

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights

2007



Universidad de
Deusto

University
of Deusto

**Anuario de Acción Humanitaria
y Derechos Humanos**

**Yearbook on Humanitarian Action
and Human Rights**

2007

Universidad de Deusto - Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
University of Deusto - Pedro Arrupe Institute of Human Rights
2007

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:

gurrutia@idh.deusto.es

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

Coordinación editorial:

Gorka Urrutia, Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe

Consejo Asesor:

Carlos Camacho Nassar, DANIDA

Víctor de Currea-Lugo, Consultor independiente

Francisco Ferrándiz, Universidad de Cáceres

Koen de Feyter, University of Antwerp

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

Mbuyi Kabunda, University of Basel

Asier Martínez de Bringas, Universidad Autónoma de Barcelona

Fernando Martínez Mercado, Universidad de Chile

Guillermo Padilla Rubiano, University of Texas

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

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

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

Publicación impresa en papel ecológico

© Publicaciones de la Universidad de Deusto

Apartado 1 - 48080 Bilbao

e-mail: publicaciones@deusto.es

ISSN: 1885-298X

Depósito legal: BI-1984-06

Impreso en España/Printed in Spain

Indice

Prólogo	7
Hitzaurrea	9
Foreword	11
 Estudios / Articles	
Human Security as a policy framework: Critics and challenges <i>Churruca Muguruza, Cristina</i>	15
Memorias reñidas: ¿reconciliación posible? Reflexiones sobre la violencia política, el terrorismo de estado y las perspectivas de reconciliación en Argentina <i>Carolina Delaney, Cecilia</i>	37
The invisible children. Child protection in a DDR process in Colombia: a critical analysis <i>Saenz, Blanca</i>	49
El debate sobre la regularización de la tortura en la «guerra contra el terror» <i>Aguirre, Mariano</i>	69
The United Nations and Private Security Companies: Responsibility in Conflict <i>Martin, Steven</i>	89
Midiendo la calidad de la Acción Humanitaria <i>de Currea-Lugo, Víctor</i>	109
 Desde el terreno / From the field	
Independencia para ayudar. Experiencias y reflexiones humanitarias <i>Calvo Rufanges, Jorge</i>	123
Testimonio y esperanza de la labor humanitaria <i>Bilbao, Lorena</i>	129

Actividades académicas / University activities

Presentación actividades 2006	133
Jarduerak 2006	137
Activities in the year 2006	141

Prólogo

El Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao) presenta con este volumen su cuarta 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 una serie de novedades que contribuyen a ello.

En el ámbito formativo, el Instituto dispone de dos destacados referentes, siendo uno de ellos el Máster en Acción Internacional Humanitaria, que desde hace más de 10 años viene impartándose en Bilbao, en coordinación con otras seis universidades europeas que forman parte de la Red NOHA (Network On Humanitarian Assistance). Para completar la red, desde hace 2 años ha establecido convenios con universidades de otros continentes en el marco del programa Erasmus Mundus. El otro es el Master Europeo de Derechos Humanos y Democratización, que también forma parte de una red europea de quince universidades. Durante estos 12 años, más de 200 estudiantes han seguido los cursos en la Universidad de Deusto, de los que una buena parte están actualmente vinculados al ámbito de la acción humanitaria, la protección de los derechos humanos o la cooperación al desarrollo. A lo largo de este tiempo se han ido adaptando

sus contenidos y estructura a las necesidades provenientes de la realidad humanitaria. Estos cambios han sido posible gracias a las redes disponibles que permiten un contacto estrecho con la realidad, a través de instituciones directamente implicadas en la acción humanitaria, fundamentalmente las principales Organizaciones No Gubernamentales, así como a través de diversos foros académicos.

El contenido de esta tercera edición del Anuario se nutre de tres tipos de aportaciones: algunos de los estudios proceden de personas pertenecientes a alguna de las redes europeas 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; por último, otros estudios incorporan y actualizan trabajos de investigación realizados por graduados de los másteres europeos que ofrece el propio Instituto. La mayor parte de estos contenidos adquieren la forma de estudios o artículos monográficos, si bien se ha incorporado un apartado en el que se recogen testimonios y reflexiones de antiguos alumnos de alguno de los máster y que han realizado labores humanitarias a lo largo de estos últimos años.

Con esta edición, el Anuario busca progresar con el cumplimiento de los criterios necesarios para formar parte de las bases de datos de revistas científicas reconocidas internacionalmente. Además de las novedades del año pasado, en esta edición se refleja un consejo asesor que, sin duda alguna contribuirá a dotarle de mayor calidad. Otra novedad es que habrá una convocatoria abierta para el envío de artículos originales, tal y como podéis

observar en las normas de estilo, así como el hecho de que todas las aportaciones serán sometidas a consideración de los evaluadores externos.

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

Hitzaurrea

Deustuko Unibertsitateko (Bilbao) Giza Eskubideen Institutuak Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako Urtekariaren laugarren edizioa aurkezten du honako liburuki honekin. Argitalpen honen helburua Ekintza Humanitarioko eta Giza Eskubideetako praktiken, esperientzien eta ikerketen hausnarketarako eta truke-rako 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 berrikuntza batzuk sartu ditugu eskuartean duzun argitalpen honetan.

Prestakuntza esparruan, Institutuaren erreferenterik nagusienak bi dira: bata Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterra da. Duela 10 urtetik gora ematen da Bilbon NOHA Sarea (Network On Humanitarian Assistance) osatzen duten Europako beste sei unibertsitateekin batera. Sarea osatzeko, duela bi urtetik hona hitzarmenak sinatu ditu beste kontinente batzuetako unibertsitateekin Erasmus Mundus programaren barruan. 12 urte hauetan, 200 ikaslek baino gehiagok egin dute ikastaroa Deustuko Unibertsitatean eta horietatik asko dira gaur egun ekintza humanitarioari, giza eskubideak babesteari edo garapenerako lankidetzari lotuta daudenak. Edukiak eta egitura mundu humanitariotik sortzen ziren beharrezanetara egokituz joan dira denbora honetan zehar. Eta aldaketa horiek eskura dauden sareei esker egin ahal izan dira, errealitatearekin harreman estua izateko aukera ematen baitute, ekintza humanitarioan zuzenean lanean ari diren erakundeen bidez, batez ere Gobernuz Kanpoko Erakundeen bidez, baita zenbait foro akademikoren bidez ere.

