroll in primary and secondary education in Israel. Paradigms of good practice can be seen in a number of secondary schools, whereby students have been supported and integrated into mainstream classes. In addition, a handful of adults are currently studying at tertiary level. Higher education institutions and some *Ulpans* show commitment to facilitating refugees and asylum seekers access to their programs, recognizing the richness and contribution that these students can make and offering full or partial scholarships and flexibility with regard to documentation of school certificates. Notwithstanding, it is apparent that asylum seekers can face many difficulties with regard to accessing education in Israel. Access to municipality day care centers varies between the different locations and the policy of segregated, under-funded and low caliber of education in Eliat highlights worrying discriminatory practices. Nationally, there is a lack of information on quality, adaptability, attendance and supervision of education for asylum seeker children, information that is essential in order to design responsive, effective and relevant policies. The absence of this data underscores the government's disinterest in engaging in any type of holistic approach to addressing the needs of the asylum seeker population.

This disregard toward the needs of asylum seeking youths is portrayed most brutally in the detention center facilities, whereby the majority of unaccompanied minors will be detained. Denial of education in these facilities permeates and impacts upon child protection and mental well-being and further expounds upon their vulnerabilities in the present and future.

Evidently there is an absence of political will on the part of the government to facilitate refugee determination and the integration of asylum seekers into the population however this paper posits some optimistic recommendations that if heeded, could improve livelihood opportunities and well-being for the most vulnerable members of society.

This includes: the MoE ceasing to operate discriminatory and segregator practices in Eliat and boarding schools across the country, improving (national) monitoring systems regarding access to and learning outcomes of asylum seekers and refugees, including data on gender parity and disability, expanding non

formal education programs that address interruptions in education and help youth balance learning and earning as well as more advocacy from NGO, community groups and UN agencies.

## Bibliography

- Afeef, Karin Fathimath (2009) *A promised land for refugees? Asylum and migration in Israel*. UNHCR Policy Development and Evaluation Service, Geneva.
- Anderson, Allison (2011) "The Right to Education for Children in Emergencies", *International Humanitarian Legal Studies* 2, 84-126.
- Bauman, Zygmud (2004) *Wasted Lives Modernity and Outcasts*, Polity Press, Cambridge.
- Bourgonie, Paloma (2011) "Education for refugee and asylum seeking children in OECD countries", *Education international*, Retrieved 02-17-2012, from OECD:[http://download.eiie.org/Docs/WebDepot/EIResearch\\_Paloma\\_Eng\\_final\\_med.pdf](http://download.eiie.org/Docs/WebDepot/EIResearch_Paloma_Eng_final_med.pdf)
- Buchanan, Holly (2009) "Escape from Darfur: Why Israel Needs to Adopt a Comprehensive Domestic", *Chapman Law Review*.
- Cahill, Kevin (2010) *Even in Chaos: Education in Emergencies*, Fordham University Press, New York.
- Cheslow, D (2011) "Illegal toddlers pack Tel Aviv's pirate nurseries" *Haaretz*, Tel Aviv.
- CIMI (2011) "Navigating Migration Flows", Jerusalem, unpublished.
- EFA (2010) *EFA Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalised*. UNESCO, Paris.
- EMHRN (2012, January 13) "Israel: Knesset's repressive "anti-infiltration bill" to give another blow to migrants' rights" Retrieved 05-05-2012, from The Euro-Mediterranean Human Rights Network: <http://www.euome-drights.org/en/news-en/emhrn-releases/statements-2012/10896.html>
- Gal, John (2010) "Israeli Child Policy and Outcomes", *OECD Social, Employment and Migration working papers (104)*. OECD.
- Goodman, Karen (2010). *Strangers No More* [Motion Picture].
- Hartman, Ben (2012) "Tel Aviv arsonists target migrants" *Jerusalem Post*, Jerusalem.
- Heckman, James (2007) *The American High School Graduation rate: Trends and Levels* National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Human Rights Watch (2008) *Sinai perils*, Human Rights Watch, New York.
- Human Rights Watch (2009) *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's mistreatment of asylum seekers and migrants*, Human Rights Watch, New York.
- Kholi, Ravi & Mather, Rosie (2003) "Promoting psychosocial well being in unaccompanied asylum seeking young people in the United Kingdom", *Child and Family Social work*, 201-212.
- Knesset (2011) "Infiltrators in Israel" *Knesset report*, Jerusalem.
- Kritchman, Tali (2010) "Responsibility Sharing and the Rights of Refugees: The Case of Israel", *Refugee Rights Clinic*, Tel Aviv.

- Kritzman- Amir, Tali (2009) "Otherness" as the underlying principle in Israel's Asylum Regime" *Israel Law Review*, 603-627.
- Kubovich, Yaniv & Neshet, Talila (2012) "Interior Minister: UN should take care of migrant workers, not Israel", *Haaretz*.
- Lammers, Ellen (2011) "Refugees in the City: The Politics of knowledge". *Refuge (24)*1, 99-106.
- Marfleet, Phil (2007) "Forgotten", "Hidden": Predicaments of the Urban Refugee", *Refuge (24)*, 36-45.
- Ministry of Absorption (2005) *Education in Israel*. Ministry of Absorption, Jerusalem.
- Munoz, Venoz (2010) *Report of the Special Rapporteur on the Right to Education*. UN Human Rights Council, Geneva.
- Nesher, Talila (2011) "Israeli holding facility for minors violates international child-protection law, Haaretz learns", *Haaretz*.
- Papadopoulos, Renos (2002) *Therapeutic Care for Refugees: No Place like Home*. Karmac Books, London.
- Right to Education (2006) "Right to Education in Israel" Retrieved 01-02-2012, from *Right to Education*: <<http://www.right-to-education.org/country-node/442/country-constitutional>>
- Sherwood, Harriet (2012) "Israel turns on its refugees", Retrieved June 05, 2012, from *The Guardian*: <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jun/04/israel-migrant-hate?INTCMP=SRCH>>
- Smith, Merrill (2004) "Warehousing Refugees: A Denial of Rights, a Waste of Humanity", *World Refugee Survey*, 38-56.
- UK border Control (2011) "Country of Origin information: Eritrea" Retrieved 12-12-2011, from Refworld: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/col/china/eritrea/>
- UNCHR (1951). *Article 1(A)(2) of the Refugee Convention Relating to the Status of Refugees*, UNHCR.
- UNHCR (1999) *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, UNHCR, Geneva.
- UNHCR (2009) *Global Trends: Refugees, Asylum Seekers, Returnees, IDPS and Stateless Persons*. UNHCR, Geneva.
- UNHCR (2011a) *Improving Access to Education for Asylum-seeker, Refugee Children and Adolescents in Central Europe*, UNHCR.
- UNHCR (2011b) *Refugee Education: A Global Review*. UNHCR, Geneva.
- UNHCR (2011c) *UNHCR concerned as sub-Saharan Africans targeted in Libya*. Retrieved May 05, 2012, from UNHCR: <http://www.unhcr.org/4e57d1cb9.html>
- UNHCR (2012a) *A new beginning in a third country*. Retrieved May 21, 2012, from UNHCR: <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>
- UNHCR (2012b) *State of the World's Refugees 2012*, UNHCR, Geneva.
- Weiler-Polak, Dana (2012) "Israel enacts law allowing authorities to detain illegal migrants for up to 3 years", Retrieved May 05, 2012 from *Haaretz*: <<http://www.haaretz.com/news/national/israel-enacts-law-allowing-authorities-to-detain-illegal-migrants-for-up-to-3-years-1.434127>>
- WRC (2011) *Making Our Way: Resettled Refugees and Ayslee Youth in New York*. WRC, New York.
- Zeus, Barbara (2011) *Education for Crisis-Affected Youth: A literature review*. Retrieved January 15, 2012, from INEE:<[http:// www.ineesite.org](http://www.ineesite.org)>

## Interviews

- Abukar, A. ASSAF and youth work, 2011, October 14.
- Berman, N. Higher Education Coordinator ARDC, 2012, January 15.
- Kadoorie. Visit to Kadoorie boarding school, 2011, December 14.
- Kunda, D. Higher Education and Asylum Seekers, 2011, 11 11.
- Lempsin, F. Founder of Tov Ladaat, 2011, November 20.
- Mesila. Mesila Education Services for Refugees, 2012, December 12.
- Musa. Education opportunities in Israel, 2012, February 11.
- Robinson, S. Amnesty International and Refugee Rights in Israel, 2012, January 14.

# Land Grabbing in Sub Saharan Africa. A Human Rights Framework to address State and Extraterritorial Obligations: The case of China in the D. R. of the Congo

Ute Reisinger\*

## Abstract

The size and duration of land grabs in Sub Saharan Africa are of dimensions never seen before. This work aims at using human rights as a tool to address the impact of land grabbing on local livelihoods. Findings suggest that land grabs serve the interests of investing governments entailing direct or indirect state involvement. In the majority of cases investments are characterised by a lack of transparency and participation of local populations. Land grabs cause loss of access to land and resources leaving people unable to feed themselves. At the same time those affected have no voice to demand justice. This article explores the obligations of host states under economic, social and cultural rights and examines extraterritorial obligations of investing states. The findings are applied to a case study of a Chinese investment in the Democratic Republic of Congo. The author argues that a human rights approach does not leave space for land grabs.

**Keywords:** Land Grabbing, Human Rights, Food Security, Extraterritorial Obligations, China, Democratic Republic of Congo.

## Resumen

La área y la duración del acaparamiento de tierras en África al sur del Sahara son de dimensiones nunca antes vistas. Este trabajo tiene como objetivo utilizar los derechos humanos como un instrumento para abordar el impacto del acaparamiento de tierras a los sustentos locales. Los resultados sugieren que el acaparamiento de tierras sirve en primer lugar a los intereses de los gobiernos que invierten y que impliquen la participación de esos de forma directa o indirecta. En la mayoría de los casos, las inversiones se caracterizan por una falta de transparencia y la participación de las poblaciones locales. El acaparamiento de tierras causa la pérdida del acceso a la tierra y los recursos que resulta en que la gente es incapaz de alimentarse por sí misma. Al mismo tiempo, las personas afectadas no tienen voz para exigir justicia. Este artículo explora las obligaciones de los estados anfitriones bajo los derechos económicos, sociales y culturales, y examina las obligaciones extraterritoriales de los estados que invierten. Las investigaciones se aplican a un caso de estudio de una inversión de China en la República Democrática del Congo. El autor argumenta que un enfoque de derechos humanos no deja espacio para la apropiación de tierras.

**Palabras claves:** Acaparamiento de tierras, Derechos Humanos, Seguridad Alimentaria, Obligaciones Extraterritoriales, China, República Democrática del Congo.

---

\* European Master's Degree on Human Rights and Democratisation Academic Year 2010/2011.

## List of abbreviations

ACHPR:	African Charter on Human and Peoples Rights.
CESCR:	Commission on Economic Social and Cultural Rights.
DRC:	Democratic Republic of Congo.
ESC:	Economic Social and Cultural.
ETO:	Extraterritorial Obligation.
GC:	General Comment.
ICESCR:	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
UDHR:	Universal Declaration of Human Rights.
UN:	United Nations.
UNDRIP:	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

### 1. A Human Rights Framework to address Land Grabbing

A formerly state-owned Chinese company acquired 3 million hectares of land in the Democratic Republic of Congo (DRC). The giant agricultural plantation will produce palm oil of which nearly 100 percent will be exported to China to provide food and biofuel for the Chinese. What will happen to the Congolese people living on the land in question, we don't know. What we know is that the Chinese have title to the land for 99 years and that those living upon it will be deprived of their rights to food and housing.

When foreign investors acquiring large stretches of land for cultivation and export of agricultural products, access to water or market speculations, we speak of land grabbing. When up to 100 percent of produce is used to satisfy food and energy needs of foreign countries, local populations driven off their lands lose the ability to feed themselves and their livelihood and culture. Therefore land grabbing is of essential concern to Economic Social and Cultural rights.

This article portrays the phenomenon land grabbing and its potential negative effects on local populations concerned by ana-

lysing its implications on economic, social and cultural rights. The author targets to assess the degree of compliance with human rights standards by states and examines their potential protection from negative impacts of investments. We identify host governments as primarily responsible to respect, protect and fulfil human rights of those affected. Further this paper argues that investing governments carry extraterritorial obligations. The findings are applied to a case study of a palm tree plantation in the DRC.

### 2. A global rush on farmland

Rising demand for food and energy has caused a global rush on farmland. Media reports claim that within the last decade 63 million hectares (amounting to the size of France, Germany and Italy combined) have been subject to this new form of agricultural investment.<sup>1</sup> In 2009 alone six million hectares of land deals have been publicly announced.<sup>2</sup>

Although not an entirely new phenomenon, the Special Rapporteur on the Right to Food, Oliver De Schutter states: 'What we are witnessing is a situation in which pressures on land and water are increasing at an unprecedented speed. Each year, up to 30 million hectares of farmland are lost.'<sup>3</sup>

The different estimates clearly draw the light on a key factor of land grabs: The lack of available information and transparency. In most cases investment contracts are not publicly available and may be nested in bilateral agreements of development cooperation. Negotiations are often held under a high level of secrecy and access to information is denied to the public. Thus affected populations most likely have not been consulted in the drafting phase of agreements.

While Latin America and South East Asia have traditionally been primary targets of foreign investment in agriculture, the World Bank in its initial report on the subject found that in recent years more than 70 percent of land deals took place in Sub Saharan Africa.<sup>4</sup> Generally speaking Cameroon, the DRC, Ethio-

<sup>1</sup> Cotula, Lorenzo (2011) 'Land Deals In Africa: What is in the Contracts?', International Institute for Environment and Development, pp. 12-14.

<sup>2</sup> The Economist, 'When others are grabbing their land, Evidence is piling up against acquisitions of farmland in poor countries', 5 May 2011, accessible at: <http://is.gd/3SL76J>, (consulted: 6 May 2011).

<sup>3</sup> GA/SHC/3985, 'Unprecedented Pressure on Farmland', 21. October 2010, accessible at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/gashc3985.doc.htm>.

<sup>4</sup> World Bank Group (2011): 'Rising Global Interest in Farm Land, Can it yield sustainable and equitable benefits?', The World Bank Publications, Washington DC, n.p.a.

pia, Madagascar, Mali, Mozambique, Sudan, Tanzania and Zambia have been identified as the primary targets of land grabs.<sup>5</sup>

### 3. Foreign investors looking for food and energy

The major current investors in the Sub Saharan Region are China, South Korea and the Gulf States. Investment of the Gulf States were targeted to Sudan and other African member states of the Organisation of the Islamic Conference. China on the contrary has favoured Zambia, Angola, Mozambique and the DRC.<sup>6</sup>

An essential characteristic of land grabbing is the direct or indirect involvement of investing governments. By acquiring arable land for up to 99 years, states may directly outsource their food production, or execute projects via state-owned enterprises. Furthermore they often provide subsidies for food or bio-fuel production.

By and large about 50 percent of land grabs are conducted with state involvement. The forms of investments and players involved often depend on the general level of openness to foreign investment and effective governmental control in host countries. Cotula for instance reports that up to 90 percent of foreign land acquisitions in Ethiopia are done by private entities.<sup>7</sup> Whereas in countries like Sudan, Zimbabwe or Congo land grabs are often granted via government-to-government agreements. Additionally international financial institutions actively encourage large-scale investment in agriculture.<sup>8</sup> Stock market brokers, investment houses, private equity funds and hedge funds have

emerged as new actors in the agricultural sector acquiring farmland for speculation purposes only.<sup>9</sup>

While governmental investments often aim at food production, private corporations mainly produce crops for biofuels and often are based in Western countries. While financial investment in food production is highest, biofuel investments tend to occupy larger scales of land.

Contrary to the wide spread belief the most common form of land grabbing is not the transfer of ownership but the acquisition of land through long-term leasing of up to 99 years.<sup>10</sup> Most land acquisitions are not illegal and are by and large concluded mutually and under established investment or trade law. Many agreements consist of various (political) documents. Contracts themselves are in most cases short and unspecific. They provide little exchange for public revenue and often do not specify development objectives to be fulfilled in return. Neither do they provide for adequate protection for local populations affected.<sup>11</sup> It has been found that the vast majority of investments are characterized by this lack of transparency, public information or incompleteness of contracts. Therefore it can be argued that investments that are concluded without the participation or consultation of local populations under non-transparent conditions are illegitimate.<sup>12</sup> Beyond that the East African Farmers Federation takes a strong position against foreign land acquisitions and explicitly states that investments that cause displacements, lack of consultation, do not contribute to national food security, degrade natural resources including water and biodiversity, are not environmentally sustainable, destroy local livelihoods and/or are initiated due to market speculations, are viewed to be illegal.<sup>13</sup>

<sup>5</sup> Ibid, n.p.a. Also refer to: IFAD (2009): 'The Growing Demand for Land Risks and Opportunities for Smallholder Farmers', Discussion Paper prepared for the Round Table organized during the Thirty-second session of IFAD's Governing Council, IFAD, Rome, p. 51. and De Schutter, Olivier (2009): 'Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge', Human Rights Council, Geneva, p. 3.

<sup>6</sup> Cuffaro, Nadina and Hallam, David (2011): "Land Grabbing" in Developing Countries: Foreign Investors, Regulation and Codes of Conduct', Working Paper 3/2011, University of Cassino, Cassino, p. 5.

<sup>7</sup> Cotula, Lorenzo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>8</sup> Shepard, Daniel (2011): 'Land Grabbing and Potential Implications for World Food Security', *Sustainable Agricultural Development: Recent Approaches in Resources Management and Environmentally-balanced Production Enhancement*, Springer Verlag, Heidelberg, pp. 25-44.

<sup>9</sup> FIAN (2010): 'Land Grabbing In Kenya and Mozambique, A report on two research missions – and a human rights analysis of land grabbing', FIAN International Secretariat, Heidelberg, p. 10.

<sup>10</sup> Cufarro, Nadina and Hallam, David, *op. cit.*, p. 4.

<sup>11</sup> Cotula, Lorenzo, *op. cit.*, p. 1.

<sup>12</sup> Cufarro, Nadina and Hallam (2009): David, *op. cit.*, p. 1 and Spiel-doch, Alexandra and Murphy, Sophia, 'Agricultural Land Acquisitions: Implications for Food Security and Poverty Alleviation', *Land Grab? The Race for the World's Farmland*, Woodrow Wilson International-Center for Scholars, Washington DC, n.p.a.

<sup>13</sup> EAFF (2010): The Entebbe Declaration on large foreign land acquisition. Entebbe. The EAFF covers the following countries: Burundi, Democratic Republic of Congo, Djibouti, Eritrea, Federal Democratic Republic of Ethiopia, Kenya, Rwanda, Uganda and the United Republic of Tanzania.