Urtekariaren hirugarren edizio honen edukiak hiru ekarpen motatatik hornitzen dira: batzuk Institutuko taldeak parte hartzen duen Europako sareetako bateko pertsonen ikerketetatik; beste batzuk Institutuaren egituratik kanpo, ekintza humanitarioan eta giza eskubideen alorrean esperientzia zuzena duten pertsonen egindako ikerketetatik; eta azkenik, beste ikerketa batzuek Institutuak berak eskaintzen dituen Europako masterretako graduatuek egindako ikerlanak jaso eta eguneratzen dituzte. Edukirik gehienek ikerketa edo artikuluko monografikoen itxura hartzen dute, azken urteotan zeregin humanitarioan aritu diren masterretako ikasle ohien lekukotasunak eta hausnarketak jasotzen dituen atal bat ere gehitu bada ere.

Argitalpen honekin, Urtekariak aurrera pausuk eman nahi ditu nazioartean ezagunak diren aldizkari zientifikoak jasotzen dituzten datu baseetan sartzeko behar diren irizpideak betetzeko. Joan den urteko nobedadeez gain, edizio honetan aholkulartza batzorde bat ere ageri da, kalitate hobea ematen lagunduko diona, inolako zalantzarik gabe. Beste berrikuntza bat ere izango da: deialdi irekia egongo da artikuluko originalak bidaltzeko, horretarako estilo arauetan ikusiko duzuen bezala, eta ekarpen guztiek kanpoko ebaluatzaileen irizpena jasoko dute.

Argitalpen hau Institutuak joan den ikasturtean burututako jarduerarik nabarmenenekin osatzen da. Eusko Jaurlaritzako Giza Eskubideen Zuzendaritzaren (Justizia, Enplegu eta Gizarte Segurantzza Saila) laguntzarekin kaleratzen da urtekari hau.

Foreword

This is the fourth 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.

In the sphere of education and training, the Institute offers to main reference points, being the first one the MA in International Humanitarian Action, which has been running for twelve years now, in coordination with another six European universities forming part of the Network on Humanitarian Assistance (NOHA). To complete the network, two years ago agreements with universities from other continents have been signed in the umbrella of the Erasmus Mundus programme. The second reference is the European Master in Human Rights and Democratization, which also forms another network of European universities, in this case over thirty-six centres. Over these twelve years, more than 250 students have attended one of these courses, many of them currently engaged in humanitarian assistance of some kind, the protection of human rights or cooperation in development projects. Throughout this decade, the content and structure have been adapted to the changing needs of humanitarian realities. These changes have been possible thanks to the networks available, which enable close contact with the real situation by means of institutions that are directly involved in hu-

manitarian action—basically the major Non-Governmental Organizations—as well as through several academic forums.

The content of this the fourth edition of the Yearbook is made up of three types of contribution. Firstly, a number of studies by members of the Institute themselves. 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. And lastly, other studies incorporating and updating research work conducted by graduates from the European MAs run by the Institute. Most of the content is in the form of monographic studies or articles, although a new type of contribution has been included, made up of testimonies and reflections from former students who are and have been doing humanitarian work in the field.

As regards future editions of the Yearbook, this edition includes information on our publishing conditions, so that it will continue to be a tool for generating debate and enriches itself by publishing a wider variety of contributions. Many forms of the latter will be considered, whether they are articles, case studies and/or reviews of books or other publications concerning the corresponding themes. Therefore, we invite those of you reading this copy to put forward your proposals, which will be greeted with open arms. The articles included in this edition have not been peer-reviewed, but it will be done in further editions.

This Yearbook, accompanied by a description of the most significant activities of the Institute during the last academic year, has been produced in collaboration with the Basque Government Department of Human Rights, that is, the Department of Justice, Employment and Social Security.



Estudios

Articles

Human Security as a policy framework: Critics and Challenges

Cristina Churruca Muguruza¹

Abstract

Starting with the emergence of a human centered approach to security from the intersection of trends in security, development and human rights, this paper analyses the human security framework proposed by the Commission on Human Security (CHS), and tries to present and respond to the critics to human security. The main argument is that human security provides a suitable framework for international cooperation. Human security joins the main agenda items of security, human rights and development. Therefore taking up the proposal of the Commission on Human Security (CHS) the paper argues that in order to be effective a human security approach should be integrated: from those dealing with human rights and humanitarian concerns, those with security and those with development. Indeed human security has already proved its utility as a tool for policy analysis. The challenge is now to adopt human security as a policy framework where the security, human rights and development agendas are integrated. As the paper will show the problem has not been the objective of human security but the distortion of the human security agenda and goals for foreign and security policy priorities. Human security provides a suitable framework for international cooperation.

1. Introduction

Human security is commonly understood as prioritizing the security of people, especially their welfare, safety and well-being, instead of that of states. Proponents of human security argue that poverty, population displacement, hunger, disease, environmental degradation and social exclusion, for example, all bear directly on human and hence global security. These kill far more people than war, genocide and terrorism combined. Therefore the recognition that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing is considered as being encapsulated in the concept of human security. The definitional scope of human security remains a subject of debate between the so-called narrow and broad approaches to human security as if the two were separable. Each approach emphasizes a different «leg» of human security: the broad one (freedom from want) the development agenda, the narrow one (freedom from fear) the human rights agenda.