The recent food price crisis, caused by a combination of supply problems and protectionist measurements against price volatility is both cause and motivation to land grabs. On the one hand soaring agricultural prices increased the expected profit per unit of land encouraging stock markets for quick and secure investments. On the other hand, in an attempt to protect local markets from price fluctuations, many countries outsourced agricultural production.<sup>14</sup> Therefore it has been acknowledged that the surge for arable land is 'truly a consequence' of the food crisis.<sup>15</sup> Moreover access to water has increasingly become a motivation for large-scale land acquisitions. Rising energy consumption and soaring oil prices increased the demand for bio-fuels. Additionally population growth, natural disasters, climate change and change of diets provide for long-term explanations. Financial market speculations are also to blame for volatility and increase of commodity prices.<sup>16</sup>

At the same time host countries justify land allocations in order to obtain skills and technology for their own food production. Many investors however, are not traditional agricultural enterprises and enter the sector appreciating rising demand or subsidies from their host governments. As a consequence potential knowledge transfer is limited. Especially international financial institutions promote the availability of abundant 'unused' land in Sub Saharan Africa. But even if not cultivated, often land is used for grazing, medicinal plants or access to water.<sup>17</sup>

#### 4. Loosing access to land and resources

Those benefiting from investments are often local elites and corrupt governments. When up to 100 percent of crops are used for export to fulfill food security targets of foreign countries, benefits for local populations are limited.

Most importantly though in any case people are driven off their lands and loose access to resources. Moreover local populations residing on land in question are not consulted or included in contract negotiations. At the same time those affected have no voice to demand justice. Investigations revealed that no African country requires free, prior and informed consent of local landholders before entering into investment contracts.<sup>18</sup> Usually no compensation had been paid upon eviction.<sup>19</sup>

Forced evictions cause an immediate and long-term loss of access to land and resources, driving people into poverty. It is highly likely that land grabs will cause long-term socioeconomic and cultural changes in local societies, impact the value and ownership structures of land and restructure agricultural production. A shift from domestic to foreign domination of natural resources and land, will contribute to inequality between groups of society.<sup>20</sup> Foreign investors might further divide communities by privileging few and further marginalize many.<sup>21</sup> While ownership structures may create new elites, displacements may cause urbanisation and loss of traditional agriculture. In many cases land grabbing provokes social and violent conflicts.<sup>22</sup> Giving up farming to work on industrial plantations may cause a loss of personal identity and culture. Likewise job opportunities are often only temporary, low-paid and insecure.<sup>23</sup>

Moreover the fact that investors favour weak governmental structures provides evidence for a new form of resource curse. Benefits of foreign investments are often derailed from their initial purpose and end up enriching small elites. In this context private investors often apply only the least standards in terms of environmental, social, and labour regulations in their projects.

Soil degradation and water scarcity through inappropriate forms of farming and cultivation of alien crops are serious long-term consequences of large-scale industrial cultivation. Water pollution from pesticides and fertilizers are further con-

<sup>14</sup> IFAD, *op. cit.*, n.p.a.

<sup>15</sup> International Land Coalition, 'Food scare sparks Third World land rush', 30 April 2009, accessible at: <http://is.gd/JaWJs7>, (consulted: 01 June 2011).

<sup>16</sup> Spieldoch, Alexandra and Murphy, Sophia, *op. cit.*, p.43, see also: African Economic Outlook, Macroeconomic Prospects, accessible at: <http://is.gd/w3tLFP> (consulted: 08 June 2011).

<sup>17</sup> Spieldoch, Alexandra and Murphy, Sophia, *op. cit.*, p. 45.

<sup>18</sup> Cotula, Lorenzo, *op. cit.*, p. 32. World Bank Group, *op. cit.*, p. 38-40.

<sup>19</sup> Cotula, Lorenzo, *op. cit.* p. 32.

<sup>20</sup> Shepard, Daniel and Anuradha, Mittal (2009): 'The Great Land Grab - Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor', The Oakland Institute, Oakland, USA, p.12.

<sup>21</sup> Spieldoch, Alexandra and Murphy, Sophia, *op. cit.*, p. 46.

<sup>22</sup> Amnesty International (2010): 'Haki Zetu, ESC Rights in Practise, The Right to Adequate Food', Amnesty International Netherlands, Amsterdam, p. 13.

<sup>23</sup> Spieldoch, Alexandra and Murphy, Sophia, *op. cit.*, p. 47.

sequences. Agrofuels often involve deforestation and may negatively impact greenhouse gas emissions.<sup>24</sup>

Generally speaking land in Sub Saharan Africa is not only an economic or environmental asset, but also a social, cultural and ontological resource. Land is essential to construct social identity and to organize religious beliefs. Land is the link of generations and key to spirituality of African societies. As a result land traditionally had no financial value and was commonly owned. According to World Bank estimates, only two to ten percent of land in Africa is held under formal tenure.<sup>25</sup> The lack of documented rights on land puts into jeopardy the legitimacy of local land claims and effectiveness of consultations, consequently the viability of the investment as such.<sup>26</sup>

### 5. Economic Social and Cultural rights as a tool to demand justice

Land grabbing is a clear contradiction to Economic Social and Cultural Rights (ESC). The access to land and resources has been defined as core content of the right to food, housing and self-determination. The right to food calls for a fair distribution of food supplies while the right to housing aims at abolishing forced evictions. In the context of progressive realization ESC rights outlaw a derogation of living standards without fair compensation. In its General Comments (GC) the Committee on Economic Social and Cultural Rights (CESCR) has repeatedly stressed the importance of participation of local populations in decision-making processes. Furthermore the African system of human rights puts emphasis on the right to natural resources, development and a healthy environment.

Taking a closer look on the right to food, one can derive various aspects applicable to land grabs: Firstly, the duty to continuously improve living conditions does not permit the displacement

or eviction of groups of people. A violation occurs because local populations are deprived from access to productive resources indispensable to their livelihoods as defined as core content of the right to food.<sup>27</sup> Secondly the obligation to fulfil this right refers to the facilitation of access to food. The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR) emphasises to develop and reform the agrarian system (Art 11 (2)) what as such could be interpreted as to encourage the practice. However, thirdly Art 11(3) perspicuously refers to the problem of distribution of world food supplies and calls upon states to take into account food security concerns. The paradox of food insecure countries exporting crops to feed other nations is directly applicable to this paragraph. The CESCR has defined in its GC12 principles that should guide the formulation of national food security strategies.<sup>28</sup> Therefore already in the negotiation phase of most land deals a violation of the right to food can be identified.

Forced evictions have generally been an issue in large-scale development projects or foreign investment projects. Therefore the CESCR defined in GC 7 that evictions are not compatible with the human rights laid out in the ICESCR and are only justifiable in the most exceptional circumstances.<sup>29</sup> These exceptional circumstances are clarified in the Basic Principles and Guidelines on development-based Evictions and Displacement (2007) and are not applicable to land grabs.<sup>30</sup> Most evictions are not carried out in accordance with international human rights law, neither are they undertaken solely for the purpose of promoting the general welfare.

A unique feature of the African system of human rights is that it imposes duties on its citizens. Among them the duty to promote the realization of African cultural values and unity (Art. 29). Article 21 of the African Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR) at the same time refers to the right to freely dispose of natural resources as means to strengthen African unity and solidarity.<sup>31</sup> Those who find themselves forced to

<sup>24</sup> FoEE (2010): 'Africa Up for Grabs, The Scope and Impact of Land Grabbing for Agrofuels', Friends of The Earth Europe, Brussels, pp. 18-19.

<sup>25</sup> WB, *op. cit.*, n.p.a.

<sup>26</sup> *Ibid*, n.p.a.

<sup>27</sup> E/C.12/1995/5, 12 May 1999, 'General Comment 12, The right to adequate food (Art 11)', accessible at: <http://is.gd/AIXXTd>.

<sup>28</sup> GC 12, *op. cit.*, para 23.

<sup>29</sup> E/1998/22, annex IV, 20 May 1997, 'General Comment 7, The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions', accessible at: <http://is.gd/FaCypN>.

<sup>30</sup> A/HRC/4/18, 2007, 'The Basic Principles and Guidelines on development-based evictions and displacements', accessible at: <http://is.gd/eouchr>, para 21.

<sup>31</sup> OAU Doc CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), Article 21, emphasis added.

sell their labour to foreign employers are in danger to lose their identity and culture. Consequently they may find themselves unable to fulfil the duty put on them by the African Charter.

At the same time ESC rights provide for a tool to address the negative impact of land grabbing. Under the ICESCR states are obliged to allocate the maximum of available resources to the realisation of ESC rights. Moreover the principle of progressive realisation allows for long-term political strategies for their fulfilment. Although all human rights are universal and independent, ESC rights generally are seen to lack justiciability. While critics refer to them as mere political concept, there is a strong legal foundation of ESC rights, in particular the access to land and resources in the context of the right to food. The African system of human rights does not only establish detailed rights and duties for development and environmental protection but also explicitly takes into account the needs of future generations. Moreover the African Commission and African Court of Human and Peoples' Rights are mandated to accept individual complaints guaranteeing the justiciability of ESC rights.

This article assesses the level of protection provided by the above discussed ESC rights according to their influence 'before, during and after' foreign land acquisitions.<sup>32</sup> For a comprehensive overview of the findings refer to the annexed Table.

The right to food, self-determination, housing, environment and development overall provide for the strongest protection of local populations from the negative impacts of land grabs. Additionally the African Charter has established an explicit right to enjoy natural resources providing for the strongest argument of the analysis. While the focus on the rights of indigenous peoples may exclude some groups affected by investments, the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) presents a powerful and detailed regime for the protection of ESC rights including the establishment of a right to land.

<sup>32</sup> The condition 'before' refers to the general environment of policy making in which no investments have yet taken place. States are requested to gradually fulfil ESC rights and take them into account in development policies. The classification 'during' refers to the negotiation phase of foreign acquisitions of land in which human rights impact assessments have to be concluded in order to understand the potential negative impacts of land grabs. Finally the condition 'after' refers to the period of execution and duration of tenure of investment projects in which the mitigation of

'Before' land grabs take place the right to food, self-determination, environment and development deliver the strongest arguments against the practice. By applying a human rights approach to national development policies there will be no room for large-scale acquisitions of land. Likewise foreign domination of the agricultural sector can pose an obstacle to the individual duty to contribute to African unity and tradition as laid out in the ACHPR.

Still, many governments actively encourage foreign investment in industrial agriculture. Protection 'during' the negotiation phase of investment projects is provided by the right to food requiring measurements for distribution and export of produce. Regulations of illegalizing forced evictions are essential considerations to be taken into account when allocating land to foreign investors. Moreover the right to development sets high standards in participation in decision-making in the draft of investment contracts and requires a fair distribution of the economic benefits. Even though the right to development is not listed in the ICESCR, the African Charter provides for full protection. Finally the African Commission has determined that environmental impact assessments in order to fulfil the right to environment have to be taken into account in large-scale investments.<sup>33</sup>

Lastly the right to work and housing (prohibiting forced evictions and a derogation of living standards) provide the strongest protection for citizens 'after' land grabs, hence during the actual project execution. At the same time strong obligations under the right to food and self-determination equally apply. It is important to mention that the rights related to future generations, the right to development, to environment and access to resources as laid out in the African Charter explicitly protect future generations from long-term negative impacts of large scale industrial plantations.

The scenarios 'before, during and after' also inherit different implications for the principal duty holders of human rights

negative impacts and the distribution of potential benefits are the primary targets.

<sup>33</sup> The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Comm. No. 155/96 (2001). Accessible at: <http://is.gd/f8wN5C>.



obligations. 'Before' land grabs host governments are clearly responsible to respect, protect and fulfil the human rights of individuals within their territory. During the negotiation phase of investments, both host and investing government carry obligations. While host states primarily have the responsibility to respect and fulfil ESC rights, they also need to be protected from the actions of third parties, such as public or private investors. Finally when land grabs have already taken place and foreign investors run large-scale industrialized plantations both the host and investor governments have the obligations to respect, protect and fulfil the rights of those affected by the projects.

## 6. Extraterritorial Obligations of Human Rights

Consequently those states acquiring land abroad need to live up to their Extraterritorial Obligations (ETO) of human rights towards those affected by their actions. Already the UN Charter establishes the duty to internationally cooperate to establish an enabling environment for the fulfillment of human rights.<sup>34</sup> An 'enabling environment' does not provide for space for land grabs. While it has become clear that states are obliged to internationally cooperate, Gomez reveals that no detailed definition of what constitutes international cooperation can be found in the UN Charter.<sup>35</sup> While state parties often would like to reduce their obligations to providing development assistance via financial support, Gondek points out that international cooperation is not just aid but also an effort to create better trade conditions.<sup>36</sup> In the case of land grabbing investment decisions are (in theory) made by two equally powerful state parties (or parties representing state interests) at the

same time. Therefore both national obligations and ETOs are equally applicable.

Additionally the ICESCR does not mention territory or jurisdiction, which would allow for a delimitation of the scope of state obligations, in its formulations. Therefore the Covenant can be interpreted as clearly intending the extraterritoriality of its obligations.<sup>37</sup> The CESCR already has defined that obligations are not restricted to state territory but applicable to all territories upon which the state has effective control.<sup>38</sup> The allocation of extensive rights of possession and use of land for up to 99 years presents a situation of foreigners having effective control over territories outside their home states.

Extraterritorial Obligations define the responsibility of states to respect, protect and fulfil the human rights of individuals outside their state territory. The practise of land grabbing demonstrates that although (host) states are the primary duty holders of human rights, nowadays states do not exist in isolation and have turned to increasingly act outside their territory. The application of extraterritorial obligations provides for an opportunity to adapt the ICESCR to the challenges posed upon by globalisation beyond state sovereignty to provide for international solidarity and achieve global justice.<sup>39</sup> Already since 1999 the CESCR has referred to this dimension of human rights obligations in its General Comments. Since 2001 Parallel Reports on ETOs by Civil Society Organisations have been submitted to the CESCR. In 2005 the UN Special Rapporteur on the Right to Food took up the subject. Finally in 2011 the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of ESC rights have become an essential instrument to identify human rights obligations of investing government acquiring land abroad.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> UN Doc 51 E/CN.4/2005/47, 24 January 2005, 'Report of the Special Rapporteur on the Right to Food', Jean Ziegler, 2005, paras 57-58.

<sup>35</sup> Gomez, Isa, Felipe (2009): 'Transnational Obligations in the Field of Economic, Social and Cultural Rights', *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 18, accessible at: <http://is.gd/Dwezoj>, consulted: 15 February 2011, p. 7.

<sup>36</sup> Gondek, Michal (2009): *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerpen, p. 324.

<sup>37</sup> Coomans, Fons (2004): 'Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in Coomans, Fons and Kamminga, Menno T., 2004, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerpen, pp. 183-200.

<sup>38</sup> Decisions have been made in the case of Israel and the Palestinian Territories. UN Doc E/1999/22 E/C.12/1998/26 4 December 1998, Report of the 18<sup>th</sup> and 19<sup>th</sup> Session, Para 232, 234. Accessible at: <http://is.gd/nuY580>. Also see 'The Wall Opinion', Advisory Opinion ICJ Reports 2004 p. 136.

<sup>39</sup> Coomans, *op. cit.*, p. 183. and Künnemann, Rolf (2004): 'Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', Coomans, Fons and Kamminga, Menno T., 2004, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerpen, pp. 201-232.

<sup>40</sup> Coomans, Fons and Künnemann, Rolf (eds) (2012): *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Maastricht Series on Human Rights, Volume 13, Intersentia, Antwerpen. See also: Gondek, *op. cit.*, p. 317-319. Gondek finds that the UDHR entails ETOs of ESCR rights referring to Article 22 and Article 28.

By applying the international reach of human rights land grabbing would not be justifiable, or at the very least, investor countries would have to put into action regulations, monitoring and due diligence in their sphere of influence.<sup>41</sup> We speak of the responsibility of investing states to prevent, address and/or compensate human rights violations occurring outside their territories due to direct or indirect involvement. An extraterritorial obligation is identified when there is a clear link of an action of a state and the implementation of a specific human right. While obligations under direct involvement can be identified, indirect involvement of host governments often blurs the line between state and private investment. Private actors are subcontracted and investing governments often subsidize private corporations.<sup>42</sup> Additionally national export credit agencies and investment banks often play an important role in financing contracts. Imports are used to fulfil state obligations towards citizens in the context of food and energy security. Therefore we can conclude that the majority of land grabs are conducted with some foreign government involvement.<sup>43</sup>

The obligation to respect refers to refraining from violations outside of state territory through direct or indirect actions, such as in decision making in international organisations. Ziegler (2004) declares the obligations to 'respect' as minimum extraterritorial obligations.<sup>44</sup> Künnemann extends the concept and established the minimum obligation to 'cooperatively' protect the right to food.<sup>45</sup> Most importantly, Ziegler (2005) points out that 'states should refrain at all times from policies of which the effects can be foreseen or that they are aware will have negative effects on the right to food.'<sup>46</sup> While primarily applicable under the obligation to respect, in the context of already existing policies of food and energy security, states are obliged to protect the rights of citizens outside their territory from the effects of executing these strategies.

<sup>41</sup> FIAN, *op. cit.*, p. 40.

<sup>42</sup> Cotula, Lorenzo, *op. cit.*, p. 18. South Korean company Daewoo for instance has been acting under the national food security strategy in acquiring half of Madagascar's arable land. In Mali a contract had been signed by both the ministers of agriculture of host and investor governments, but land had been allocated to a private company under control of the foreign government.

<sup>43</sup> IFAD, *op. cit.*, pp. 50-52.

<sup>44</sup> UN Doc 51 E/CN.4/2005/47, 24 January 2005, Paragraphs 48-49.

The international obligation to 'protect' also entails the regulation of national non-state actors operating in other countries. States are obliged to regulate, investigate and bring to court private enterprises for human rights violations committed abroad under their home state jurisdiction.

State involvement in large-scale industrial cultivation of land abroad has clear effects on the availability of food in the country in question. Therefore one can conclude that investment states if directly involved in land grabs do have the positive obligation to fulfil the right to food in a foreign territory. The Maastricht Guidelines support this argument by stating that a violation of the ICESCR occurs when states fail to take into account ETOs when entering into bilateral agreements.<sup>47</sup>

As a result the extraterritoriality of human rights obligations in the context of land grabbing can fill the accountability gap between the primary obligations of host states and human rights violations committed by foreign investors. In the following we will apply these findings to above mentioned case study of a Chinese investment in the DRC.

## 7. Congolese Palm Oil for the Chinese

The DRC, where Gross Domestic Product per capita in 2010 amounted to USD 300 per annum, has all the characteristic of above described land grabbing targets. With enormous natural resources of land, forest and waters, estimates of arable land currently being cultivated in the DRC range only between 5 and 20 percent. Therefore the government is actively encouraging foreign investments in agriculture.<sup>48</sup> The DRC land law is not adapted to the country's customs and traditions and lacks of harmonisation with other regulations such as mining and forestry codes where licences are often allocated multiply. Foreign investments in the light of weak governmental and institutional

<sup>45</sup> Künnemann, Rolf, *op. cit.*, p. 210.

<sup>46</sup> E/CN.4/2005/47, 24 January 2005, Para 51.

<sup>47</sup> 'The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights', pp. 691-705, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 20, 1998, para 15(j).

<sup>48</sup> The DRC covers 167 million hectares of non-forest land and the continent's second largest undisturbed tropical rainforest. For information about investment promotion see: ANAPI, 'Secteurs de l'agriculture, forêt et hydrographie', 2011, accessible at: <http://is.gd/EOyqOk>, (consulted: 30 June 2011).

structures as well as ongoing conflict may drive the country into a new resource course.<sup>49</sup>

China is the DRC's most important export partner, accounting for 47 percent of annual exports.<sup>50</sup> In 2010 China has become the world's second largest economy and its largest consumer of cereals.<sup>51</sup> Chinese policies are largely silent about a detailed food security strategy or foreign production of crops, but refer to 'taking advantage of international ... resources'.<sup>52</sup> In this context the country has been identified as the largest investor of farmland acquisitions in Africa.<sup>53</sup> Chinese international business ventures are characterised by China's non-interference policy in internal affairs.<sup>54</sup> Taylor finds that the liberal notion of states having to guarantee individual freedom is contradictory to the strong emphasis on social stability in China. State sovereignty is seen to be the foremost collective human right.<sup>55</sup> Human rights conditionalities imposed on economic assistance are perceived to constitute for a violation of human rights themselves.<sup>56</sup> Additionally the Chinese government generally, directly or indirectly, controls investments abroad, generating the need of direct accountability for land grabs.

In 2007 ZTE International, a formerly state-owned Chinese company and the world's fifth largest mobile phone producer,

published its plan to establish a 3 million hectares oil palm plantation in the DRC, an investment of USD 1 billion to produce biofuels.<sup>57</sup> Both the Congolese government and Chinese investor soon restricted any further information about the project including its definite location or plan for cultivation. However in the same year ZTE Agribusiness Congo SPRL branch in Kinshasa was founded.<sup>58</sup> Chinese sources emphasize the potential positive effects of the deal which 'will eventually provide thousands of jobs for the local Congolese people.'<sup>59</sup> However ZTE International and has been criticised for harsh working conditions in China.<sup>60</sup>

Due to the lack of information and transparency in negotiations and the initial phase of the investment, effects on the fulfilment of the right to food of the Congolese are hard to access. Taking into account previous conduct in the DRC mining sector, one can assume that large-scale foreign investments will be connected to a derogation of living standards.<sup>61</sup> Therefore the core content of the right to food will with close certainty be violated. Furthermore it has to be assumed that the basic principles of negotiations applicable in the context (GC12 para 23) have not been applied. Reports of ZTE International being involved in various corruption scandals, as for instance in Ethiopia, support this argument.<sup>62</sup>

<sup>49</sup> See: Farmlandgrab, 'La nécessité de réformer la loi foncière et l'harmonisation de lois sont une de solution au phénomène d'accaparement des terres en RDC', 19 April 2011, accessible at: <http://is.gd/4qzIPs>, (consulted: 01 June 2011).

<sup>50</sup> CIA Factbook, 'The Democratic Republic of Congo', 14 June 2011, accessible at: <http://is.gd/7KpzKx>, (consulted: 04 July 2011).

<sup>51</sup> The Guardian, 'China overtakes Japan as world's second largest economy', 14 February 2011, accessible at: <http://is.gd/dNq8HK>, (consulted: 07.07.2011). See also: Financial Times, 'China Rules out Pursuit of African Farmland', 20 April 2009, accessible at: <http://is.gd/3NbjLJ>, (consulted: 10.06.2011).

<sup>52</sup> NDRC, 'Program of Action for Sustainable Development in China in the Early 21st Century', 2007, accessible: <http://is.gd/zHlg8y>, (consulted: 04 July 2011). Emphasis added.

<sup>53</sup> The Economist, 'When others are grabbing their land, Evidence is piling up against acquisitions of farmland in poor countries', 5 May 2011, accessible at: <http://is.gd/3SL76J>, (consulted: 6 May 2011).

<sup>54</sup> The non-interference doctrine has been established in 1954 among the Five Principles of Peaceful Coexistence and has further been defined in the first Asian-African Conference convened in Bandung, Indonesia in 1955.

<sup>55</sup> Taylor, Ian (2008): 'Sino-African Relations and the Problem of Human Rights', *African Affairs*, 107/426, Royal African Society, Oxford University Press, Oxford, pp. 63-67.

<sup>56</sup> Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China, 'Beijing Declaration of the FOCAC', 25 September 2009, accessible at: <http://is.gd/HIGELq>, (consulted: 03 July 2011).

<sup>57</sup> Oil palm trees are native to West Africa, producing fruit and seeds that can be crushed to oil that is also suitable for biodiesel. Palm oil is the most widely used form of cooking oil worldwide and is found in a wide range of processed foods, as well as soap and animal feed.

<sup>58</sup> Alertnet, 'Africa mulls biofuels as land grab fears grow', 30 November 2010, accessible at: <http://is.gd/4KB62D>, (consulted: 11 June 2011).

<sup>59</sup> Xinhuanet, 'Chinese agribusiness company in DR Congo to offer thousands of jobs for locals', 10 July 2009, accessible at: <http://is.gd/zOSv8z>, (consulted: 01 July 2011).

<sup>60</sup> Business and Human Rights Resources Center, 'Individual Companies: ZTE', 2011, accessible at: <http://is.gd/nV41tI>, (consulted: 01 July 2011).

<sup>61</sup> World Bank Group, 'Democratic Republic of Congo Growth with Governance in the Mining Sector', World Bank Publications, Washington DC, 2008, n.p.a.

<sup>62</sup> UN Global Compact, 'Participant Information, ZTE International', 2011, accessible at: <http://is.gd/opwY7J>, (consulted: 25 June 2011). ZTE International is a registered company under the UN Global Compact Initiative and has up to today filed all requested reports.

A definite identification of local populations affected and consequent assessment of a violation of the right to housing or the right to dispose of one's resources by access to land (Art 21 ACHPR) is not possible. Consequently their protection cannot be guaranteed. Furthermore forced displacements often are not directly associated with investment projects, since they already take place during logging before foreign investors take the stage.<sup>63</sup>

The Congolese government has the primary obligation to respect, protect and fulfil human rights of its citizens. However both states have the obligation to take into account GC7 concerning forced evictions upon project execution. Under the obligations of the ICESCR China is obliged to take into account the effects on the enjoyment of human rights of the Congolese. Therefore China has the obligation to protect Congolese citizens from the negative effects of ZTE Energy's business conduct.

The Congolese case provides for a typical picture of land grabbing. The ownership structure of the investing enterprise is unclear but strong state influence has been acknowledged. Moreover the enterprise takes advantage of governmental policies encouraging foreign agricultural cultivation, hence acting in state interest. Having the fifth largest mobile phone producer cultivating palm trees also provides for an example that the investor often lacks of knowledge and expertise to manage large-scale agricultural plantations. The project lacks of environmental assessments and consultations with the local population. It intends to export the majority of crops to satisfy China's biofuel demand. Moreover the project is silent about regulations for the distributions of benefits obtained through the investments, or labour standards to be applied.

The presented case underlines the above mentioned findings and turns the reader's attention to the negative effects of large-scale acquisitions of land.

## 8. Providing a voice for demanding justice

In recent years awareness raising on the subject was largely left to non-governmental organizations and human rights activists, only in 2009 the World Bank took up the subject and argued for principles of responsible investment. Along the same line the Committee on World Food Security has completed the intergovernmental negotiations of the FAO Voluntary Guidelines on the Tenure of Land Fisheries and Forests in the context of National Food Security. However for many ethical guidelines are not an adequate solution to the problem. Civil Society Organizations call to outlaw land grabbing. They are the ones that provide a voice for demanding justice.

In a nutshell the presented human rights framework addresses violations occurring in land grabs and shall be used to analyse investments prior, during and after their coming into existence. The concept of extraterritorial obligations provides for a conclusive approach to identify the duty holders to respect, protect and fulfil the rights of those affected by large-scale foreign investments. Consequently human rights can serve as a tool to outlaw land grabbing. Especially the right to food needs to be taken into account considering investments. Therefore the author shares the conclusion of Kofi Annan:

"The food security of the country concerned must be first and foremost in everybody's mind. Otherwise it is straightforward exploitation and it won't work. We have seen a scramble for Africa before. I don't think we want to see a second scramble of that kind."<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Biopact, 'DRC: Chinese company to invest USD 1 billion in 3 million hectares oil palm plantation', 28 July 2007, accessible at: <http://is.gd/hlLkOx>, (consulted: 13 May 2011), n.p.a.

<sup>64</sup> Kofi Annan, as cited in an the article: *The New York Times*, 'African Farmers Displaced as Investors Move In', 21 December 2010 accessible at: <http://is.gd/njF3el>, (consulted: 25 May 2011).

**Table 1 Framework**

Human Rights Assessment according to their potential Protection in the context of Land Grabbing

Right	Instrument	Article	Content	before	during	after
Right to Food	ICESCR	Art 11.1	no derogation of living standards	+	+	+
		Art 11.3	exporting food crops	+	+	+
	GC 12	para 6	access to land and resources	+	+	+
		para 17	maximum of available resources	+	-	o
Right to Self Determination	ICESCR	para 23	negotiation principles	o	+	-
		Art 1.1	dispose of wealth and natural resources	+	+	+
		Art 1.2	not deprived of means of subsistence	+	+	+
	ACHPR	Art 20	free of foreign domination	-	o	-
		Art 21	dispose of natural resources	+	+	+
		Art 29	duty to African unity	o	o	o
Right to housing	ICESCR	Art 11.1	no derogation of living standards	+	+	+
	GC7	para 21	exceptional circumstances for forced evictions	o	+	o
Right to Work	ICESCR	Art 6	opportunity to gain a living	o	o	o
	ILO 184		health and safety in agriculture	o	+	+
	ILO 110		working standards	-	o	+
	ILO 11		social action of agricultural workers	-	o	+
Right to Development	Declaration	Art 1.1	no derogation of living standards	+	+	+
		Art 2.3	fair distribution of benefits of development	+	+	+
		Art 6.3 and 8.2	participation in decision making	+	+	-
	ACHPR	Art 22	economic, social and cultural development	+	+	+
Right to Environment	ACHPR	Art 24	environmental pollution, destruction of beauty and variety	+	+	+
			environmental impact assessment	o	+	o
Rights of Indigenous Peoples*	DRIP	Art 8.2	prevent dispossession of land, territory and resources	+	+	o
		Art 10	forced evictions	o	+	o
		Art 25	right to own land	+	+	+
		Art 32	free prior consent in development strategies	+	+	o
	ILO 169		land and resources for practising culture	o	o	o

\* In order to benefit from protection peoples affected need to be classified as 'indigenous peoples'.

The framework analyses the potential protection of the listed human rights: 'before' refers to the general environment of policy making in which no investments have yet taken place; 'during' refers to the negotiation phase of foreign acquisitions; 'af-

ter' refers to the period of execution and duration of tenure of investment projects. Moreover the symbols of evaluations shall be interpreted as: + strong protection, o average protection, - weak protection.



# Un análisis crítico del espacio humanitario: entre el discurso establecido y la práctica espacial

Luis Enrique Eguren Fernández\*

## Resumen

Un análisis crítico del espacio humanitario permite reflexionar sobre varias de las asunciones establecidas en torno al mismo, y abre puertas de entrada para mejorar la praxis humanitaria. Este análisis parte de la teoría crítica del espacio y territorio y de los conceptos de producción social del espacio, y plantea cómo se *produce* dicho espacio mediante las relaciones e interrelaciones entre agentes con poder (incluidos los actores humanitarios). Cabe así cuestionar los estereotipos sobre disminución del espacio humanitario por agresiones contra el personal, y es posible desarrollar la idea de una «soberanía» del espacio humanitario en la que ha de tener cabida la misma población que es atendida.

*Palabras clave:* acción humanitaria, espacio humanitario, teoría crítica, seguridad, Lefebvre, territorio.

## Abstract

A critical analysis of humanitarian space allows us to reflect about some of the assumptions around it and paves the way to improve humanitarian practice. This analysis starts from the critical theories around space and territory and the social production of space, and poses how humanitarian space is produced as a result of the interrelationships among powerful agents (including humanitarian actors). On this ground we can question the stereotypes around the shrinking humanitarian space due to attacks against humanitarian workers, and we can develop the concept of a «sovereignty» of humanitarian space, within which affected population should be placed.

*Keywords:* humanitarian action, humanitarian space, critical theory, security, Lefebvre, territory.

---

\* Profesor en el Master Erasmus Mundus en Acción Humanitaria y Doctorando en el Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.

## Introducción

El concepto de «espacio humanitario» es, desde hace años, uno de los temas candentes en la agenda humanitaria y en general en el ámbito social relacionado con lo humanitario. Es, por ejemplo, protagonista de unos 139.000 resultados tras una búsqueda en un buscador en Internet<sup>1</sup>, y aparece asociado en los mismos a todo tipo de adjetivos y complementos (valga una muestra: «la reducción del espacio humanitario», «protegiendo el espacio humanitario», «la forma del espacio...», «la última frontera», «el mito y la mística del espacio...», etc.). Pero, ¿qué sabemos realmente del espacio humanitario?

Diferentes autores e instituciones comenzaron a usar el concepto de espacio humanitario a finales de los años 80, pero su uso se extendió a principios de los 90. Y cabe comentar que en al menos un artículo de 1988 ya se comenzaba a hablar de la reducción (*shrinking*) del espacio humanitario. Se encuentra en la literatura un cierto número de definiciones distintas de lo que es espacio humanitario, que no vamos a reproducir aquí, dado su alto número<sup>2</sup>. Así tenemos la clásica y muy citada de Brauman<sup>3</sup>, que propone que «el espacio para la acción humanitaria viene dado por tres indicadores: motivación —la ayuda humanitaria debe ser guiada sólo por la preocupación por los otros, no la defensa de intereses; el contexto— una clara ruptura con el balance previo; los actores —que deben ser independientes de agendas políticas, económicas o ideológicas». En el otro extremo del arco, tenemos un reciente documento de análisis («La Integración de Naciones Unidas y el espacio humanitario») determina cinco «áreas» a la hora de estudiar el espacio humanitario: la segu-

ridad de los trabajadores humanitarios, el acceso, la relación con los actores armados no estatales, las percepciones de los actores humanitarios, y la incidencia (*advocacy*) humanitaria<sup>4</sup>. También recientemente se han desarrollado acepciones que reflejan mejor el paradigma de complejidad emergente en el campo de la acción humanitaria; así tenemos por ejemplo el concepto de espacio humanitario como «arena» o «escenario»<sup>5</sup>, o como «un escenario complejo a nivel político, militar y legal»<sup>6</sup>. Pero el concepto central que predomina en la literatura especializada y divulgativa es que el espacio humanitario es el espacio de actuación de las agencias humanitarias, dentro del cual éstas tienen (o han de tener) libertad para llevar a cabo su trabajo.

Es de destacar que, en la mayoría de publicaciones, cuando se intenta definir qué es el espacio humanitario suele faltar la inclusión de la población afectada. En los inicios del concepto de espacio humanitario Von Pilar<sup>7</sup> apuntaba que «una definición significativa del espacio humanitario ha de enfocarse en el sufrimiento y las necesidades de las personas en grave peligro», pero sin embargo las acciones que la misma autora cita como las posibles a realizar y evaluar en el espacio humanitario (ver más arriba) están todas centradas, como suele ser habitual, en la acción de las agencias, y no en la de las personas afectadas. Entre las excepciones a esta tendencia se sitúa Oxfam, que introduce los derechos de la población en su definición de espacio humanitario, el cual «se refiere a un entorno operacional en el cual el derecho de la población a recibir protección y asistencia es respetado, y las agencias de ayuda pueden llevar a cabo una efectiva acción humanitaria respondiendo a las necesidades de modo imparcial e independiente»<sup>8</sup>. De modo similar, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

<sup>1</sup> La búsqueda se realizó el 8 de junio de 2012 como «humanitarian space» como frase determinada.

<sup>2</sup> El concepto de espacio humanitario, cómo fue acuñado y su evolución han sido tratados en extenso en dos artículos muy recientes (Abild 2009 y Collinson and Elhawary 2012). Por ello trataremos aquí sólo algunos aspectos del mismo que se relacionan directamente con este trabajo.

<sup>3</sup> Brauman 1992, citado en von Pilar, U. (1999). «Humanitarian Space Under Siege Some Remarks from an Aid Agency's Perspective» (mimeo: Backgroundpaper prepared for the Symposium, Europe and Humanitarian Aid - What Future? Learning from Crisis, 22 and 23 April 1999 in Bad Neuenahr).

<sup>4</sup> Metcalfe et al (2011): *UN Integration and humanitarian space*, ODI. London.

<sup>5</sup> Hilhorst, D. and B. J. Jansen (2010). «Humanitarian Space as Arena: A Perspective on the Everyday Politics of Aid» *Development & Change* 41(6): 1117-1139.

<sup>6</sup> Collinson, Sarah and Elhawary, Samir (2012): *Humanitarian space: a review of trends and issues*. ODI. London.

<sup>7</sup> Von Pilar, *op. cit.*, p. 1.

<sup>8</sup> Oxfam International (2008). *OI Policy Compendium Note on United Nations Integrated Missions and Humanitarian Assistance*. Downloaded (01/July/2012) from [http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi\\_hum\\_policy\\_integrated\\_missions\\_0.pdf](http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/oi_hum_policy_integrated_missions_0.pdf)



(ACNUR)<sup>9</sup> plantea un concepto dual de espacio humanitario «el cual incorpora el potencial para que las comunidades afectadas por la crisis pueden ejercer y disfrutar los derechos básicos, y que permite al ACNUR llevar a cabo sus actividades de mandate en un entorno seguro y propicio».