The concept of human security has achieved great preeminence and acceptance in the post-Cold War period. Over the last decade the central messages of human security as a general policy reference have been gradually mainstreamed in international relations. The *2005 World Summit Outcome* adopted by all United Nations heads of state on the UN endorsed for the first time the concept of *Human Security* and one of its main components the *Responsi-*

¹ Associate Researcher at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, University of Bochum, Germany.

bility to Protect. The acceptance of «the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair»² and of the responsibility of the state and the international community «to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity»³ evidences the centrality of human security on the international agenda. There have been many publications, official reports and international commissions that have developed and promoted the concept.⁴ Among them the independent International Commission on Human Security co-chaired by Professor Amartya Sen and the former UN High Commissioner for Refugees, Sadako Ogata, proposes human security as a new framework to address the conditions and threats people face in the world today.⁵

Based on the report of the Commission on Human Security (CHS), in our opinion the most comprehensive study on human security, the aim of this paper is first of all to clarify what human security means, its differences with regard to human development and to human rights and what a human security approach should be. Instead of insisting in the broad-versus-narrow debate and analyzing the different definitions, something which has been already done,⁶ this paper would like to show that human security provides indeed a suitable framework for international cooperation.⁷ A framework that proposes multisectoral, integrated solutions to interconnected and interdependent problems. Making human security the framework for international cooperation could be the response to the current international discussion on how to integrate the security and development

agendas and to the related calls for greater coherence, effectiveness and efficiency of the international cooperation system.

This paper will analyse the human security framework proposed by the CHS and will try to present and respond to the critics to human security. We will argue that human security is better understood as a general framework where different approaches are possible.⁸ Human security joins the main agenda items of security, human rights and development. The human security is a broad and comprehensive framework in the sense that it integrates these agenda. Therefore taking up the proposal of the Commission on Human Security (CHS) we argue that in order to be effective a human security approach should be integrated: from those dealing with human rights and humanitarian concerns, those with security and those with development. Indeed human security has already proved its utility as a tool for policy analysis. The challenge is now to adopt human security as a policy framework where the security, human rights and development agendas are integrated. As the paper will show the problem has not been the objective of human security but the distortion of the human security agenda and goals for foreign and security policy priorities. In order to understand why human security provides a broad and comprehensive framework for international cooperation, the emergence of a human centered approach to security from the intersection of trends in security, development and human rights will be first introduced.

² General Assembly (2005), «2005 World Summit Outcome 2005», A/60/150. 15 September, par. 143.

³ *Ibid.* par. 138.

⁴ See as an example, Edson, S., *Human Security: An extended and annotated international bibliography*, Common Security Forum, Cambridge: Center for history and Economics, King's College, University of Cambridge, June 1 available at www.humansecurity-chs.org/activities/meetings/first/bibliography.pdf and the *Bibliography prepared by the Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* (2001) at www.gdrc.org/sustdev/husec/Bibliography.pdf. There has also been a proliferation of governments, practitioners and academic networks, university centers, courses, programmes, activities and research initiatives that draw directly on ideas of human security. Look for example at <http://www.humansecuritygateway.info/>

⁵ The Commission presented its report in May 2003 to the UN Secretary General. See, Commission on Human Security, (2003), *Human Security*

Now: Protecting and empowering people. Report of the Commission on Human Security. New York: United Nations.

⁶ *Security Dialogue* (Vol, 35, No. 3, September 2004, pp. 345-387) contains a special section with a review of the Human Security concept by 21 of the leading scholars in the field.

⁷ Human security has gained increasing attention as a framework for understanding the broader factors that contribute to peace and security. See, in this regard the national reports elaborated by Social Watch at <http://www.socialwatch.org/>.

⁸ A close look to the foreign policies of Canada, which champions the narrow approach, and Japan, which champions the broad approach, shows that various and very different policy approaches are possible in the broader framework of human security. See, Bosold, D., and Werthes, S. (2005), «Human Security in Practice: Japanese and Canadian experiences» in *Internationale Politik und Gesellschaft*, no. 1 pp. 84-101.

2. The New Security Context: The emergence of a Human-Centered Approach to Security

Security is a subjective «feeling», and therefore relational and relative. If security is something that can only be felt, it must be security from something —a threat of one sort or dimension. To feel or not secure is a question of perception. Security is therefore an elusive concept. In the words of Ramesh Thakur «the concept of security is politically powerful, weakly conceptualised and intensely contested».⁹ Security analysts have sought to find answers to questions such as: security for whom? security for which values?, security from what threats?, and security by what means?¹⁰ The answers to these questions have been changing before the end of the Cold War, raising a distinction between «traditional» and «new security» thinking.

Traditionally security, understood as the absence of fear from threats to core values, has been seen as the priority obligation of state governments. They have taken the view that there is no alternative but to seek their own protection in what was described as a self-help world.¹¹ During the Cold War security mainly meant state security, which was largely defined in military terms. The purpose of a security policy was to defend the territorial integrity and political sovereignty of the state and «presumably —though rarely articulated— was concern for the security of individual citizens»¹². The main area of interest of both academics and statesmen used to be, still is for some, the military capabilities that their own states should develop to deal with the threats that face them.

Already in the 1970s, but more evidently in the 1980s, with the rise of the economic and environmental agendas, the tradi-

tional approach to security was challenged. It was questioned for being unidirectional and state-centric and not taking in consideration the evolution of international society and the changes in world politics. The questioning grew first out of dissatisfaction in academic circles with the narrow definition of security¹³ but soon found echo in political discourse in particular through the impact of bodies like the Brandt (1981), Palme (1982) and Brundtland Commissions (1988) which spoke of interdependent, shared and common security. Particularly in Europe, the CSCE Helsinki process in 1973 took a broad and comprehensive view of security reflected in the three baskets of the Helsinki Final Act related to politico-military aspects of security (basket I), co-operation in a number of fields including economics, science and technology (basket II) and co-operation in humanitarian and other fields —a formula covering human rights issues (basket III).