Este trabajo intenta cuestionar cuatro asunciones presentes en la narrativa habitual del espacio humanitario:

1. El espacio humanitario puede ser definido a priori por un solo conjunto de actores (agencias humanitarias) y con base en unos principios humanitarios.
2. A partir de eventos discontinuos y limitados, como los ataques contra personal y recursos de ayuda humanitaria, se puede inferir un resultado complejo, como la «reducción» del espacio humanitario.
3. El espacio humanitario es un ente estable, homogéneo y uniforme, que se crea en un escenario transparente y hasta cierto punto «vaciable» de las actuaciones de otros actores,
4. El espacio humanitario se define en función de la capacidad de actuar de las agencias y no de la población afectada.

Para realizar este ejercicio de reflexión es necesario romper los límites impuestos por la narrativa establecida en torno al espacio humanitario, buscando puertas de entrada para mejorar la acción humanitaria, como parte de un proyecto emancipador más amplio que es central para la teoría crítica social.

### 1. Una primera aproximación al análisis del espacio humanitario

Los investigadores se han aproximado a la acción humanitaria desde diversas disciplinas, incluyendo el derecho, la economía, las ciencias políticas, la psicología, las relaciones internacionales, la antropología y la sociología. De entre todas ellas, los estudios críticos del espacio representan una disciplina transversal que sugiere nuevas perspectivas para analizar dicha acción humanitaria.

El espacio humanitario puede ser visto como la *espacialización* de la estrategia de un actor con poder. A partir del intento de las agencias humanitarias de postular y delimitar un espacio propio, se intenta plantear el acceso a la población objetivo. Según Bauman<sup>10</sup> «...si supones que puedes visitar un lugar en cualquier momento que lo desees.... ya que todas las partes de ese espacio pueden ser alcanzadas en el mismo lapso de tiempo, no se privilegia ninguna parte de ese espacio, ninguno tiene un valor especial». Así se entiende el espacio como pura extensión, un producto de la imaginación. El espacio es más que unas coordenadas, es un producto de relaciones, con lo que una «visita» o el acceso humanitario es más que un encuentro, es una acción con compromiso y significado (*engagement*). Y el espacio se hace, al tiempo que se cruza, en estos encuentros. «El espacio es más que la distancia. Es una esfera de configuraciones múltiples y abiertas»<sup>11</sup>. Más adelante desarrollaremos más estos conceptos.

Una de las ideas que subyace tras la expresión «espacio humanitario» es la necesidad de buscar una manera directa de referirse con una cierta sencillez a algo que en realidad es complicado. Por ello, en la medida en que el concepto de espacio humanitario aparezca en los discursos como una idea transparente o unívoca, más difícil se hará comprender y analizar lo que en realidad es un complejo entramado de imaginarios espaciales y geopolíticos, diferentes entre sí porque cada espacio social tiene un **significado** que es **interpretado** por los distintos actores constitutivos del mismo o relacionados con él; así por ejemplo el significado del espacio del *compound* de la ONU es interpretado de distinta manera, y en un dado tiempo, en Bagdad (objetivo militar de grupos armados) que en Aceh (actor en la reconstrucción post-independencia).

El espacio humanitario también puede ser analizado como un efecto (espacial) del discurso humanitario, con lo que para entender mejor este espacio habría que analizar dicho discurso, especialmente las ideas clave, los estereotipos, las imágenes y los tópicos en relación con el espacio. Conceptualmente hablando, el espacio humanitario puede suponer una «trampa espacial»<sup>12</sup> en tanto en cuanto dichos atajos conceptuales simplifican la rea-

<sup>9</sup> Tennant, V. et al (2010): *Safeguarding humanitarian space: a review of key challenges for UNHCR*. Geneva.

<sup>10</sup> Bauman, Z., 2000. «Time and space reunited». *Time and Society*, 9 (2-3), pp. 171-85.

<sup>11</sup> Massey, D. (2005): *For space*, London: Sage Publications.

<sup>12</sup> Reid-Henry, S. (2010): «The Territorial Trap Fifteen Years On». *Geopolitics* 15(4): 752-756.

lidad y sacan al espacio humanitario de un devenir histórico y un contexto político que sin embargo, han de ser tomados en consideración a la hora de planificar la acción humanitaria en contextos hostiles. Por ejemplo, un concepto simplificado del espacio humanitario puede hacer que las cifras globales de ataques contra trabajadores humanitarios sean vistas como una agresión contra dicho espacio, en vez de contextualizar y analizar críticamente los ataques para entender sus objetivos y consecuencias (ver más adelante). Lo mismo puede suceder a nivel cultural, cuando la cultura occidental constitutiva del concepto y discursos del espacio humanitario desplaza u oscurece las culturas de la población afectada o las autoridades locales que ejercen el mayor control sobre el territorio de actuación común.

Así el espacio humanitario refleja, como cualquier otro espacio socialmente constituido, el devenir del orden social que lo genera, y por ello aunque pueden hacerse generalizaciones sobre el espacio humanitario en sí, estas generalizaciones han de ser analizadas a la luz del proceso histórico del orden social subyacente. El espacio humanitario se recrea y cambia, como no podía ser de otra manera, si atendemos a que en los años 80 la práctica humanitaria era muy diferente a lo que es hoy. Y, sin embargo, en algunos de los primeros artículos que mencionaron el concepto de espacio humanitario ya se hablaba de la reducción del mismo. Podríamos interpretar que el carácter conflictual del espacio humanitario (en cuanto que espacio a reivindicar y defender frente a múltiples presiones externas) hizo que el concepto naciera vinculado a narrativas sobre su tamaño (su reducción o su expansión), vinculadas a su vez a la defensa del mismo, y un cierto nivel de preocupación o miedo permanente; y esta defensa se ha mantenido hasta hoy, en que persiste la percepción de que el espacio humanitario se sigue «reduciendo».

Como veremos enseguida, todo espacio tiene unos límites (sean definidos, como una valla, o móviles y cambiantes, como los vinculados a una acción), y tanto ese espacio como esos límites han de tener un significado para otros actores (dentro o fuera del mismo). En otras palabras, el espacio humanitario existe en cuanto que *significa* para otros, es decir, se convierte en un «dispositivo de comunicación» (*communicative device*)<sup>13</sup>, por lo que según la teoría de la comunicación podríamos distinguir un emisor, un receptor y un mensaje (o múltiples emisores,

receptores y mensajes). Hablamos de múltiples emisores porque hay múltiples estructuras humanitarias dentro de un espacio humanitario, igual que hay múltiples receptores (actores en el escenario), y también múltiples mensajes, que a menudo son contradictorios. Por ejemplo, para defender el espacio humanitario se enuncia un mensaje de humanidad y compromiso (*compassion*), pero los mensajes que transmiten los numerosos vehículos todo-terreno, el aire acondicionado en las oficinas (cuando fuera de las cuales la gente espera en largas filas a veces al sol, por horas) y las vallas coronadas con alambre de púas pueden contrastar con dicho enunciado. Por eso es importante recordar que lo que el espacio humanitario signifique para otros tiene en parte que ver con las complejas y variadas interacciones sociales que los actores humanitarios establecen con otros actores.

## 2. Una doble mirada al espacio humanitario: una mirada desde fuera y una mirada desde dentro

En primer lugar intentaré mirar al espacio humanitario, como espacio que es, desde dos puntos de vista complementarios, exploratorios y a la vez críticos: lo miraré desde fuera y lo miraré desde dentro.

En segundo lugar, voy a plantear, siguiendo a Lefebvre<sup>14</sup> que el espacio humanitario, tal y como está definido, es un «espacio abstracto», y que es necesario, desde el punto de vista de la praxis, pasar a concebir el espacio humanitario como «espacio diferenciado» (*differential space*), para generar así una visión más problematizadora del espacio humanitario con respecto a las agencias humanitarias, a la población atendida, y a los estados en cuyo territorio tiene lugar la acción humanitaria. Concluiré con un planteamiento hacia una praxis emancipadora de la acción humanitaria.

## 3. El espacio humanitario: una mirada desde fuera

La primera de las asunciones habituales de la narrativa del espacio humanitario que voy a analizar es la de que aparentemente dicho espacio humanitario puede ser definido *a priori* por un solo conjunto de actores (agencias humanitarias) y con

<sup>13</sup> Delaney, D. (2005): *Territory: A Short Introduction*, Blackwell Pub.

<sup>14</sup> Lefebvre, H. (1991): *The Production of Space*, Blackwell.

base en unos principios humanitarios (humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia). Sin embargo, esta asunción esconde el ejercicio de poder que esa capacidad implicaría, y al mismo tiempo simplifica la complejidad de ese concepto de espacio humanitario. Desde el punto de vista de teoría crítica, el espacio humanitario ha de ser concebido, más bien, como un proceso de *territorialización* a partir de las interacciones de distintos actores, con distinto poder e intereses. Voy a usar esta mirada desde fuera para, a vista de pájaro, examinar el espacio humanitario como espacio concebido y representado<sup>15</sup>, con lo que ello conlleva de ejercicio de poder y reflejo de identidades, y terminaré con un examen de los límites o fronteras del espacio humanitario.

Todo territorio tiene un significado normativo, que en el caso del espacio humanitario viene dado por los principios humanitarios, los cuales permean la narrativa en torno a dicho espacio. A pesar de este punto de partida, es claro que no todos los actores en un escenario van a entender igual el significado de dichos principios, y más aún cuando esos principios son leídos al tiempo que las prácticas de las agencias humanitarias, que no siempre se corresponden con dichos principios.

Una primera reflexión crítica, a la hora de iniciar una mirada externa al espacio humanitario, es el reconocimiento de la parcial dependencia de lo humanitario respecto a las políticas exteriores (y por tanto de financiación) de un pequeño número de gobiernos occidentales. Dicho con otras palabras, una parte considerable del trabajo humanitario se inscribe en escenarios de conflicto en los que dichos gobiernos son actores explícitos (Irak, Afganistán y Somalia, por ejemplo). Como afirma Duffield<sup>16</sup> «la ayuda humanitaria occidental es el reflejo de las políticas públicas interiores y representa los intereses de países ricos que desean liberar al sector público de ciertas funciones». Y realmente así parecen pensarlo prominentes políticos y militares, como Andrew Natsios, Director de la Agencia Estadounidense de Ayuda (USAID) en 2003, cuando afirma que «las ONG interesadas en conseguir fondos del gobierno de Estados Unidos “deberían enfatizar sus

vínculos con la administración Bush”»<sup>17</sup>; o cuando Colin Powell afirma que las ONG son «multiplicadoras de la fuerza» del ejército de los EEUU en Irak<sup>18</sup>; o cuando Robert Burns, enviado especial de Obama a Afganistán y Pakistán, sugiere que gran parte de la información de la inteligencia sobre los talibanes proviene de las ONG<sup>19</sup>. Años antes de todo esto, Von Pilar<sup>20</sup> ya se anticipó y fue más allá al señalar que «un debate sobre el concepto de espacio humanitario conduce a una reflexión sobre el papel de la ayuda humanitaria en los actuales contextos políticos, en los que demasiado a menudo las preocupaciones humanitarias están subordinadas a intereses político/militares/económicos, o sólo se invocan para justificar una acción política o, aún más frecuentemente, una inacción. El humanitarismo funciona como una gran hoja de parra que esconde la carencia de compromiso político para la resolución de los conflictos, la protección de las poblaciones, las garantías para el derecho internacional humanitario, los aspectos económicos que mueven los conflictos o el comercio de armas. Además esta abdicación respecto a tomar decisiones políticas por los estados ha conducido a cada vez mayores demandas sobre las organizaciones humanitarias. Demasiado a menudo se las pide que se enfoquen en temas como desarrollo, prevención o gobernanza, que no son responsabilidades centrales de la acción humanitaria».

Desde 2007, el Comité Permanente Inter-agencias (Inter-Agency Standing Committee, IASC) ha emprendido un proceso para analizar los desafíos que enfrentan las agencias humanitarias al intentar preservar el espacio humanitario, y para identificar cuáles son los factores y acciones clave para abordar dichos desafíos. La Oficina para la Coordinación para la Asistencia Humanitaria (OCHA) y el ACNUR dirigen este grupo de trabajo del IASC. En este sentido un número de analistas y agencias humanitarias han planteado la posible relación entre una reducción del espacio humanitario vinculado a la politización que ha supuesto la integración de las acciones de Naciones Unidas en la mayor parte de sus escenarios de trabajo. Un reciente estudio independiente del Overseas Development Institute (ODI) ha analizado este complejo tema<sup>21</sup>. Podemos afirmar que un factor

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>16</sup> Citado en Audet, F. (2011): «L'acteur humanitaire en crise existentielle: les défis du nouvel espace humanitaire». *Études internationales*, vol. 42, n.º 4, p. 447-472. Montreal.

<sup>17</sup> Fast, L (2010): «Mind the gap: Documenting and explaining violence against aid workers». *EJIR XX(X)* 1-25, p. 14.

<sup>18</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>20</sup> Von Pilar, *op. cit.* p. 1.

<sup>21</sup> Metcalfe, *op. cit.*

clave que concurre con los ataques contra lo humanitario es el hecho que en en ciertos escenarios la acción humanitaria acompaña a (o se da en el mismo espacio que) intervenciones militares occidentales. Como plantea Coutou<sup>22</sup> «lo humanitario es político, la novedad es la militarización».

Siguiendo con la mirada externa, una segunda reflexión crítica ha de referirse a los límites del espacio humanitario. Para ello podemos intentar aplicar la teoría de fronteras (*border theory*).

«Las fronteras territoriales dan forma y son moldeadas por lo que contienen, y por lo que las cruza o por lo que no puede cruzarlas. El 'contenedor' y los 'contenidos' se dan forma mutuamente»<sup>23</sup>. No podemos hablar de fronteras en sentido estricto al hablar de espacio humanitario, pero el concepto de espacio lleva implícito el de entorno y límites a modo de frontera. En palabras de Piazzini<sup>24</sup> «la idea de frontera está ligada a la de límite, señalando una naturalización de la discontinuidad entre espacios... pero es vista también como un espacio poroso de interacción, de intercambio (negativo o positivo), de transición entre varias especialidades sociales no necesariamente situadas en el ámbito territorial del estado-nación. Se producen, como los territorios». Y es este concepto de límite-frontera el que nos interesa, como lugar de acción, mezcla y transición más que de separación: «Un escrutinio cercano de las fronteras cuestiona su simplificación y las muestra como algo que dista de ser sencillo. En vez de ello se muestran como contradictorias, problemáticas y multifacéticas. Son al mismo tiempo puertas y barreras hacia el 'mundo exterior', protegen y encierran, áreas de oportunidad y de inseguridad, zonas de contacto y de conflicto, de cooperación y de competición, de identidades ambivalentes y de afirmación agresiva de la diferencia. Estas aparentes dicotomías pueden alternarse en cada tiempo y lugar, pero lo que es más interesante es que pueden coexistir simultáneamente en las mismas personas, quienes pueden tener que tratar regularmente no con uno de estos estados sino con dos o más»<sup>25</sup>.

Desde este punto de vista externo al espacio humanitario, podemos entender los límites del mismo como zonas activas en cuanto a tanteo e interacción, con un mayor grado de in-

certidumbre que la acción en zonas centrales del espacio (y en este sentido a veces se puede distinguir entre centro y periferia, entendiéndose que en el centro la incertidumbre sobre lo que puede suceder en la interacción con otros es menor que en los límites del espacio). Los límites en un campo de refugiados pueden estar más demarcados que en un corredor humanitario (incluso con barreras físicas), pero son tan porosos en uno como en otro, porque la frontera es sólo una zona de gradiente en cuanto a la actividad de actores humanitarios y otros actores cuyos espacios están subsumidos dentro del campo o que incluyen al campo en sus territorios. Es justamente en los límites donde se establecen contactos con población afectada que aún no recibe asistencia humanitaria, y con actores potencialmente hostiles a la acción humanitaria, y es a través de los límites que dicha población eventualmente entra al espacio o que dichos actores penetran en el mismo. En últimas son los límites del espacio humanitario los que se expanden para incluir a una nueva población (en un ejercicio de inclusión a veces selectiva), con la aquiescencia, colaboración, indiferencia o retirada de tal o cual actor armado. Los cambiantes límites del espacio humanitario son, entonces, lugar de vigilancia, negociación, inclusión e inclusión, y no podemos decir que los límites de los espacios humanitarios son los mismos para los distintos actores humanitarios, si tenemos en cuenta que a veces las ONG llegan más allá que las agencias de la ONU, o que los límites del espacio humanitario percibido por la población afectada no coinciden con los límites percibidos por las organizaciones. Incluso, de hecho, podemos decir que, como el espacio humanitario no es homogéneo y está subsumido en otros, existen distintos límites, unos cercanos a las zonas centrales (como por ejemplo los demarcados en un *compound* de oficinas) y otros en las zonas periféricas (como por ejemplo en la zona de frontera del otro lado de la cual llegan flujos de refugiados). Pero en esas zonas centrales los límites para la acción pueden ser menos tangibles, aunque no resultan menos importantes por eso. Por ejemplo, puede que una agencia humanitaria no ose adentrarse en una zona periférica determinada, fuera de lo que considera «su espacio», pero tampoco el representante de esa agencia va a emitir ciertas opiniones ante el ministro correspondiente en un cóctel en la capi-

<sup>22</sup> Audet *op. cit.* p. 466.

<sup>23</sup> Anderson and O'Dowd 1999, citado en Delaney *op. cit.* p. 62.

<sup>24</sup> Piazzini, C.E. (2006). «El tiempo situado: las temporalidades después del giro espacial». En Herrera, D. and Piazzini, C.E. ed. 2006. *(Des)territorialidades y (No)lugares*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, p. 70.

<sup>25</sup> Anderson and O'Dowd 1999 *op. cit.*

tal, o ante un embajador de un tercer país en una reunión bilateral. Estos también son límites que enmarcan acciones, y en los cuales el espacio puede ser ensanchado o disminuido. Esta proliferación de límites apunta, en última instancia, a las distintas intensidades de control sobre distintos espacios dentro de lo que estamos denominando espacio humanitario, o, lo que es lo mismo, a las distintas capacidades de producción de espacio-territorio.

Hemos visto, entonces, que la mirada externa al espacio humanitario muestra el intento de definirlo a partir de principios normativos, con todos los problemas que ello conlleva, y que esta mirada externa se enriquece y matiza si incluimos la interpretación de los límites del mismo (como zona de disputa, crecimiento o decrecimiento).