Yet it is with end of the Cold War and the intensification of global connectedness associated with the process of globalization and the rise of concerns with identity issues and transnational crime during the 1990s that a broader understanding of security and of what constitute threats to security openly emerges. The wider security agenda claims security status for issues and referent objects in the economic, environmental, and societal sectors as well as the military-political ones that define traditional security. Security becomes a multidimensional concept covering military, political, economic, environmental, and societal elements.¹⁴ Security also moves away from the state to the individual on the one hand and the global agency on the other. This led to the classical distinction between internal and external security becoming blurred. In an «Agenda for Peace» the UN Secretary General Boutros Ghali acknowledges the complexity of the

⁹ Thakur, R. (2006), *The United Nations and Human Security: Incoherent Concept or Policy Template?*, open lecture on the premises of Altes Rathaus Bonn Markt, Bonn International Centre of Conversion (BICC) and the Bonner Freundeskreis Vereinte Nationen, 9 March at http://www.bicc.de/events/vortraege_2006/thakur.pdf, p. 3.

¹⁰ Baldwin, D., (1997), «The Concept of Security,» *Review of International Studies*, vol. 23, p. 13.

¹¹ Baylis, J. (2001), «International and Global Security in the post cold war era» in Baylis, J., and Smith, S., *The Globalization of World Politics*, Oxford:Oxford University Press, pp. 254-256.

¹² Carey, R. (2000), «The Contemporary nature of Security» in Salmon, T.C., *Issues in International Relations*, London and NewYork: Routledge, p. 56.

¹³ Buzan, B. (1983), *Peoples, States and Fear*, Brighton:Wheatsheaf; Ullman, R. (1983), «Redefining Security», *International Security*, Vol. 8, no. 1, pp. 129-153; Jahn, E. Lemaitre, P. and Waever, O.(1987), *Concepts of Security. Problems of Research on Non-Military Aspects*, Copenhagen Papers no. 1. Copenhagen:Cnetre for Peace and Conflict Research; Nye, J.S. and Lynn-Jones, S.M. (1988), «International Security Studies», *International Security*, Vol.12, no. 4, pp. 5-27.

¹⁴ Buzan B., Waever O., and de Wilde J. (1998), *Security. A New Framework For Analysis*, Boulder/London: Lynne Rienner.

concept of security involving new risks for stability produced by the communications revolution (ecological damage, disruption of family and community life, greater intrusion into the lives and rights of individuals) and the continuing devastating problems of unchecked population growth; crushing debt burdens; barriers to trade, drugs and the growing disparity between rich and poor; poverty, disease, famine, oppression and despair abound being both sources and consequences of conflict. Also «social peace is challenged on the one hand by new assertions of discrimination and exclusion and, on the other, by acts of terrorism seeking to undermine evolution and change through democratic means».¹⁵

There is a growing recognition in the 1990s that the process of globalization has created new vulnerabilities to old threats and that new dimensions of globalization have emerged creating «a wholly new (security) context in which conventional institutional remedies fare poorly».¹⁶ Among the new factors acknowledged as the most perilous are the so-called «new risks»: illegal drug trafficking, international organized crime and terrorism. Contrary to other global challenges (the communications revolution, water shortages, access to energy resources, financial flows, environmental concerns) «they call directly into question the very authority of the state, and are therefore potentially, if not openly, subversive».¹⁷ In the wake of these challenges the UN Secretary General's noted in his Millennium Report that a «new understanding of the concept of security is evolving,» one that emphasises the need for a «more human-centred approach to security».¹⁸

The need of a more human-centred approach to security was driven in the beginning of the 1990s by a parallel debate over development and trends in international law and relations which

were giving precedence to the protection of human rights over the sovereignty and integrity of states and challenging traditional conceptions of sovereignty. With the end of the Cold War, as a response to violent conflicts involving gross violations of human rights that threatened to generate wider instability or unacceptable human suffering, the requirements of security have come to embrace the protection of communities and individuals from internal violence. In a series of resolutions adopted since 1991, the Security Council, bearing in mind its primary responsibility for the maintenance of international peace and security, as set out in Article 24 of the UN Charter, clearly recognised that massive and systematic breaches of human rights law and international humanitarian law constitute threats to international peace and security and therefore demand its attention and action.¹⁹ This development opened the way to see state sovereignty as a matter of responsibility, not just power.²⁰ The importance of human rights as a legitimate factor in international relations was not new. Human rights instruments have multiplied since the 1948 Declaration. What was new is the impressive evolution of international standards governing human rights, and some expectation of implementation both by the organized international community and through the initiative of civil society organizations and concerned governments (such as the ban landmines campaign).

With regard to the debate over development, by the end of the 1970s it was clear that the idea that overall economic growth as measured by increases in the national income (GDP) would automatically bring benefits for the poorer classes had not worked. There was an increasing dissatisfaction with improvements in the circumstances of the most impoverished nations and the plight of the poorest all nations, together with the recognition that income does not always predict other

¹⁵ UN Secretary General (1992), *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277-S/24111, 17 June, parr. 11-13.

¹⁶ UN Secretary General, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, Millenium Report of the Secretary General, New York: United Nations. p. 41.

¹⁷ Politi, A. (1997), *European Security: the new transnational risks*, Paris: European Union Institute for Security Studies, p. 2.

¹⁸ UN Secretary General, *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century*, op. cit. p. 43

¹⁹ UN Secretary General, *Report of the Secretary General on the protection of civilians in armed conflict*, S/1999/1257 and Ramsbotham O. and Woodhouse, T. (1996), *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*, Cambridge: Polity Press, pp. 70-85

²⁰ See, Annan, K.A., «Peacekeeping, military intervention, and national sovereignty in internal armed conflict» in J. Moore (ed.). (1998), *Hard Choices*, Rowman and Littlefield: Lanham, Md, p.57 and ID. (1999), «Two concepts of sovereignty», *The Economist*, 18 September.