#### 4. El espacio humanitario como práctica espacial (el espacio percibido): una mirada desde dentro

Con el concepto «espacio *percibido*» me refiero al espacio percibido de actuación que tiene un/a trabajador/a humanitario/a, que va a ser distinto del espacio percibido por una familia beneficiaria, y a su vez distinto del espacio percibido por un soldado, por ejemplo. Son espacios que se entrecruzan y se anidan unos en otros, pero unos no delimitan a otros. Este «espacio percibido» subyace tras la segunda de las asunciones habituales de la narrativa del espacio humanitario que voy a analizar, que es la de que a partir de eventos discontinuos y limitados, como los ataques contra personal y recursos de ayuda humanitaria, se puede deducir un resultado complejo, como la «reducción» del espacio humanitario. El caso es que esta asunción no tiene en cuenta la falta de información y de análisis sobre tendencias en los ataques, ni la subjetividad de la percepción de dicha «reducción», y tampoco tiene en cuenta que los objetivos e intereses de quienes realizan los ataques pueden no tener nada que ver con la vigencia del espacio humanitario. Para analizar esta segunda asunción voy a mirar al espacio humanitario desde dentro, como práctica espacial de quienes se encuentran en él<sup>26</sup>. Es llamativo que en general las prácticas espaciales

y materiales de la ayuda internacional han recibido poca atención en la literatura especializada<sup>27</sup>. Por ello voy a mirar los usos y rutinas de quienes están en dicho espacio, y los medios físicos, sus estructuras, sus espacios «llenos» y sus espacios «vacíos», en otras palabras, su homogeneidad y heterogeneidad, su textura y sus accidentes. En palabras de Lussault and Stock<sup>28</sup> «las teorías sobre la práctica se enfocan en las acciones en las que se involucran los actores. Desde el punto de vista del espacio, esto implica que la acción es vista como situada en un marco temporal-espacial o, como lo llaman los psicólogos, un 'escenario' (*setting*). Esto también significa que los actores hacen uso de elementos espaciales tales como la distancia, la cualidad de un lugar, los límites, la ubicación y la espacialidad. Esto es importante para las geografías de la práctica: las personas afrontan y hacen uso del espacio. Su manera de estar en el mundo se caracteriza no por 'estar sobre la Tierra', como se argumenta en filosofía, sino por cómo usan el espacio, como se plantea desde una pragmática del espacio. Por ello 'lo que se hace con el espacio' permite una mejor aproximación a la dimensión espacial de los eventos, desde la que el espacio no se conceptualiza como una estructura absoluta, sino como un elemento efímero co-construido en la práctica».

El espacio humanitario... ¿cambia de tamaño? Las metáforas espaciales de lo humanitario... o cómo los expertos perciben que dicho espacio se reduce.

Como decíamos antes, la seguridad de los trabajadores humanitarios es una de las áreas que delimitan el espacio humanitario (junto con el acceso, la relación con los actores armados no estatales, las percepciones de los actores humanitarios, y la incidencia —*advocacy*— humanitaria<sup>29</sup>), y precisamente esta área es la única que tiene cifras y estudios cuantitativos que pueden ilustrar tendencias. Por otra parte, es la más mencionada cuando se habla de la reducción del espacio humanitario. Es por ello que nos centraremos en la seguridad para analizar las posibles variaciones en tamaño del espacio humanitario.

En los últimos años ha habido una creciente atención hacia la seguridad de los/as trabajadores/as humanitarios. En la mayoría de los documentos los expertos se refieren a las cifras de

<sup>26</sup> Lefebvre *op. cit.* p. 38.

<sup>27</sup> Smirl, L. (2008). «Building the Other, Constructing Ourselves: Spatial Dimensions of International Humanitarian Response». *International Political Sociology* 2(3): 236-253, p. 236.

<sup>28</sup> Lussault, M. and M. Stock (2010). «“Doing with space”: towards a pragmatics of space». *Soc. Geogr.* 5(1): 11-19, p. 14.

<sup>29</sup> Metcalfe et al. *op. cit.* p. 1.

víctimas entre dichos trabajadores para explicar que el espacio humanitario se está reduciendo. Mientras que a principios de los años 90 sólo unas pocas organizaciones trabajaban el tema de seguridad y probablemente sólo un puñado de agencias tenía planes detallados de seguridad, hoy hay docenas de entidades que proporcionan formación y asesorías sobre el tema, así como un gran número de estudios y publicaciones. La seguridad se ha convertido en un requerimiento por parte de los donantes y es parte de las descripciones de puestos de trabajo, especialmente en los destinos más peligrosos, en los que además se han creado algunas estructuras interagenciales de seguridad<sup>30</sup>.

Paralelamente ha surgido un interés en compilar las cifras de víctimas entre trabajadores/as humanitarios, aunque esto ha resultado ser una tarea difícil, porque no hay registros formales y no solía haber nadie que se dedicara a ello. Uno de los primeros estudios amplios fue realizado por King<sup>31</sup>, quien analizó las informaciones publicadas en el sitio de Internet Reliefweb<sup>32</sup> a lo largo de 5 años (1997-2001). Los datos obtenidos por King fueron de cierto valor, pero la fuente era poco consistente, ya que los informes que se publican en Reliefweb dependen de la voluntad y capacidad de cada organización y probablemente reflejan menos incidentes que los que de hecho acontecen. Desde entonces ha habido proyectos más estructurados que han compilado y analizado sistemáticamente la información sobre la seguridad de los trabajadores/as humanitarios: tenemos por ejemplo dos amplias bases de datos, como la Aid Workers Security Database (AWSD)<sup>33</sup> y la Security in Numbers Database (SiND)<sup>34</sup>. Merece la pena destacar que ambas bases de datos son iniciativas privadas pero que la AWSD es muy usada por las agencias de Naciones Unidas y otros para publicar documentos sobre la

seguridad humanitaria. Adicionalmente, ha habido varios estudios citados habitualmente en la literatura sobre el tema<sup>35</sup>.

Al aproximarse al tema surgen de inmediato algunas preguntas importantes sobre metodología. Como no hay registros centralizados de incidentes de seguridad contra trabajadores humanitarios, es necesario hacer búsquedas sistemáticas de información, incluyendo repositorios como Reliefweb y otros, pero también otras fuentes como los medios de comunicación y los informes directos de organizaciones humanitarias. Desde un punto de vista estadístico es necesario ser transparentes a la hora de sistematizar la información compilada, es decir, saber si la información disponible cubre el mayor número posible de casos y cómo se manejan los posibles sesgos; por ejemplo las agencias pueden ser reacias a publicar información sobre incidentes de seguridad cuando éstos ponen de manifiesto posibles negligencias, o cuando dificultan su capacidad de permanecer en una zona o hasta de recibir fondos. Es también necesario combinar la necesaria confidencialidad sobre los datos (la identificación de las víctimas, por ejemplo) con la necesidad de cruzar la información sobre incidentes y evitar duplicación en los registros.

Desde el punto de vista de este estudio es también importante conocer en profundidad las características de los incidentes, y aplicar categorías consistentes de información y metodologías apropiadas que permitan análisis comparativos. Para entender bien la relación entre los incidentes y el espacio humanitario es fundamental ir más allá de las cifras, identificando las motivaciones de los ataques y patrones y tendencias en los mismos; se trata de entender el por qué y cómo de los eventos, más allá del evento en sí mismo.

<sup>30</sup> Por ejemplo el European Interagency Security Forum (Londres), la Afghanistan NGO Safety Office, etc.

<sup>31</sup> King, D. (2002). «Paying the ultimate price: an analysis of aid-worker fatalities». *Humanitarian Exchange Magazine* 21. ODI. London.

<sup>32</sup> El sitio líder en Internet sobre lo humanitario, manejado por la agencia OCHA: [www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int)

<sup>33</sup> La Aid Worker Security Database (AWSD, <https://aidworkersecurity.org/>), iniciada en 2005, plantea que es «el recurso único más amplio sobre estos datos, y proporciona pruebas cuantitativas para analizar el cambiante entorno de seguridad para las operaciones civiles de asistencia», así como registra los principales incidentes de violencia contra los trabajadores humanitarios (desde 1997 hasta el presente).

<sup>34</sup> La SiND se creó en 2008 (<http://www.insecurityinsight.org/projects-humanitarian.html>) and afirma ser la «primera que hace un seguimiento

sistemático de los patrones de incidentes serios y 'violencia cotidiana' (desde el robo de un vehículo o atraco hasta robo de equipamiento o amenazas) ... La amplitud de la información incluida en el SiND permite un análisis cercano d ellos patrones de violencia basado en quién hace qué a quién, dónde, cuándo y con qué armas».

<sup>35</sup> Stoddard, A., Harmer, A. and DiDomenico, V. (2006). *Providing aid in insecure environments: Trends in Policy and Operations*, ODI. London; y 2009, *Providing aid in insecure environments: 2009 Update. Trends in violence against aid workers and the operational response*. HPG Policy Brief 34. ODI. London. Ver también Wille, Christina and Fast, Larissa (2011): «Security Facts for Humanitarian Agencies: Aid, Gender and Security: The Gendered Nature of Security Events Affecting Aid Workers and Aid Delivery». <http://www.insecurityinsight.org/files/Security%20Facts%202012%20Gender.pdf>, bajado el 2/noviembre/2012. también

Los estudios cuantitativos existentes relacionan el aumento de víctimas entre trabajadores humanitarios con el aumento del número de dichos trabajadores, con lo cual no habría cambios en las tendencias habituales<sup>36</sup>. El problema es que estos estudios tienen un bajo poder estadístico para inferir tendencias. En primer lugar, dependen mucho de cada escenario, hasta el punto de que en términos absolutos, la mayor parte de víctimas se han dado en Afganistán, Somalia e Irak, pero estos contextos son difícilmente comparables con los de otros países. En segundo lugar, a pesar de que algunos estudios intentan distinguir entre ataques con motivación política de los que se deben a criminalidad común, esta distinción es difusa en la mayor parte de los escenarios de estudio. De hecho Collinson y Elhawary<sup>37</sup> plantean que «es difícil encontrar ningún vínculo directo entre el 'descenso en la imparcialidad' entre los actores humanitarios y un incremento en los incidentes violentos». Fast<sup>38</sup> resume, a partir de su revisión de la literatura existente, que no hay forma de demostrar un aumento en los ataques contra personal humanitario, ni tampoco que dichos ataques en principio puedan vincularse con lo que se denomina «causas últimas», como la politización de la ayuda humanitaria y otros. Y la misma autora plantea los profundos sesgos en percepción que tienen la mayor parte de los estudios realizados, además de la difícil comparación entre los mismos por sus diferentes metodologías y objetos de estudio. Parecidas conclusiones recogen Collinson y Elhawary<sup>39</sup>. Podemos concluir entonces que las narrativas sobre la reducción del espacio humanitario en función de un incremento de ataques se basan solamente en percepciones, lo que hace todavía más importante el intentar entender mejor cómo se llega a dichas narrativas.

Para ello es interesante profundizar un poco en los ataques contra personal y recursos humanitarios. En el estudio de King casi la mitad de los ataques se habían producido contra convoyes con material, con lo que cabe considerar la importancia de que los crecientes recursos materiales de la acción humanitaria

despierten el interés de actores armados. Abild<sup>40</sup> y Hoffman<sup>41</sup> recogen estudios de caso en Somalia y Sierra Leona, respectivamente, en los que se pone de manifiesto la imbricación de los recursos vinculados a la acción humanitaria con las redes de relaciones de poder y económicas en ambos escenarios. Hoffman menciona las distintas lógicas a las que puede responder la violencia (ejercida contra trabajadores humanitarios, recursos o la propia población civil), y en este sentido habría que ir más allá del hecho (el acto violento) para entender los múltiples fines que puede perseguir (un solo acto o un conjunto de ataques) y así profundizar en lo que significa, más allá de quedarse en su resultado inmediato. Y el abanico de posibilidades que se despliega es amplísimo. Podemos señalar un proceso de «aprendizaje», por el cual un actor armado que ataca o roba puede darse cuenta de que tales actos no conllevan necesariamente consecuencias negativas, e incluso puede favorecer su *status* a la hora de una negociación formal para poner fin al conflicto armado. Pero en otros escenarios es posible apuntar que los ataques contra personal humanitario son en realidad una agresión interpuesta contra potencias occidentales (agresión realizada contra actores vulnerables, pero occidentales al fin y al cabo), como en los escenarios de Irak y Afganistán.

Por otra parte, si miramos al trabajador humanitario y al material humanitario que usa (desde el vehículo todo-terreno a los materiales de construcción, por ejemplo), podríamos leer la asociación de ambos como un tándem, a la luz de la teoría del *assemblage*<sup>42</sup> e intentar entender el nuevo significado (*translation*) que cobra esa asociación, significado que es dinámico porque puede ser leído de diferentes maneras por los distintos actores en un mismo contexto, y que puede cambiar si o el trabajador o el objeto se asocian con otros actores, objetos o contextos. Por ejemplo, tomemos el *assemblage* de un trabajador humanitario expatriado y una radio de largo alcance. Un actor armado en situación de necesidad respecto a su grupo social puede percibir al tándem trabajador-radio como una ayuda importante si

<sup>36</sup> Stoddard et al. *op. cit.* (2006).

<sup>37</sup> *Op. cit.* p. 9.

<sup>38</sup> Fast, L. (2010) «Mind the gap: Documenting and explaining violence against aid workers». *European Journal of International Relations*, XX(X) 1-25, p. 10.

<sup>39</sup> *Op. cit.*

<sup>40</sup> Abild, E. (2009). «Creating humanitarian space: a case study of Somalia». Research Paper no. 34. Refugee Studies Centre, University of Oxford.

<sup>41</sup> Hoffman, D. (2007). «The city barracks: Freetown, Monrovia, and the Organization of Violence in Postcolonial African Cities». *Cultural Anthropology* 22(3): 400-4028.

<sup>42</sup> Deleuze, G. and F. Guattari (1987). *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, University of Minnesota Press. Ver también Fast *op. cit.*

puede aportar asistencia humanitaria para su grupo social. Simultáneamente, puede tomar nota de que ese trabajador está en posesión de dicha radio, porque eventualmente puede robar dicha radio en un control de caminos a la entrada o salida de su territorio, si percibe que la radio será repuesta (supone que la agencia humanitaria tiene medios ilimitados para esto), y si esto significa además que podrá hacer un uso instrumental del aparato (para comunicaciones o para completar su conjunto de instrumentos respecto de otro actor armado, oponente o incluso aliado). El objeto «radio» tendrá otro significado si está en *assemblage* con un trabajador humanitario local, que resida en una de las poblaciones, y en el mismo sentido ese trabajador humanitario local será visto de distinta manera si no tiene acceso a ese objeto material. Estos *assemblages* incluyen también elementos inmateriales (identidad, imagen, etc.), que hace que los cuerpos-trabajadores humanitarios devengan sujetos políticos y sociales diferentes. Este entendimiento dinámico ayuda a interpretar y comprender la complejidad de los hechos de violencia contra la ayuda humanitaria mucho mejor que si miramos al hecho de violencia en sí, porque, en el mismo ejemplo, el robo de la radio al trabajador expatriado no puede ser entendido (solamente) como un ataque contra lo humanitario, sino como un robo instrumental sujeto además a interpretaciones del fin último del mismo.

Pero el análisis se complica si miramos a la diversidad de actores que conforman el conglomerado de lo humanitario (desde pequeñas organizaciones locales hasta grandes agencias internacionales o cercanas —o lejanas— a diversos gobiernos, cada una con distintos objetivos y estrategias, diversas agendas etc.). Y si aproximamos todavía más el foco de atención hasta un nivel micro, podemos ver que en última instancia las personas que representan a la institución y trabajan para ella (en un escenario dado) pueden actuar fuera de su mandato legal u organizacional, añadiendo un último bucle de variabilidad a lo institucional-humanitario.

Con esta diversidad de posibles causas de un ataque contra una gran diversidad de actores humanitarios, es inútil analizar dichos ataques desde puntos de vista generalizadores y externos a cada escenario. Además de la concentración de agresiones en determinados escenarios, el «deslumbramiento» por los ataques en sí nos impedirían analizar las complejas causas de cada uno

de ellos. Y, en definitiva, no podríamos entender el conjunto de lo que está pasando en el espacio humanitario, que de por sí es también una generalización.

En esta mirada al interior del espacio humanitario hemos visto que es imposible, desde un punto de vista metodológico, relacionar una reducción del espacio humanitario como tal, con los ataques que se realizan contra lo humanitario en muy determinados escenarios, cuando por otra parte dichos ataques suceden cuando una intervención militar de gobiernos occidentales tiene lugar al mismo tiempo que dicha acción humanitaria. Hemos visto la importancia de los *assemblages* materiales y de poder que se encuentran, como parte de las discontinuidades y textura que ofrece internamente el aparentemente homogéneo espacio humanitario. Es hora de analizar el poder y la *agencia* de las organizaciones humanitarias.

#### ¿Espacio o territorio humanitario? Poder y agencia

Podemos decir con Delaney<sup>43</sup> que un territorio es un «espacio delimitado y con significado», y que la territorialidad se refiere a «la relación entre un territorio y un fenómeno social... la territorialidad, entendida en este sentido relacional, trata a los territorios no como una cosa 'inerte' sino como un aspecto de las dimensiones de la vida social». Esto permite, según el mismo autor, «reconducir nuestra atención hacia el fenómeno social de interés», lo que en nuestro caso nos lleva a analizar la *espacialización* o territorialidad de la acción humanitaria para poder así destacar sus interacciones y sus prácticas y procesos. Y es que, en un escenario dado, los agentes humanitarios interactúan espacialmente con los otros actores teniendo en cuenta al menos un factor fundamental de toda relación social e inseparable de la misma: el *poder*. De hecho lo que hace que un espacio delimitado se convierta, como tal, en territorio, es que «primero, tiene un significado, y segundo, ese significado que tiene alude o se refiere a un poder social», pero, siguiendo al mismo autor, «el significado y el poder no son independiente uno de otro. Al valorar la inscripción de significado a un espacio —o a la línea que delimita ese espacio y lo diferencia de otros espacios— podríamos preguntarnos en primer lugar sobre el poder para crear y asignar dicho significado»<sup>44</sup>. El icono de «Prohibido armas» en

<sup>43</sup> *Op. cit.* p. 15.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 16.



un vehículo humanitario, o la designación de un albergue como lugar de protección para refugiados, reflejan el poder de una agencia para otorgar un significado a un espacio, significado que ha de ser entendido como prohibición en contra de actores armados potencialmente hostiles al mismo. Pero para analizar la relación entre poder y espacio humanitario tenemos que recordar de nuevo el discurso en torno al espacio humanitario, es decir, el componente ideológico y las asunciones que dan inteligibilidad y dotan de significados al espacio humanitario, y la manera en que estas representaciones son desplegadas en un intento de justificar (o criticar) los quehaceres del poder tras ellas<sup>45</sup>. Y es que el concepto de espacio humanitario, inmediato, sugerente y aparentemente sencillo como es, puede correr un velo sobre las implicaciones del poder que lo hace posible, en un contexto profundamente asimétrico norte-sur de relaciones internacionales y locales, en el que entraremos un poco más adelante. Puede hacer también que los territorios sean concebidos como «vaciables», porque las prácticas humanitarias están basadas en procesos de abstracción cognitiva.