components of well-being.²¹ These concerns were captured by Muhab ul Haq and his team in the first United Nations Development Program (UNDP) 1994, *Human Development Report*.²² The Report noticed that in the end of the Cold War we were «rediscovering that people should be at the centre of development». The central message of the HDR was that while growth in national production is necessary to meet all essential human objectives, what is important is to study how this growth translates or fails to translate into human development in various societies. Development is thus about expanding the choices people have to lead lives that they value. There are other options as well including long life, knowledge, political freedom, personal security, community participation and guaranteed human rights. Fundamental to enlarging these choices is building human capabilities —the range of things that people can do or be in life.²³

The HDR Report materialised the intersection between security and development introducing the concept of human security. It argued that, «the concept of security has for too long has been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threats of nuclear holocaust... Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives.»²⁴ Therefore, it followed, the search

for human security lies in development not in arms. The Report sought to deal with the concerns of human security through a new paradigm of sustainable human development²⁵, a new form of development co-operation and a restructured system of global institutions. The UNDP's main goal was to turn human security in the organising concept of the 1995 Copenhagen UN Conference on Social Development.²⁶ While the new concept was not adopted as the basis for the world social summit, human security as proposed by the UNDP began to be used and recognised as a framework for analysis, explanation and policy generation. However the central revisionist message of the UNDP was put off the agenda.

The strength and appeal of human security is not only in its new elements but in the growing inability of traditional concepts of security to generate adequate responses to the new security context. Interdependent and trans-national problems need cooperative and holistic models of behaviour which emphasize the importance of conflict prevention as opposed to defensive pre-emptive attitudes defined in terms of national security. Security is not only determined by political and military factors but relates the maintenance of peace to the respect for human rights and fundamental freedoms and includes also cooperation on social, economic, and ecological issues. Closely connected to the latter

²¹ The dominant understanding after II World War had seen development as synonymous with economic growth within the context of a free market international economy. Since the early 1970s there have been numerous efforts to stimulate debate about development and to highlight its contested nature. However between 1945 and 1990 there was an explosive widening of the gap between rich and poor. See, Thomas, C., «Poverty, Development and Hunger» in Baylis, J., and Smith, S. (2003), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 651-656.

²² Mahbub ul Haq, led the team of the selected team of scholars, development practitioners and members of the Human Development Report Office of UNDP that produce the *Human Development Report* with Inge Kaul from 1990 through 1994; and with Sakiko Fukuda-Parr in 1995. He played a key role in the construction of the Human Development Index (HDI) and was subsequently the moving force behind the more recent Humane Governance Index (HGI).

²³ Mahbub ul Haq definition is linked to Amartya Sen's theory of capabilities and its vision that the expansion of freedom is the primary end and the principal means of development. Sen, A. (1995), *Inequality Re-examined*, Russell Sage Foundation/Harvard University Press, Cambridge, MA, 1ed 1992. and Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.

²⁴ UNDP (1995, «Chapter 2: New Dimensions of Human Security» *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, New York: UNDP, p. 22

²⁵ In the mainstream debate the focus has shifted from growth to sustainable development. The concept was championed in the 1987 by the Brundtland Commission and supported in the 1990s by a series of UN global conferences. The central idea is that the pursuit of development by the present generations should not be at the expense of future generations. With the United Nations Conference on the Environment and Development (UNCED) the Rio Summit in 1992, the idea that the environment and development were inextricably linked was taken further. See, Thomas, C., «Poverty, Development and Hunger» pp. 649-661.

²⁶ It also proposed that the summit approve a world social charter, create a global human security fund by capturing the future peace dividend, approve a 20/20 compact for human priority concerns, recommend global taxes for resource mobilisation and establish an Economic Security Council. See, UNDP (1995), «An agenda for the social summit» in *Human Development Report 1994*, New York: UNDP, p. 3.

is the recognition of new security referents, the region, and new security actors other than the state.²⁷

The need of a human centred approach to security was recognised by all by all United Nations heads of state at the turn of the century. The Millennium Declaration considered *freedom from fear and freedom from want* as one of the fundamental values to be essential to international relations in the twenty-first century.²⁸ However shortly afterwards, the unilateral military response of the United States to the terrorist attacks of 11 September 2001 on New York and Washington DC and the deep divisions over its —led war in Iraq in 2003 eroded the initial unity and with it the opportunity to find a consensus on how to address the new security threats.

Nevertheless the concept of human security was taken up in recent reports to promote UN reform as a way to avoid security and development concerns being swept away by the post 9/11 focus on the war on terror. UN Secretary General commissioned High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*,²⁹ and the Secretary General's own report, *In Larger Freedom*,³⁰ central premise was that in an increasingly interconnected world, progress in the areas of development, security and human rights must go hand in hand. Although new risks and threats could need short-term coercive responses, the main emphasis should be put on underlying the

causes of insecurity. There will be no development without security and no security without development. And both development and security also depend on respect for human rights and the rule of law. This means putting human security in the centre. This recognition has been encapsulated in the concept of human security endorsed by the *2005 World Summit Outcome* as «the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair».³¹ It opens a window of opportunity for international action

1. The Commission on Human Security Conceptual Framework

Based on the UNDP approach, the conceptual framework of human security has been further elaborated by the Commission on Human Security (CHS) 2003 report, *Human Security Now*.³² As mentioned above, the concept of human security was initially articulated in *the UN Development Programme's 1994, Human Development Report*.³³ The UNDP Report emphasized its concern with human beings:

«In final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silenced. Human security is not a concern with weapons —it is a concern with human life and dignity.»³⁴

²⁷ From our point of view the «new security» context is better grasp by the theoretical approach «New and critical security and regionalism». This approach challenges the traditional framing of security studies considering not only the region but also the individual as security referents, and underlines the role of non-state actors. It combines new and critical views of security with a new regionalist perspective. See, Hentz, J. J. and Boas, M. (ed.) (2003), *New and Critical Security and Regionalism*, Aldershot: Ashgate.

²⁸ «Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice». UN General Assembly (2000), *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/ 55/2, 18 September, par. 9.

²⁹ Kofi Annan speaking to the General Assembly in September 2003 called attention to the deep divisions among Member States on the nature of security threats faced in the world today, and the differences of opinion around the use of force as a last resort to address those threats. He recognized that the opportunity for collective security to flourish after the end of the Cold War was definitely eroded with divisions over the United States —led war in Iraq in 2003. He commissioned the High Level Panel on Threats, Challenges and Change to assess current threats to international peace and security, to evaluate how well existing UN institutions

have addressed these challenges, and what changes need to be made to strengthen the UN so that it can continue to provide collective security in the Twenty-first century. The report of the High Level Panel, *A more secure world: our shared responsibility*, was released in December 2005.

³⁰ United Nations Secretary-General, (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, nSecurity, and Human Rights for All*. Report of the UN Secretary- General to the General Assembly, A/59/2005, p. 5.

³¹ UN General Assembly (2005), «2005 World Summit Outcome 2005», *op. cit.*

³² In response to the new security challenges, at the United Nations Millennium Summit, the UN Secretary-General Kofi Annan called upon the world community to advance the twin goals of «freedom from want» and «freedom from fear». As a contribution to this effort, the Commission on Human Security (CHS) was established with the initiative of the Government of Japan. Chaired by Amartya Sen and Sadako Ogata, the Commission presented its report in May 2003 to the UN Secretary General.

³³ Closely associated with the concept from the beginning was the development economist, Mahbub ul Haq. Haq's approach is outlined in his paper, «New Imperatives of Human Security» (1994).

³⁴ *Ibid.*

For the UNDP human security has four main characteristics: it is *people-centred*, it is of *universal* concern; its components are *interdependent* and it is easier to ensure through early *prevention*. The report recognises that human security is more easily identified but its absence that its presence. In order to have a more explicit definition, it proposes human security as meaning and including two main aspects: first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression and second, the protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life.³⁵ In other words, it means «*freedom from fear and freedom from want*», which lay at the hearth of the United Nations mission. The 1994 report concedes that the definition is broad «integrative and all-encompassing», because this is simply a reflection of all the threats to human security. Related to the main categories of threats, the UNDP proposes seven interconnected components of human security: economic security (freedom from poverty), food security (access to food), health security (access to health care and protection from diseases), environmental security (protection from the danger of environmental pollution), personal security (physical protection against torture, war, criminal attacks, domestic violence, ...), community security (survival of traditional cultures and ethnic groups), political security (civil and political rights, freedom from political oppression).

The CHS puts forward a still dynamic but more precise definition of human security. The CHS defines human security as the protection of «the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment.» Human security means:

- Protecting fundamental freedoms - freedoms that are the essence of life.
- Protecting people from critical (severe) and pervasive (widespread) threats and situations.

³⁵ *Ibid.* p. 23.

³⁶ Commission on Human Security, (2003), *Human Security Now: Protecting and empowering people*, op. cit, p. 4. The ICHS builds on Sabine Alkire's working definition of human security as written in her draft paper, «Conceptual Framework for the Commission on Human Security.» Alkire, S. (2002), «Conceptual Framework for Human Security», *Commission for Human Security*, February, p. 1, at <http://www.humansecuritychs.org/activities/outreach/frame.pdf>

³⁷ The implications of specifying capabilities as a coherent space in which to identify the elements and threshold of the «vital core» are several. First the capability approach solidifies human security's central focus on human beings. Second, the capability approach raises the question of

- Using processes that build on people's strengths and aspirations.
- Creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that, when combined, give people the building blocks for survival, livelihood and dignity.³⁶

The «vital core» is a non-technical term for the concerns that lie behind human security. Following Amartya Sen's argument it may be defined in the space of capabilities, the freedom people have to do and to be.³⁷ Elements of the vital core are fundamental human rights which all persons and institutions are obliged to respect or provide, even if the obligations are not perfectly specifiable. The rights and freedoms in the vital core pertain to survival, to livelihood, and to basic dignity.³⁸ The Commission acknowledges that what people consider to be «vital» —what they consider to be «of the essence of life» and «crucially important»— varies across individuals and societies. The task of prioritizing among rights and capabilities, each of which is argued by some to be fundamental, is a value judgement and a difficult one, which may be best undertaken by appropriate institutions. Yet the judgment is necessary if human security is to be realistic and effective. So there is a foreseeable tension between (i) the need for participatory engagement and scrutiny of this «core» by many, especially by those whose security is endangered, and (ii) the need for international agencies, NGOs, and public institutions, among others, clearly to define a «vital core» and to create procedures and institutions that prepare to protect it effectively. The imperfect but operational response to this tension is to maintain a self-consciously vague, wide working definition of human security, and to articulate *procedures* for operationalizing this definition in concrete situations by constrained institutions, for particular populations.³⁹

what people value. Third, the capability approach offers a basis not only for human security but also for «human flourishing» in general. Fourth, the capability approach has clear and significant relationships to human development and human rights literatures. See, Alkire, S. (2003), «*A Conceptual Framework for Human Security*», *CRISE Working Paper n. 2*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elizabeth House: University of Oxford, p. 27.

³⁸ *Ibid.* pp. 3-4.

³⁹ Commission on Human Security, (2003), *Human Security Now: Protecting and empowering people*, op. cit, p. 3.

Human security joins the main agenda items of security, human rights and development. It is a broad and comprehensive framework in the sense that it integrates these agenda. Human security is concerned with violent conflict and with deprivation. It includes the security against economic privatization, an acceptable quality of life and a guarantee of fundamental human rights. It recognizes the links between environmental degradation, population growth, ethnic conflicts, and migration. As the UN Secretary General Kofi Annan pointed out:

«Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or her own potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment —these are the interrelated building blocks of human, and therefore national, security.»⁴⁰

Human security thus broadens the focus from the security of borders to the lives of people and communities inside and across those borders. The idea is for people to be protected regardless of race, religion, gender or political opinion. Gender is a vital component of the human security agenda. Through the utilisation of a human security perspective, it is possible to generate policies that are at once sensitive to the insecurities of vulnerable women as well as integrating these concerns into a wider narrative of human threats.⁴¹ Unlike traditional approaches that vest the state with full responsibility for state security, the process of human security involves a much broader spectrum of actors and institutions especially people themselves. Therefore human security does not seek to supplant state security, but rather to complement it.⁴²

Human security shares a common vision with human development and human rights. Their common goal is human freedom.