Desde este punto de vista, las organizaciones humanitarias intentan producir un espacio nuevo y seguro para la acción humanitaria. Tenemos entonces que averiguar si es realmente posible producir ese espacio nuevo y seguro, y si es así, cómo hacerlo. Pero ahora quisiera destacar el hecho de que un espacio nuevo y distinto será el producto de la interacción de los distintos agentes y sus campos de fuerza. En otras palabras, podríamos plantear que un campo de desplazados, por ejemplo, es de alguna manera una utopía espacial, en cuanto que un intento de intervenir y reorganizar un espacio que signifique una diferencia para las personas (lo que no es tan fácil, como veremos enseguida). Y ese campo de desplazados podría ser un ejemplo de las heterotopías de Foucault<sup>46</sup>t, o la utopía espacial de Harvey<sup>47</sup>, o el tercer espacio de Bhabha<sup>48</sup>, o el espacio abstracto de Lefebvre. Para desarrollar estas ideas me centraré en este último autor en la siguiente parte de este trabajo.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>46</sup> Foucault, M. (2007). *Security, territory, population*, Hampshire: Palgrave MacMillan.

<sup>47</sup> Harvey, D., 2000. *Spaces of hope*, Edinburgh: Edinburgh University Press.

<sup>48</sup> Bhabha, H., 1994. *The location of culture*. Oxon: Routledge.

<sup>49</sup> De hecho Lefebvre distingue un primer espacio absoluto, que es puramente mental o imaginario, donde todo es posible y a la vez nada

A modo de recapitulación, he intentado generar una visión problematizadora que ponga de manifiesto la complejidad de las distintas dimensiones del espacio humanitario (visto desde fuera y visto desde dentro), pero ahora es necesario darle un sentido de dirección a esta visión, de modo que nos ayude a llegar a la citada praxis emancipadora. Para ello volveremos a Lefebvre.

## 5. El espacio humanitario: cómo pasar del espacio abstracto (*abstract space*) al espacio diferenciado (*differential space*) de Lefebvre (y para qué...)

Lefebvre distingue entre el espacio «abstracto» y el espacio «diferenciado» (*differential space*)<sup>49</sup>. Me interesa referirme a estos conceptos para mostrar, en primer lugar, que el espacio humanitario es un caso de espacio abstracto, y para mostrar, en segundo lugar, la utilidad e importancia de la transformación de este espacio humanitario abstracto en un espacio humanitario diferenciado.

Como hemos visto, la narrativa del espacio humanitario define éste en torno a principios (humanitarios) o normas (derecho humanitario). De hecho un espacio abstracto «no se define sobre la base de lo es percibido. Su abstracción no es simple, no es transparente, y puede definirse como la conjunción inseparable del lugar, el medio y la herramienta de la “positividad”»<sup>50</sup>; pone ejemplos como las tecnologías, ciencias aplicadas, complejas normas y sofisticadas planificaciones externas al contexto, etc.). El espacio humanitario es abstracto en cuanto que incluye esta tendencia positivista, entonces, a la simplificación y a la homogeneización, ejerciendo una presión conceptual para crear «un vacío semántico que puede abolir los significados previos sin por ello obstaculizar la creciente complejidad del mundo y su multiplicidad de mensajes, códigos y operaciones. El espacio es ilusorio y su secreto reside en su transparencia misma. Su falsi-

lo es. Lefebvre dice que éste es el espacio puramente político o religioso, sagrado, sin existencia real. Podríamos decir que es el espacio sin atributos, la noción última de espacio que subyace tras todas las demás. No entro a analizarlo más en profundidad porque lo veo menos relevante para este trabajo.

<sup>50</sup> Lefebvre *op. cit.* Todas las citas entrecorridas de esta sección se van a referir al mismo libro de Lefebvre, a no ser que se especifique otra fuente.

ficación se autogenera»; la abstracción del espacio humanitario hace que sea a la vez unitario, «homogéneo, global, unitario, isotopía, y a la vez roto, dividido, compartimentado, heterotopías. El mismo espacio que homogeneiza no tiene nada de homogéneo en sí»<sup>51</sup>.

De la misma forma hemos visto que el espacio humanitario no es homogéneo, sino que «simplemente tiene la homogeneidad como su meta, su orientación, su "lente". Sólo en la acción puede sostener todos esos fragmentos en una totalidad homogénea». Por ello, siempre siguiendo al mismo autor, se puede plantear que el espacio humanitario incluye simultáneamente «el conjunto entero de localizaciones en donde se generan las contradicciones», en el sentido de que el espacio humanitario abarca el espacio «contenedor» físico donde se da la acción humanitaria; intenta adjudicar un sentido al conjunto del contexto en que se da la acción humanitaria, y, finalmente, los medios usados en todo el proceso, o sea, los recursos y discursos vinculados a la acción humanitaria.

El espacio humanitario abstracto, que homogeneiza y a la vez fractura, puede descomponerse en «modelos de sectores»: si Lefebvre menciona en su trabajo el sistema de transporte, las redes urbanas, el sistema escolar, el mundo del trabajo y sus mercados, el sistema bancario, etc., en el espacio humanitario podemos encontrar campos de refugiados (en los que los que los trabajadores humanitarios no pernoctan, sino sólo actúan unas horas al día, yendo a dormir y a actividades de ocio a sus *compounds*), corredores de ayuda, zonas de distribución, áreas bajo estudio, etc. Un espacio abstracto también establece una distinción entre la movilidad continua del personal humanitaria y la inmovilidad asignada a la población beneficiaria que es objeto de la asistencia<sup>52</sup>: podemos decir que la población se desplaza o se mueve hasta que quedan fija en un sitio, y la asistencia humanitaria es parte de ese proceso de fijación. De hecho, el espacio abstracto se extiende, mucho más allá del escenario humanitario en sí, por lo que Duffield<sup>53</sup> caracteriza como «un archipiélago de espacio internacional» que conecta sucesivamente los centros de toma de decisiones (en metrópolis del norte, como Nueva York, o Ginebra), con una sucesión de viajes en líneas aéreas regulares, puentes aéreos de Naciones Unidas

y todo-terrenos con aire acondicionado, con los *compounds* de las grandes agencias internacionales en los escenarios directos de la asistencia. Autoras como Smirl<sup>54</sup> se han referido al espacio creado por la industria humanitaria como «espacio auxiliar», y sin embargo lo que aquí planteo es que dicho espacio no es (y no puede ser) auxiliar, sino que es central, es el espacio humanitario mismo (en una de sus posibles lecturas espaciales, como hemos visto).

Duffield<sup>55</sup> vincula la acción humanitaria con la acción de los gobiernos occidentales, y cataloga a la «industria de la ayuda» como un «actor soberano», a pesar de que en sus mismas palabras «la política de ayudas tiende a operar como si tales efectos no existieran». Por su parte Lefebvre se refiere al espacio abstracto como el espacio «producido por el capitalismo. El espacio abstracto es una herramienta de dominación. El espacio abstracto es instrumental»<sup>56</sup>. En este sentido «el espacio capitalista es abstracto... ligado al intercambio (de mercancías y bienes), depende del consenso más que cualquier otro espacio antes del mismo. El espacio abstracto implica un acuerdo tácito, un pacto de no agresión, un contrato para no ejercer violencia». De la misma manera la narrativa del espacio humanitario describe a éste como fruto de un consenso no necesariamente negociado, porque teóricamente está basado en principios y no en intercambios, no es contingente, sino pre-existente. Y sin embargo «los significados que convoca el espacio abstracto son más a menudo prohibiciones que peticiones o estímulos... lo que domina son las prohibiciones, como base negativa del orden social. Resulta imposible decir cuán a menudo uno se detiene por un momento, incómodo, en el umbral de una iglesia, de una oficina o de un edificio público, o en la puerta de acceso a un lugar "extraño" o "ajeno", al tiempo que acepta pasivamente una prohibición de algún tipo. La mayoría de tales prohibiciones son invisibles. Las puertas y barandillas, zanja y otras barreras materiales son sólo los ejemplos más extremos de este tipo de separación. Son signos o significantes mucho más abstractos los que protegen los espacios de las élites —vecindades ricas o «puntos selectos»— contra los intrusos. La prohibición es el reverso y el caparazón de la propiedad, de la apropiación negativa del espacio bajo el reinado de la propiedad privada. El espacio

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Duffield 2010:4, Smirl *op. cit.*, p. 240.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 2.

<sup>54</sup> *Op. cit.*, p. 237.

<sup>55</sup> *Op. cit.*

<sup>56</sup> *Op. cit.*

es separado en áreas designadas y en áreas prohibidas (para un grupo u otro)». Autores como Smirl y Duffield<sup>57</sup> abundan en los signos de prohibición y en el hecho de que la industria humanitaria ha creado estos espacios sobre los que se ejerce una prohibición de acceso mediante distintos tipos de barreras, desde los *compounds* de oficinas y residencias de las grandes agencias al intento de control de acceso y salida de los campos de desplazados, por ejemplo.

Si con base en estas similitudes y en lo expuesto previamente en este trabajo puedo sugerir que el espacio humanitario, tal y como se describe habitualmente en la literatura, es un espacio abstracto, puedo entonces también afirmar que el espacio humanitario así concebido no es instrumental para una acción humanitaria genuina, que haga honor a un marco de derechos y centrada en las personas que ostentan dichos derechos. Intuitivamente se hace necesaria una reconceptualización del espacio humanitario, no sólo teórica sino también operacional, que apunte a una práctica distinta o, en otras palabras, que genere un espacio humanitario propio, y podríamos decir que *diferenciado*. Para tener una idea de hacia dónde nos dirigimos en este viaje conceptual, tendremos que volver de nuevo a Lefebvre y su espacio diferenciado (*differential space*)<sup>58</sup>.

El espacio diferenciado es un nuevo tipo de espacio, cuyas semillas se encuentran dentro del espacio abstracto. En éste no se puede crear o producir un nuevo espacio a no ser que se acentúen las diferencias. «El espacio diferenciado acabará con esas localizaciones que quiebran la integridad del cuerpo individual, del cuerpo social, del *corpus* de las necesidades humanas y del *corpus* del conocimiento. También restaurará la unidad de lo que el espacio abstracto rompe»<sup>59</sup>. La producción de un espacio diferenciado no suele ser el fruto de la acción de un único actor, sino resulta de las relaciones entre grupos. El espacio diferenciado, como «una utopía inicial y alternativa al espacio "real" actual» es a veces establecido por las fuerzas que se enfrentan a una estrategia determinada. «Las contradiccio-

nes inherentes al orden espacial dan lugar a situaciones caóticas, al descubrimiento y revelación de las contradicciones de un espacio fragmentado, y a la emergencia de otro espacio, uno que que no esté fragmentado y que sea diferenciado en su carácter»<sup>60</sup>. El espacio diferenciado, como «contra-espacio», se puede dar cuando un grupo de desplazados reclama sus derechos de modo conjunto, o cuando la población de un área se organiza para obtener asistencia o para generarla por sí misma. En estos casos «podemos ver cómo ese contra-espacio se inserta en la realidad espacial: contra la Mirada, contra lo cuantitativo y lo homogéneo, contra el poder y su arrogancia, contra la expansión sin fin de lo privado y del beneficio industrial, y contra los espacios especializados y la ubicación estrecha de las funciones.; y al hacer así se desarrolla un cierto grado de autonomía de resistencia»<sup>61</sup>.

Puede merecer la pena, entonces, intentar recorrer el camino para crear un espacio diferenciado. Voy a analizar primero si el espacio humanitario se puede diferenciar mediante el intento de las agencias de generar lo que llamaré una «soberanía humanitaria». Después mostraré la importancia de destacar el componente relacional (entre actores) para definir un espacio humanitario, y por último incluiré a la población afectada como actor primordial para la diferenciación del espacio humanitario.

## 6. ¿Es posible una «soberanía humanitaria»?

Para analizar si el espacio humanitario se puede *diferenciar* mediante el intento de las agencias humanitarias de ejercitar una **soberanía humanitaria**, podemos aplicar los conceptos de Giorgio Agamben sobre la soberanía, los campos (de refugiados) y la vida de las personas afectadas por una crisis humanitaria. El concepto de espacio humanitario viene asociado a escenarios de conflicto<sup>62</sup> en los cuales la ley es puesta en suspenso por el soberano (sea éste un gobierno o un actor armado), creando lo que Schmitt denominó «estados de excepción», según Ek: «En

<sup>57</sup> *Op. cit.*

<sup>58</sup> La potencialidad del trabajo de Lefebvre creo se adapta mejor a las necesidades de este estudio, pero también podríamos contribuir a definir ese espacio humanitario diferente de la mano de autores como Foucault (*Op. cit.*) y sus heterotopías vinculadas a los procesos de resistencia contra el poder capilar de los poderosos, o de Bhabha (1994) y su «tercer espacio», o Harvey (2000) y su utopía espacial.

<sup>59</sup> Lefebvre, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Ferris, E. G. (2011). *The Politics of Protection: The Limits of Humanitarian Action*, Brookings Institution Press, p. 176.

su Teología Política, Carl Schmitt —el jurista alemán tristemente famoso por haberse unido al partido Nazi y convertirse en uno de sus más fuertes apoyos intelectuales— resume su fuerte punto de vista sobre la soberanía proclamando que la soberanía es la que decide sobre la excepción. Para Schmitt, la soberanía se manifiesta precisamente en la capacidad para decidir si una situación es normal o excepcional, para así decidir si se aplica la ley o no —ya que la ley requiere de una situación normal para su aplicación. Contra esta formulación de soberanía, Benjamin, en su «Tesis sobre la filosofía de la historia», plantea que el estado de emergencia se ha convertido de hecho en la regla. Aún más, plantea que lo que se requiere es la instauración de un real estado de excepción para combatir el ascenso del Fascismo, entendido aquí como una emergencia nihilista que suspende la ley al tiempo que la deja en vigor»<sup>63</sup>.

Agamben argumenta que en la política contemporánea el estado de excepción identificado por Schmitt se ha convertido de hecho en la regla. Él denomina «abandono» a esta condición, en la cual la ley está en vigor pero no tiene contenido o significado sustancial «está en vigor pero sin significado real»<sup>64</sup>. En otras palabras, podemos decir que el sujeto de la ley es a la vez sometido a la ley y dejado de lado por la misma. Para ilustrar esta condición del individuo, Agamben toma del derecho romano la figura de *homo sacer*, que era aquel individuo que puede ser asesinado, pero no sacrificado (en el sentido de juzgado, condenado y ejecutado). Según Agamben, el carácter sagrado del *homo sacer* indica que el *homo sacer* es puesto fuera del imperio de la ley como una excepción, y así es abandonado en esa situación *alegal*. Este acto de sacar a un individuo o a una población fuera del ejercicio de la ley no es un acto pasivo, sino que requiere una decisión y una acción positiva por parte de quien ostenta el poder soberano: la ejecución extrajudicial de individuos por los aviones sin tripulación de la administración Obama, la misma ejecución extrajudicial de Bin Laden tras su captura con vida, y la población desplazada como tal, son todos buenos ejemplos de *homo sacer* (no se les puede juzgar y condenar, ni incluso ejecutar legalmente, y por tanto se les pone fuera del ejercicio de la ley y se actúa a conveniencia del soberano).

Incluso el concepto se puede aplicar a la población refugiada, porque justamente su única forma de protección legal proviene de fuera del derecho nacional del país que emite los refugiados, ya que viene del derecho internacional, que se encarga de proteger a aquellas personas que cruzan las fronteras y que por ello, y gracias a ello, dejan de estar sometidas a la ley o a la excepción en su país de origen. Pero siguiendo a Mills<sup>65</sup>, que a su vez cita a Agamben, se añade la reflexión fundamental de que «mientras la ley podría ser suspendida en relación con la excepción, esto no significa que la excepción no tenga relación con la regla; más bien el estado de excepción es tal que lo que está excluido de la competencia de la ley continúa manteniendo una relación con ésta precisamente mediante la suspensión de la ley. Es decir, que la excepción está incluida dentro de la competencia de la ley precisamente mediante su exclusión de la misma. La consecuencia de esto es que la excepción confirma la regla por ser *otra* que la referencia normal para la regla. Agamben concluye de esta estructura de la excepción que 'la regla se aplica a la excepción no por aplicarse, sino por retirarse de ella'. Con respecto a la norma jurídica, por tanto, el estado de excepción que caracteriza a la estructura de la soberanía no se instaura simplemente mediante una prohibición o un confinamiento, sino a través de la suspensión de la validez del orden jurídico, en el que la regla se retira de la excepción y se aplica a la misma por esa retirada. Como afirma Agamben, 'la excepción no se sustrae a sí misma de la regla; más bien la regla, suspendiéndose a sí misma, da paso a la excepción y, manteniéndose a sí misma en relación con la excepción, se constituye como regla'. La fuerza particular de la ley consiste en su capacidad de mantenerse en relación con algo exterior a sí misma.

Esta particular situación, enrevesada pero extendida en muchos escenarios contemporáneos, encaja también con lo que Butler<sup>66</sup> describe cuando «...el estado de emergencia devuelve el accionar del poder de un conjunto de leyes (jurídicas) a un conjunto de reglas (de gobernanza), y las reglas reinstalan el poder soberano: son reglas que no obligan en virtud de leyes establecidas o modos de legitimación, sino que son discrecionales, aún arbitrarias, ejercidas por funcionarios que las interpretan

<sup>63</sup> Ek, R. (2006). «Giorgio Agamben and the spatialities of the camp: an introduction» *Geografiska Annaler Series B: Human Geography* 88(4): 363-386, p. 365.

<sup>64</sup> *Ibid* p. 366; ver también Mills, C. (2004). «Agamben's messianic politics: biopolitics, abandonment and happy life», *Contretemps*, 5: 42-62.

<sup>65</sup> *Op. cit.*, p. 3.

<sup>66</sup> Butler, J. (2004). *Precarious Life: The Power of Mourning and Violence*, Verso, p. 62.

de modo unilateral y deciden la condición y forma de su invocación». Pero incluso para Agamben el hecho de que la excepción se ha convertido en la regla significa que no es el caso que sólo algunos sujetos quedan abandonados por la ley; más bien afirma que en nuestros tiempos todos somos virtualmente *homines sacri*, es decir, cualquier puede convertirse en una persona desplazada, o refugiada, o ejecutable por algún tipo de interés estratégico.

En este sentido, los intentos de crear un espacio humanitario pueden ser leídos como un intento por parte de las agencias de revertir ese estado de excepción asociado a un conflicto, al menos para sus miembros (y poder así ejercer su función humanitaria) o, por extensión lógica, conseguir revertir ese estado de excepción para sacar a la población afectada de su condición de *homo sacer*. Podríamos decir también que para revertir ese estado de excepción, las agencias intentan a su vez crear otro estado de excepción, dentro del anterior, invocando una soberanía distinta (basada en los principios humanitarios y en el derecho internacional). Es decir, el espacio humanitario intenta crear una nueva soberanía dentro de la excepción-regla, que a su vez ha sido creada por la soberanía de las autoridades o grupos armados en el escenario humanitario, al despojar a la población de sus derechos. Es en el proceso de creación de esta nueva soberanía donde el espacio humanitario entra en conflicto con la soberanía de la autoridad que rechaza que se constituya un espacio distinto allí donde en un ejercicio de poder político creó un espacio de excepción convirtiendo a la población en *homines sacri* o «vida despojada» (*bare life*). El *abandono* de esta población no significa desinterés por parte de los actores con poder, sino un proceso de «exclusión inclusiva» (*inclusive exclusion*)<sup>67</sup>, un ejercicio instrumentalista de poder por el que las autoridades no se desligan necesariamente de la población afectada, sino que la convierten en sujeto de sus objetivos, y por tanto dicho abandono no puede ser revertido por agentes humanitarios *colándose* para atender a supuestos olvidados, sino redefiniendo un nuevo espacio con el necesario ejercicio de poder político que confronte al vigente. Incluso podemos decir que las distinciones entre exclusión e inclusión tienen límites cambiantes y poco definidos, porque a veces en determinados

espacios humanitarios la población afectada (*bare life*) puede ser *alimentada*, es decir se acepta que se le entregue ayuda alimentaria, pero no puede ser *protegida* en sus derechos por las agencias humanitarias si éstas no consiguen ejercer el poder necesario para ello. Siguiendo a Gregory<sup>68</sup> y aplicándolo a nuestro trabajo, la norma (en cuanto que ley internacional) no es algo quede por fuera de la violencia ejercida por la soberanía, sino que ambas son cómplices y mutuamente dependientes; la ley supone la arena de lucha no sólo en su suspensión, sino también para su formulación, interpretación y aplicación. Esto implica que el espacio de excepción es un potencial espacio de *modernidad* política, y que un espacio humanitario diferenciado es posible bajo ciertas condiciones, entre las que se incluyen, como explico a continuación, el poder (o capacidad de agencia) en un enfoque relacional para construir el espacio mediante las interacciones entre actores, y la inclusión de la población afectada como actor primordial.

## 7. El espacio (humanitario) como producto relacional entre actores con poder

Una mirada enfocada en el espacio como producto social y relacional ofrece múltiples puertas de entrada para actuar sobre el mismo. Pero para ello ya dijimos que hay que romper con la idea de espacio físico «contenedor de sucesos», ya que solo así podemos comenzar a ver el espacio como un producto relacional. Ello implica reconocer que todos los actores producen su propio espacio para actuar y que todas estas intervenciones interaccionan una con otra produciendo espacios nuevos y diferentes. Aceptar esta espacialidad requiere, siguiendo a Massey<sup>69</sup>, reconocer también «las cruciales características de lo espacial: su multiplicidad, su apertura al futuro.... si el espacio es genuinamente la esfera de la multiplicidad, entonces habrá también multiplicidades de lo imaginario, de lo teórico, de los entendimientos y de los significados». Esta multiplicidad de relaciones espaciales otorga espacio y oportunidades para nuevos eventos, nuevas intervenciones y nuevos encuentros y entrecruzamientos potenciales, siempre con la mirada en sustentar el espacio de

<sup>67</sup> Ek, *op. cit.* p. 366.

<sup>68</sup> Gregory, D. (2006). «The black flag: Guantánamo Bay and the space of exception». *Geografiska Annaler Series B: Human Geography* 88(4): 405-427, p. 420.

<sup>69</sup> *Op. cit.*, p. 88-89.

actuación humanitaria: como el espacio es «el producto de relaciones sociales, y estas relaciones son prácticas materiales reales, y siempre en marcha, entonces el espacio nunca puede ser cerrado, siempre habrá cabos sueltos, siempre habrá relaciones más allá, siempre habrá potenciales elementos de cambio»<sup>70</sup>. Lo que está en discusión entonces es el contenido relacional de esa forma espacial, y la naturaleza de las relaciones de poder subsumidas en él. Hemos de analizar los tipos de poder involucrados y la manera en que éstos se refuerzan mediante la configuración de lo espacial, o sea, cómo las relaciones entre los distintos actores se convierten en «la articulación de formas de poder dentro de configuraciones espaciales»<sup>71</sup>. Si asumimos que el espacio de las organizaciones humanitarias es un producto social, entenderemos mejor esas interacciones, prácticas de poder y negociaciones mirando a sus expresiones espaciales, a los espacios dentro de los espacios, y encontraremos más puertas de entrada para llevar a cabo las necesarias acciones que generan espacio (humanitario).

## 8. La población afectada como actor primordial en la creación de un espacio humanitario *diferenciado*

Sobre la base de que el espacio humanitario se genera por los actores involucrados, y teniendo en cuenta que es un producto espacial y relacional, la población afectada, como actor socio-político que es, ha de devenir agente en el proceso de crear y sustentar el espacio humanitario. Es por ello que hay que hacer los esfuerzos necesarios para la población afectada devenga actor primordial en la acción humanitaria (ni beneficiarios ni víctimas, sino sujetos que ostentan derechos). Este *empoderamiento* desafiaría cualquier noción de caridad y podría reconocer y abrir nuevas oportunidades para la acción humanitaria. Como la «formación de un sujeto tiene lugar en parte a través de las relaciones conflictivas entre el estado y la sociedad civil»<sup>72</sup>, el devenir de los beneficiarios como actores primordiales requerirá que los actores humanitarios acuerden una adecuada estrategia contrahegemónica. Pero aún la acción humanitaria

no suele considerar a los beneficiarios como dichos actores, y en esta ecuación ha de intervenir forzosamente el estado como responsable principal de la protección de los ciudadanos o refugiados. No podemos olvidar que en muchas situaciones la población afectada está en «territorios putativos a falta de control y regulación, un control que no siempre se va a ejercer mediante acciones convencionales por parte de un estado»<sup>73</sup>, como en los territorios controlados por actores armados no estatales o en disputa entre unos y otros. En estos y otros casos tenemos que desarrollar unos espacios de compromiso imaginativos que incluyan a todos los actores en la acción humanitaria; y de nuevo todas las acciones e intervenciones suceden en el espacio-territorio, el punto de partida fundamental analizado en este trabajo.

A modo de cierre, puedo señalar tres características fundamentales que definirán la diferenciación de un espacio humanitario abstracto para articularlo en un espacio *diferenciado*: el reconocimiento y establecimiento de las diferencias espaciales (que se ocultan o se hacen transparentes en la narrativa habitual), vinculadas a la estrategia de creación de una soberanía humanitaria; el hecho de que el espacio diferenciado es un producto intrínsecamente relacional o, en otras palabras, ese espacio humanitario diferente va a ser producto de las relaciones entre actores, incluyendo especialmente las relaciones conflictivas (poder-contrapoder) que por su parte también contribuyen a visibilizar las mencionadas diferencias espaciales; y el situar a quienes ostentan derechos como actor primordial en el proceso de creación del espacio humanitario.

## Conclusiones provisionales

Podemos concluir, en primer lugar, que el espacio humanitario no puede ser definido *a priori* por un solo conjunto de actores (agencias humanitarias) y con base en unos principios humanitarios. Hemos visto el inmovilismo de este planteamiento, que no deja espacio a la articulación de distintas posibles accio-

<sup>70</sup> *Ibid.* p. 95.

<sup>71</sup> *Ibid.* p. 93.

<sup>72</sup> Keith, M., 1997. «Conclusion. A changing space and a time for change». In Pile, S. & Keith, M., ed. 1997. *Geographies of Resistance*, London: Routledge, p. 284.

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 285.

nes; por ello se trata de pasar del discurso realmente a-espacial del espacio humanitario a una *territorialización* de lo humanitario, que indefectiblemente ha de entrar a espacializar relaciones y poder, es decir, poner en juego las estrategias necesarias para *reterritorializar* el espacio humanitario, para concebir dicho espacio como la *territorialización* de un conjunto de interacciones de distintos actores, con distinto poder e intereses: «Territorio no es pues una entidad física sobre la que se inscriben relaciones esenciales de tipo político e identitario, como tampoco se reduce en sentido estricto a la geografía, sino que puede incorporar prácticas de espacialización del poder sobre los saberes, las técnicas e inclusive los cuerpos» de trabajadores y de población atendida<sup>74</sup>. Desde un punto de vista conceptual, en vez de «espacio humanitario» podría denominarse «territorio humanitario», por las relaciones de poder que los agentes humanitarios pretenden implantar en dicho espacio. Sin embargo, la noción empírica de territorio es mucho más poderosa, lo que puede hacer rehuir el concepto en el discurso (que no en la práctica).

En segundo lugar, podemos concluir que no se puede, a partir de eventos discontinuos y limitados, como los ataques contra personal y recursos de ayuda humanitaria, inferir un resultado complejo, como la «reducción» del espacio humanitario. Aceptemos que las organizaciones humanitarias perciben que el espacio humanitario se reduce. Ya hemos visto que eso sucede sobre todo en ciertos escenarios de conflicto con un fuerte componente de intervención militar. A partir de aquí es necesario reconocer la falta de información y análisis sobre tendencias en los ataques, la subjetividad de la percepción de dicha «reducción», y tener en cuenta que los objetivos e intereses de quienes realizan los ataques pueden no tener nada que ver con la vigencia (o no) del espacio humanitario. A continuación, hay que preguntarse si dicha reducción es **causa** o **consecuencia** de los ataques en dichos escenarios. La diferencia no es baladí, porque desde el punto de vista de análisis crítico del espacio, los ataques son consecuencia de la reducción del espacio humanitario (y no su causa). Es decir, ciertos actores armados atacan a lo humanitario porque su espacio se ha reducido (rechazando a nivel conceptual la hipótesis de que

los ataques reducen el espacio). Y ya que el espacio es un producto social, fruto de una compleja red de interacciones en las que el poder juega un papel predominante, este planteamiento abre una serie de oportunidades conceptuales para entrar a agrandar y consolidar el espacio humanitario. Por ello, concluyo que a diferencia de la concepción estática que plantea que una posible reducción del espacio humanitario es debida a los ataques contra personal y recursos, una nueva concepción problematizadora del espacio humanitario plantea que los ataques son consecuencia, y no causa, de una hipotética reducción del espacio, aplicando el concepto de que el espacio humanitario de un actor es el conjunto de actuaciones que dicho actor puede realizar, sin temer las consecuencias de las mismas<sup>75</sup>.

En tercer lugar, podemos rechazar la idea de que el espacio humanitario sea un ente estable, homogéneo y uniforme, que se crea en un escenario transparente y hasta cierto punto «vaciable» de las actuaciones de otros actores. Hemos visto que un conocimiento real del espacio humanitario debe abordar la cuestión de su producción. Desde dentro debe en vez de analizar sus discontinuidades y sus fronteras (internas y externas), y cómo es un espacio que está anidado en otros espacios y que se crea y se destruye, como producto relacional que es, en las relaciones de agencia y poder entre los distintos actores que intervienen en el mismo. Por ello el paso del espacio humanitario abstracto, reduccionista e inmovilizador, a un espacio humanitario diferenciado, que reconozca diferencias y ejercicios del poder y que contenga un potencial emancipador, sólo será posible mediante la acción que produce espacio, siendo dicha acción sobre todo relacional (entre los distintos actores), acorde a los niveles de poder y de esta manera a su capacidad de establecer una nueva soberanía humanitaria.

En cuarto lugar, planteo que el concepto predominante de espacio humanitario, contiene un enfoque reduccionista de la complejidad de los escenarios humanitarios, cuando mira solamente al espacio de las agencias humanitarias, pero tendría un claro potencial emancipador si hacemos que dicho concepto

<sup>74</sup> Adaptado de Piazzini *Op. cit.*, p. 69.

<sup>75</sup> Adaptado de Mahony, L. and L. Eguren (1997). *Unarmed bodyguards. International accompaniment for the protection of human rights*, West Hartford, Kumarian Press.

incluya, con todas sus consecuencias, el espacio humanitario de la población afectada por el conflicto, y cómo se puede *re-territorializar* este espacio creando nuevas relaciones entre actores y por tanto un espacio humanitario diferenciado y diferente.

Y a modo de conclusión final, se puede señalar que la generación de espacio humanitario requiere del ejercicio consciente de su poder relacional por parte de los actores humanitarios, entendiendo siempre que dicho espacio estará sujeto a tensión y negociación, como ejemplos de acción política.



# Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el Año 2011

El Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe lleva varios años estructurando sus actividades en torno a cuatro ejes de actuación con la finalidad de poder contribuir de una manera más coherente y cualitativa en la difusión y conocimiento de los derechos humanos en la sociedad que le rodea. Los objetivos de cada año se distribuyen en las siguientes líneas estratégicas: docencia, investigación, visibilidad —impacto socio político y fortalecimiento institucional. En las siguientes páginas recogemos las principales actividades llevadas a cabo a lo largo del año 2011.

En lo que respecta a las actividades de *docencia*, el Instituto ha desarrollado este curso la decimosexta edición del Master en Acción Internacional Humanitaria-NOHA (Erasmus Mundus), así como la trigésimo tercera del Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización. Como novedad a partir del 2011, el *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO* (Erasmus Mundus) y el programa de doctorado en Estudios Internacionales e Interculturales son programas ofrecidos por el Instituto de Derechos Humanos.

Dentro del programa de *investigación*, durante este tiempo se ha consolidado la investigación en aquellas áreas consideradas prioritarias por el Instituto, y a su vez relacionadas directamente con los programas docentes: a) Derechos humanos y acción humanitaria, centrada en abrir un espacio de reflexión e intercambio entre el mundo académico y los actores de la acción humanitaria desde la perspectiva de la defensa y la protección de los derechos humanos; b) Derechos humanos y diversidad, primordialmente enfocada a estudiar las nuevas realidades multiculturales y los conflictos motivados por razón de las iden-

tidades colectivas, todo ello desde una óptica multidisciplinar; y, c) Migraciones, integración y cohesión social, orientada al estudio de las dinámicas de inserción y acomodo de las personas inmigrantes en sociedades de nuestro entorno, así como los movimientos y redes transnacionales.

En cuanto a las investigaciones propias del Instituto, bajo la línea de derechos humanos y diversidad, actualmente se está desarrollando el proyecto de investigación «Nuevas demandas sociales y prácticas de armonización de la diversidad religiosa en el espacio público local o regional», aprobado por el Ministerio de Ciencia e Innovación en el 2011. En el marco de esta línea de investigación, hay un segundo proyecto en su fase de finalización, aprobado en la convocatoria del Gobierno Vasco del año 2009: «El Caso de la comunidad indígena Awas Tingni contra Nicaragua: derechos humanos entre lo local y lo global». En el marco de la línea de investigación derechos humanos y acción humanitaria, actualmente está en desarrollo el proyecto «Un nuevo marco conceptual para la protección del desplazamiento forzoso de población», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. Por último, en la línea de investigación de migraciones, integración y cohesión social se está desarrollando el proyecto «Crisis del cuidado y migración. Análisis comparativo de flujos migratorios feminizados: sur-norte y sur-sur», financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Además de los proyectos propios, el Instituto forma parte del programa Consolider-Ingenio 2010 con el proyecto «El tiempo de los derechos- HURI-AGE», financiado por el Plan I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación y que está compuesto por

doce grupos de investigación del ámbito estatal. El proyecto HURI-AGE tiene como objetivo principal fortalecer la capacidad de investigación y de formación en Derechos Humanos. En cuanto al ámbito internacional, el Instituto y su equipo de investigación forma parte, entre otras, de las siguientes redes: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network On Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation) y de la AHRI (Association of Human Rights Institutes). En el caso de la Red NOHA, el equipo de Deusto lidera el proyecto europeo EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action).

Respecto al programa de *difusión* del Instituto, pueden señalarse en este repaso, las diferentes líneas de publicaciones y las acciones externas de difusión.

Por lo que se refiere a los cuadernos de derechos humanos se ha continuado con su publicación, en este año de 4 números. Los títulos aparecidos a lo largo del pasado año son los siguientes:

- *Emakumea gizartearen ispiluan, itzala ala sormena? Giza eskubideak ditugu jokoan* por Olga Cardeñoso Ramírez
- *Mundializar la solidaridad. Una tasa sobre las transacciones financieras*, a cargo de Manfred Nolte.
- *Globalización capitalista neoliberal y movimientos antisistémicos*, de Jordi Calvo Rufanges.
- *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*, por Oriol Solá Pardell.

Adicionalmente a la edición de los cuadernos en el año 2011 se han editado la octava y la novena edición de esta misma publicación, siendo la primera de ellas una edición especial y en el segundo, la ordinaria, el «Anuario 2011 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos».

También resulta pertinente destacar la publicación de varias obras en la línea de publicación sobre monografías que llevamos a cabo con la Diputación Foral de Gipuzkoa: «Derechos humanos en contextos multiculturales ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?» y «Giza eskubideak testuinguru kultur-anitzetan. Eskubideen egokitzapena ala egokitzapen eskubideak?» editados por Eduardo J. Ruíz Vieytez y Gorka Urrutia

Asua y en donde se recogen los resultados de un Encuentro Internacional organizado con el mismo título.

Finalmente, dentro de este programa de *difusión*, el Instituto ha organizado actividades como conferencias, cursos, seminarios y encuentros de carácter restringido y abierto, de contacto y divulgación del trabajo que se está desarrollando por las personas y organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. Estas actividades se han realizado con instituciones gubernamentales, centros universitarios, centros de investigación y ONGD. Algunas de ellas son: la «II Jornada EMPI-Encuentro multidisciplinar sobre Pueblos Indígenas», en el marco de la red IMISCOE y al proyecto Consolider-Ingenio HURI-AGE el seminario internacional «Implications of Religious Diversity for Public Policies from a Human Rights Perspective. Accommodation of Rights at the subnational level», así como un seminario realizado en el marco de la red NOHA titulado «Ética y humanitarismo en el s. XXI».