Human development and human rights are mutually reinforcing, helping to secure the well-being and dignity of all people, building self-respect and the respect of others. The CHS stressed the relationship between human security and human development and human rights but also delimited its scope. Unlike human development human security focuses on the vital core of the individual, rather than on anything and everything that can cause harm. While human rights indicate the path as to how could human security be promoted, human security helps in identifying the rights at stake in a particular situation.

Human Security shares the «conceptual space» of *human development*, which is likewise people-centred and multidimensional and is defined in the space of human choices and freedoms. Human security provides an enabling environment for human development. It is a condition, a prerequisite, to enlarge people's choices. On the other hand human security is only possible when it is based on sustained development. The relation between both concepts is very close but the «security» one emphasizes the protection while the «development» one the achievement. Human development has a broader, holistic scope: enlarging all people's choices and freedoms. In contrast human security has a delimited scope. It concentrates in the most critical people's choices. The first one thinks more in terms of positive freedoms, the other in negative freedoms.⁴³ While human security looks at «risk» human development looks at «choices». Therefore a human security approach identifies and prepares for recessions, conflicts, emergencies, and the darker events of society. As human security seeks to protect the physical safety and integrity of individuals and communities, it tends to have a short-term focus on protecting human welfare and/or alleviating the consequences of conflict or socially unsound investments. Therefore as well as longer term human and institutional development, human security activities may at times have a much shorter time horizon, and include emergency relief work and peacekeeping. It

⁴⁰ Annan, K., «Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia.» Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382.

<<http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>> 08/27/01 in The Global Development Research Centre, *Human Security Definitions* at <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf>

⁴¹ Hudson, H. (2005), «Doing security as through Humans Matter: A feminist perspective on gender and the politics of Human security», *Security Dialogue*, vol. 36, n. 2, pp. 155-174.

⁴² See «Box 1.2 .Human Security and State Security», Commission on Human Security, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ The second Human Development Report picked up the classical distinction between positive and negative freedoms. See, UNDP (1992), *Human Development Report 1991*, New York: UNDP, pp. 51-52.

requires sustained attention to processes of development and to emergency relief activities, as well as to the outcomes. Development activities tend to address root causes over the medium and long term.

The relation between human security and human rights can be summarized in the table below:

Table 1

Relation between Human Security (HS) and Human Development (HD)

	Human Development	Human security
Shared conceptual space «content»	<ul style="list-style-type: none"> • People-Centred • Multidimensional • Long term objective of human fulfilment • Address chronic poverty 	
Different Scope	Fulfilment of all capabilities	Provision of a sub-set of basic capabilities (vital core)
Different Aim	To enlarge people's choices and freedoms	To protect people's safety and well-being
Different time horizon	Over time, medium and long term towards durable change (institution building, capacity-building)	Short-time (emergency relief work, peacekeeping) but also long term human and institutional development

Human Security and *human rights* are likewise deeply interconnected. Both are concerned to identify a rudimentary set of universal concerns that span poverty and violence. Human security helps in identifying the rights at stake in a particular situation, while human rights indicate the path as to how could human security be promoted. Fundamental human rights are arguably an appropriate working set for the «vital core» of human lives. Alkire clarifies that human security may not necessarily prioritize all human rights equally, and in practice different institutions that respect or promote human security will legitimately prioritize and

address only certain rights and freedoms. Still, to the extent that human security concerns at least some rights, institutions are clearly obligated to provide it.⁴⁴ The relation between human security and human rights can be summarized in the table below:

Table 2

Relation between Human Rights and Human Security

	Human Rights	Human security
Interconnected motivation	<ul style="list-style-type: none"> • Universal and fundamental human rights 	
Interconnected motivation	<ul style="list-style-type: none"> • Violence and poverty • Identification and promotion of central facets of human lives 	
Different obligations	Basic framework of universal human rights	Cross-section of human rights
Different approach	Indivisibility of human rights, equal priority of all human rights	Open-ended prioritisation of human rights

Human security strategies are proactive; they stress conflict prevention and peacebuilding rather than humanitarian response. To achieve human security, the Commission puts forward two key strategies: *protection* and *empowerment*. Protection refers to the norms, processes and institutions required to shield people from critical and pervasive threats. It implies a «top-down» approach. States have the primary responsibility to implement such a protective structure. However, international and regional organizations, civil society and non-governmental actors, and the private sector also play a pivotal role in shielding people from menaces. To protect people «requires concerted efforts to develop national and international norms, processes and institutions, which must address insecurities in ways that are systematic not makeshift, comprehensive not compartmentalized, preventive not reactive».⁴⁵ Empowerment strategies enable people to de

⁴⁴ Sabine Alkire in her «Conceptual Framework for the Commission on Human Security» clarifies the distinction between human security and the human development and human rights agendas. Alkire, S. (2003), «A Conceptual Framework for Human Security», *op. cit.* p.35-40. *Ibid.* pp. 37-40

⁴⁵ Commission on Human Security, *Human Security Now*, *op. cit.* 11

velop their resilience to difficult conditions. It implies a bottom up approach. Empowerment aims at developing the capabilities of individuals and communities to make informed choices and to act on their own behalf. As the Report underlines «fostering that ability differentiates human security from state security, from humanitarian work and even from much development work». ⁴⁶ The primary question of every human security activity should not be: What can we do? It should be: How does this activity build on the efforts and capabilities of those directly affected? Protection and empowerment are thus mutually reinforcing. People protected can exercise many choices. And people empowered can avoid some risks and demand improvements in the system of protection.