El programa de *acción* se centra principalmente en la participación en proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos humanos. Durante este tiempo, se ha afianzado el programa de acción del instituto, primándose programas de acción con organizaciones y universidades indígenas y programas de acción dedicados a la formación de líderes indígenas en materia de derechos humanos. La actividad más relevante en este sentido ha seguido siendo el Programa de Formación en Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de América Latina. Este programa tiene su origen en el Programa de Becas Indígenas de Naciones Unidas, que desde 1997 ofrece la posibilidad de formación a líderes indígenas de todo el mundo en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y las organizaciones internacionales. El programa que se desarrolla en Deusto, surge como complemento del desarrollado en Naciones Unidas y en colaboración directa con dicha organización internacional, a fin de incorporar a los representantes indígenas de habla no inglesa del continente americano que siempre ha presentado serios obstáculos para acceder a dichas becas por cuestiones lingüísticas. Como fruto de diversos contactos entre el Instituto y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se decidió la organización del programa paralelo en Bilbao por parte del Instituto y, como consecuencia de ello, durante 2011 hemos desarrollado ya la decimoprimer promoción del mismo.

## Pedro Arrupe giza Eskubideen Institutuaren Jarduerak 2011. Urtean

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuak hainbat urte daratza bere jarduerak lau jardun-ardatzen bueltan egituratzen, modu koherenteagoan eta kualitatiboagoan lagundu ahal izateko giza eskubideak zabaltzeko eta ezagutarazteko inguruko gizartean. Urte bakoitzeko helburuak honako estrategia-ildo hauetan banatzen dira: irakaskuntza, ikerketa, ikusgarritasuna —eragin sozio-politiko eta erakunde-mailako indartzea—. Hurrengo orrietan, 2011. urtean egindako jarduera nagusiak jaso ditugu.

*Irakaskuntzako* jardueri dagokienez, Institutuak ikasturte honetan garatu ditu Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterraren (NOHA, Erasmus Mundus) hamaseigarren edizioa eta Giza Eskubideei eta Demokratizazioari buruzko Europako Masterraren hamahirugarren edizioa. 2011tik aurrera, *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO* (Erasmus Mundus) eta Nazioarteko eta Kultura arteko ikasketei buruzko doktoregoko programa Giza Eskubideen Institutuak eskainiko ditu.

*Ikerketa*-programaren barruan, ikerketa sendotu egin da, batez ere, Institutuak nagusizat jotzen dituen eta,aldi berean, irakaskuntza-programekin zuzenean lotuta dauden arloetan: a) Giza eskubideak eta ekintza humanitaria, hausnarketarako eta trukerako espazioa irekitzea helburu duena, mundu akademikoaren eta ekintza humanitarioaren eragileen artean, giza eskubideen defentsaren eta babesaren ikuspegitik; b) Giza eskubideak eta aniztasuna, batik bat kultura ugariako errealitate berriak eta nortasun kolektiboak direla-eta sortutako gatazkak aztertzeko, hori guztia diziplina arteko ikuspegitik; eta, c) Migra-

zioak, integrazioa eta gizarte kohesioa, pertsona immigranteak gure inguruko gizarteetan txertatzeko eta egokitzeko dinamikak aztertzeko, baita nazioz haraindiko mugimenduak eta sa-reak aztertzeko.

Institutuaren beraren ikerketei dagokienez, giza eskubideak eta aniztasuna aztertzen dituen ildoaren barruan, «Gizarte eskaera berriak eta erlijio aniztasuna bateratzeko praktikak tokiko edo eskualdeko esparru publikoan» izeneko ikerketa proiektua ari gara jorratzen. Zientzia eta Berrikuntza Ministerioak 2011n onartu zuen. Ikerrildo horren barruan, bada bigarren proiektu bat, amaitzeaz dagoena: «Awas Tingni indigenen komunitatearen kasua Nikaraguaren kontra: giza eskubideak, tokioak eta globalak». Azken hori Eusko Jaurlaritzaren 2009ko deialdian onartu zen. Giza Eskubideak eta ekintza humanitaria jorratzen duen ikerrildoan, proiektu hau ari da lantzen: «Derrigorrean tokialdatu behar duen jendea babesteko marko kontzeptual berria». Zientzia eta Berrikuntza Ministerioak finantzatzen du. Azkenik, migrazio, integrazio eta gizarte kohesioa ikerrildoaren barruan, «Zainketaren krisia eta migrazioa. Emakumeen migrazio fluxuen azterketa konparatiboa: hegoa-iparra eta hegoa-hegoa» proiektua garatzen ari da, Zientzia eta Berrikuntza Ministerioak finantzatuta.

Proiektu propioez gainera, Institutua Consolider-Ingenio 2010 programaren zati da, «El tiempo de los derechos- HURI-AGE» proiektuarekin; proiektua Zientzia eta Berrikuntza Ministerioaren I+G+b Planak finantzatzen du eta estatu-mailako hamabi ikertalde osatzen dute. HURI-AGE proiektuaren helburu nagusia da Giza Eskubideen arloan ikertzeko eta prestatzeko

ahalmena sendotzea. Nazioarteko esparruari dagokionez, Institutua eta bertako ikertaldea honako sare hauetan ari dira parte hartzen: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network On Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme in Human Rights and Democratisation) eta AHRI (Association of Human Rights Institutes). NOHA sarearen kasuan, Deustuko taldeak EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action) europar proiektua lideratzen du.

Institutuaren *zabalkunde* programa dela-eta, laburpen hone-tan, argitalpen-ildoak eta zabalkunderako kanpoko ekintzak aipatu daitezke.

Giza Eskubideei buruzko Koadernoak direla-eta, argitaratzen jarraitu dira, eta aurrean 4 zenbaki plazaratu dira. lazko urtean agertu ziren tituluak:

- *Emakumea gizartearen ispiluan, itzala ala sormena? Giza eskubideak ditugu jokoan*, Olga Cardeñoso Ramírezena
- *Mundializar la solidaridad. Una tasa sobre las transacciones financieras*, Manfred Nolterena.
- *Globalización capitalista neoliberal y movimientos anti-sistémicos*, Jordi Calvo Rufangesena.
- *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*, Oriol Solá Pardellena.

Koadernoaren argitalpenaz gain, 2011n, argitalpen honen zortzigarren eta bederatzigarren edizioa kaleratu dira: lehenengoa edizio berezia izan da, eta bigarrena, ohikoa, hau da, «Anuario 2011 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos».

Halaber, nahitaez nabarmendu behar da zenbait argitalpen egon direla, Gipuzkoako Foru Aldundiarekin batera egiten ditugun monografiak buruzkoak: «Derechos humanos en contextos multiculturales ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?» eta «Giza eskubideak testuinguru kultur-anitzetan. Eskubideen egokitzapena ala egokitzapen eskubideak?» Eduardo

J. Ruíz Vieytezek eta Gorka Urrutia Asuak argitaratuak. Bertan jasotzen dira izenburu bereko Nazioarteko Topaketaren emaitzak.

Azkenik, *zabalkunderako* programa horren barruan, Institutuak zabalkunderako jarduerak antolatu ditu, besteak beste: hitzaldiak, ikastaroak, mintegiak eta topaketa itxiak eta irekiak, giza eskubideen arloan lan egiten duten pertsona eta erakundeek egiten duten lana zabaltzeko eta harremanetan jartzeko. Jarduera horiek gobernu-erakunde, unibertsitate, ikerketa-zentro eta GGKEekin egin dira. Horietako batzuk: «Il Jornada EMPI-Encuentro multidisciplinar sobre Pueblos Indígenas»; IMISCOE sarearen eta Consolider-Ingenio HURI-AGE nazioarteko mintegia proiektuaren barruan, «Implications of Religious Diversity for Public Policies from a Human Rights Perspective. Accommodation of Rights at the subnational level»; baita «Ética y humanitarismo en el s. XXI» izeneko mintegi bat ere, NOHA sarearen barruan.

*Ekintzaren* gaineko programaren helburu nagusia da giza eskubideei buruzko eremuan lankidetzaproiektuetan parte hartzea. 2011. urtean, institutuaren ekintza-programa finkatu da, eta erakunde eta unibertsitate indigenekin egindako ekintza-programak eta giza eskubideen gaien gainean lider indigenak prestatzeko ekintza-programak nagusitu dira. Jarduerarik garrantzitsuena Latinoamerikako Herrialde Indigenentzako Giza Eskubideen Prestakuntza Programa izan da. Programa horren jatorria Nazio Batuen Beka Indigenen Programa da; 1997. urte-tik, mundu osoko lider indigenei giza eskubideen eta nazioarteko erakundeen gaineko prestakuntza emateko aukera ematen du. Deustun egiten den programa Nazio Batuetan garatutakoaren osagarri gisa sortu zen, nazioarteko erakunde horrekin zuzenean lankidetzan, Amerikako ingeles hiztunak ez diren ordezkari indigenak gizarteratzeko; izan ere, horiek beti izan dituzte oztopo ugari, beka horiek eskuratu ahal izateko, hizkuntza-kontuengatik. Institutuaren eta Nazio Batuetako Giza Eskubideen Goi Komisarioaren arteko harremanen emaitza gisa, Institutuak Bilbon programa paraleloa antolatzea erabaki zuen eta, ondorioz, 2011. urtean, hamaikagarren promozioa garatu dugu.

# Pedro Arrupe Institute of Human Rights Events and Activities in 2011

The Pedro Arrupe Institute of Human Rights has organised events and activities focusing on four main lines of action for several years. The purpose is to contribute to knowledge and dissemination of human rights in today's society. Each year, the activities and events are divided into the following strategic areas: teaching, research, socio-political impact and visibility and institutional strengthening. This report includes the main activities and events held in 2011.

In its strategic area of *teaching*, the Institute held its sixteenth edition of the NOHA Master's degree in International Humanitarian Action (Erasmus Mundus) and the thirty third edition of the European Master's degree in Human Rights and Democratization. The *Joint European Master in International Migration and Social Cohesion-MISOCO* (Erasmus Mundus) and the PhD programme in International and Intercultural Studies were new additions as from 2011.

In *research*, the focus was on strengthening the Institute's priority areas, which are also directly related to the programmes offered: a) Human rights and humanitarian action, striving to create opportunities for reflection and exchange between the academic world and humanitarian action agents from the perspective of human rights defence and protection; b) Human rights and diversity, primarily centring on studying new multicultural realities and conflicts caused by collective identities, all of which is approached from a multidisciplinary perspective, and c) Migrations, integration and social cohesion aimed at studying insertion dynamics, immigrants finding their place in our societies and transnational movements and networks.

As for the Institute's own research in the field of human rights and diversity, the research project "New social demands and religious diversity harmonisation practices in local or regional public space", approved by the Ministry of Science and Innovation in 2011, is currently underway. A second project in the framework of this research area is now being completed. It was approved in the 2009 Basque Government call for proposals and is titled "The case of the Awas Tingni indigenous community versus Nicaragua: human rights at the local and global levels". In the area of human rights and humanitarian action, the project "A new conceptual framework for protection of forced displacement of the population", financed by the Ministry of Science and Innovation is now underway. Lastly, in the focus area of migrations, integration and social cohesion, the project "Care crisis and migration. Comparative Analysis of Feminized Migratory Flows: south-north and south-south", financed by the Ministry of Science and Innovation is currently in progress.

In addition to the Institute's own projects, it forms part of the Consolider-Ingenio 2010 programme, participating in the project "Huri-Age, The Time of Rights" financed by the Ministry of Science and Innovation's R+D+i Plan formed by twelve research groups nationwide. The main aim of the HURI-AGE project is to strengthen the capacity for research and training in human rights. The Institute and its research team are members of the following international networks: IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion), NOHA (Network On Humanitarian Action), EMA (European Master's Programme

in Human Rights and Democratisation) and AHRI (Association of Human Rights Institutes). The Deusto team is leading the European project EUPRHA (European Universities on Professionalisation of Humanitarian Action) on the NOHA network.

The Institute's dissemination programme includes different publications and external dissemination actions.

Four issues of the Cuadernos de Derechos Humanos were published during 2011. The titles were as follow:

- *Emakumea gizartearen ispiluan, itzala ala sormena? Giza eskubideak ditugu jokoan* by Olga Cardeñoso Ramírez.
- *Mundializar la solidaridad. Una tasa sobre las transacciones financieras*, by Manfred Nolte.
- *Globalización capitalista neoliberal y movimientos anti-sistémicos*, by Jordi Calvo Rufanges.
- *Desplazados medioambientales. Una nueva realidad*, by Oriol Solá Pardell.

In addition to the 2011 Cuadernos, an eighth and ninth issue were published. The first was a special issue and the second was the regular issue "Anuario 2011 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos".

Several monographic works were also released in the Institute's line of publication with the Biscay Regional Council: "Derechos humanos en contextos multiculturales ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?" and "Giza eskubideak testuinguru kultur-anitzetan. Eskubideen egokitzapena ala egokitzapen eskubideak?" edited by Eduardo J. Ruíz Vieytez and Gorka Urrutia Asua, including the findings of the international conference with the same title.

Finally, as part of its dissemination programme, the Institute has organised conferences, courses, seminars and meet-

ings for the general public and for persons and organisations from the field of human rights. The aim of these events was to encourage contacts and share work now underway. These events were held with government institutions, university centres, research centres and NGOs. Some of the events organised are as follow: the "II EMPI Conference- Multidisciplinary Meeting on Indigenous Peoples" within the IMISCOE network and the international seminar "Implications of Religious Diversity for Public Policies from a Human Rights Perspective. Accommodation of Rights at the subnational level", the HURILAGE Consolider-Ingenio Project and a seminar held within the NOHA network titled "Ethics and Humanitarianism in the twenty first century".

Actions centred primarily on participation in cooperation projects in the field of human rights. The Institute's programme of action was strengthened and diversified during this time. Priority was placed on programmes with organisations and indigenous universities and on training indigenous leaders in the field of human rights. One event especially worthy of mention was the Human Rights Course for Indigenous Peoples in Latin America. This programme began with the United Nations Voluntary Fund for Indigenous Populations and has offered indigenous leaders from all over the world the chance to study human rights issues and international organisations. The programme held at Deusto was begun in cooperation with the UN in order to complement its programmes and include non-English speaking indigenous leaders from Latin America. This group has had difficulty qualifying for these grants due to language barriers. As a result of numerous contacts between the Institute and the UN High Commissioner for Human Rights, the decision was made to organise a parallel programme in Bilbao. In 2011, the eleventh edition was held at Deusto.

## 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 10.000 y 12.000 palabras para los artículos, en papel DIN A4, a un espacio y medio, incluyendo gráficos, tablas, notas y bibliografía.

3. Los artículos serán enviados a lo largo del año natural, en soporte informático, Times New Roman 12, a la dirección del Instituto indicada en la contraportada. 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 tres meses.

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.

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. Las notas, deberán ir a pie de página, y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

Las **referencias bibliográficas** se citan con una nota a pie de página de la siguiente forma:

*Libros:* Apellidos. Coma. Nombre. Año. Título del libro en cursiva. Coma. Número de edición. Coma. Editorial. Coma. Lugar.

*Artículos:* Apellidos. Coma. Nombre. Año. Título del artículo entre comillas. Coma. Título de la revista en cursiva. Coma. Volumen y número de la revista. Coma. Página inicial y final.

Ejemplos:

Sampedro, José Luis (1972): *Conciencia de subdesarrollo*, 1.ª ed., Salvat, Barcelona.

Sampedro, José Luis y Martínez Cortiña, Rafael (1969): *Estructura Económica. Teoría básica y estructura mundial*, 1.ª ed., Ariel, Barcelona.

Ejemplo de referencia de artículo publicado en revista:

Sampedro, José Luis (1969): «Una visión del subdesarrollo hace 30 años», *Revista de Economía Mundial*, 1, pp. 135-143.

Cuando un autor y una obra se citan varias veces, no es necesario repetir todos los datos:

Se usa la abreviatura «*Ibid.*» si las citas son consecutivas. Ejemplo:

Sampedro, José Luis (1972): *Conciencia de subdesarrollo*, 1.ª ed., Salvat, Barcelona, p. 25.

*Ibid.*, p. 35.

Se usa la abreviatura latina *op. cit.* a continuación de la misma obra, si no son citas consecutivas. Ejemplo:

Sampedro, José Luis (1972): *Conciencia de subdesarrollo*, 1.ª ed., Salvat, Barcelona, p. 25.

Sampedro, José Luis y Martínez Cortiña, Rafael (1969): *Estructura Económica. Teoría básica y estructura mundial*, 1.ª ed., Ariel, Barcelona, p. 20.

Sampedro, José Luis, *op. cit.*, p. 45.





## 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 10,000 and 12,000 words in length for articles, a maximum of 2,500 words for case studies and 500 words for book reviews; they should be printed on A4 paper, 1.5 line spacing, including graphs, charts, tables, notes and bibliography.

3. Articles will be sent during the natural year, electronically in 12-point Times New Roman, to the address indicated in the back cover. 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 three months.

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.

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. Footnotes should be found at the bottom of each page, and bibliographical references as follows:

*Books:* Last names,. Coma. Name. Year. Title of the book in italic. Coma. Number of edition. Coma. Editorial. Coma. Place.

*Articles:* Last names,. Coma. Name. Coma. Title of the article with quotation marks. Coma. Title of publication in italic. Coma. Volume and number of journal. Coma. Year. Coma. Pages.

Examples:

Arnsion, Cynthia (1990): *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1.<sup>a</sup> ed., Woodrow Wilson Center Press, Washington.

Martin, Steven (2007): "The United Nations and Private Security Companies: Responsibility in Conflict", *Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights*, 1, pp. 89-108.

When an author and a reference are quoted several times, it is not necessary to repeat all the information:

If quotations are consecutive it will be used the abbreviation "Ibid.", example:

Arnsion, Cynthia (1990) *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1.<sup>a</sup> ed., Woodrow Wilson Center Press, Washington, p. 25.

*Ibid.*, p. 35.

If quotations of a same reference are repeated, but are not consecutive "op. cit" abbreviation will be used, example:

Arnsion, Cynthia (1990): *Comparative Peace Processes in Latin America*, 1.<sup>a</sup> ed., Woodrow Wilson Center Press, Washington, p. 25.

Martin, Steven (2007): "The United Nations and Private Security Companies: Responsibility in Conflict", *Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights*, 1, pp. 89-108.

Arnsion, Cynthia, *op. cit.*, p. 45.

## Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2012

### Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2012

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 décimo 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 tenth volume 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.

**HURI-AGE**  
Consolider-Ingenio 2010

 **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**