All in all what the Commission on Human Security proposes is a new framework, a human security framework to address the conditions and threats people face in the world. By placing people, at the center, the human security approach call for enhancing and redirecting policies and institutions. The CHS argument is that «with human security the objective, there must be a stronger and more integrated response from communities and states around the globe». ⁴⁷ Adopting a human security framework will mean that efforts to solve the problems generated by violent conflict and by economic and social deprivation must be addressed in one integrated perspective. ⁴⁸ The response cannot be effective if it comes fragmented —*from those dealing with rights, those with security, those with humanitarian concerns and those with development*. This requires a fundamental rethinking of current institutional arrangements and policies. ⁴⁹

⁴⁶ *Ibid.* p. 10.

⁴⁷ *Ibid.* p. 2.

⁴⁸ *Ibid.* p.130.

⁴⁹ Ogata, S., «A New Concept of Human Security», *International Herald Tribune*. May 8, 2003

⁵⁰ The Network includes Austria, Canada, Chile, Costa Rica, Greece, Ireland, Jordan, Mali, the Netherlands, Norway, Switzerland, Slovenia, Thailand and South Africa as an observer. The Network has a unique inter-regional and multiple agenda perspective with strong links to civil society and academia. The Network emerged from the landmines campaign and was formally launched at a Ministerial meeting in Norway in 1999. See <http://www.humansecuritynetwork.org/network-e.php>.

⁵¹ See, Jensen, F. (2006), «The Practice of Human Security Theory . A case study of US and EU policy in the middle East and North Africa»,

2. Critics to Human security

Over the last decade the central messages of human security as a general policy reference have achieved greater acceptance. The UN through the work of the UNDP and the support of the UN Secretary General Kofi Annan has promoted the concept. Several States have integrated the concept of human security in their foreign policy agenda. This is especially the case for Japan, Canada and Norway. The two latter launched the «Human Security Network», a group of like-minded countries from all regions of the world that maintains dialogue on questions pertaining to human security. ⁵⁰ Other policy makers from different countries are considering similar moves. Even if the term «human security» may not explicitly appear in the formulation of foreign policies, its underlying idea, has gained influence in the formulation of the foreign policy of the European Union and, even, of the United States. ⁵¹ Also the agenda of international and regional organisations show a human security focus (OSCE, OECD, World Bank, OSCE, AU, OAS, and ASEAN). ⁵² The human security agenda is also filtering the G8 forum. ⁵³

Although the concept of human security has been gradually mainstreamed in international relations its utility as a policy tool and its operationalization has been questioned. Human Security has been first of all questioned because there is no common agreed definition of it. The concept has been generally questioned because of its broadness, vagueness and limited utility for policy analysis. ⁵⁴ To some human security is attractive, but analytically weak since it introduces too many variables that are not necessarily linked together. To others human security has become

Revue de la Sécurité Humaine/ Human Security Journal, Issue 2, June, pp. 35-46.

⁵² A look to the website and documents from these organizations shows that the human security agenda has been incorporated.

⁵³ See for example the *Chair's summary. G8 Documents* (St. Petersburg, 2006), St.Petersburg, 17 July 2006 at http://en.civilg8.ru/g8_doc/2076.php

⁵⁴ The *Human Security Report* reproduces the two main critics to the broad approach pointing out that first a concept «that lumps together threats as diverse as genocide and affronts to personal dignity may be useful for advocacy, but it has limited utility for policy analysis». Therefore «it is no accident that the broad conception of human security articulated by the UN Development Programme in its much-cited 1994 *Human Development Report* has rarely been used to guide research programs.» P. VIII

a neat device to appropriate development aid for the purposes of foreign policy.⁵⁵ In relation to the war on terrorism the human security agenda has been transformed into a northern political and security agenda. Human security has also been denounced as a relation of governance, which prioritizes the security of homeland populations instead of the well-being of people living in ineffective states.⁵⁶ It has also been criticized because it has had too little emphasis on empowerment in particular on women's empowerment. Finally the operationalization of human security has been fragmented and its objectives diffused.

The quest of a definition

First of all the definitional scope of Human Security remains a subject of debate between the narrow (freedom from fear, championed by Canada) and the broad (freedom from want, championed by Japan), as if the two were separable. A September 2004 issue of *Security Dialogue*, centered on the definitions of the term, its advantages and weak points, showed that scholars and policy makers fall into three categories: those for whom human security represents an attractive idea but one that lacks analytical rigor; those who, while accepting the term, insist on limiting it to a narrowly conceived definition; and those for whom a broad definition of the human security concept is an essential tool for understanding contemporary crises.⁵⁷ There is consensus among its advocates that it means a shift of attention from a state centered to a people-centered approach to security, which requires a rethinking of state sovereignty. Today's safety threats are interconnected and therefore require concerted efforts to develop national and international norms, processes and institutions that address insecurities in ways that are systematic,

comprehensive and preventive. All proponents of human security agree that its primary goal is the protection of individuals. But consensus breaks down over what threats individuals should be protected from. Depending on what one considers as constituting «people's rights and safety» the scope of the definition is either narrow or broad.

An argument in favor of finding an agreement on a definition is that it might be a handicap given that definitions do count when consensus is sought for cooperation.⁵⁸ Definitions of human security cover a wide range from understanding human security only as safety from violent threats to include in the definition the social, psychological, political, and economic factors that promote and protect human well being.⁵⁹ But most definitions recognise a vital core of «people's rights and safety». The CHS definition is the most widely used in most of the writings/ debates on human security. The Commission definition is wide enough to embrace the diverse concerns of different countries and narrow enough to have technical credibility as an analytical framework. It also recognizes that much of the energy needed to address human security concerns is politically as well as rationally determined.

Even accepting the value of the argument in favor of a consensual definition, the truth is that human security is more a question of approach than of definition. Despite major differences in interests and perspectives, all member countries of the United Nations endorsed the twin goals of human security in the Millennium Summit. The Millennium Declaration recognised *freedom from fear and freedom from want* as one of the fundamental values to be essential to international relations in the twenty-first century.⁶⁰ As mentioned before, all United Nations heads of state 2005 World Summit on the UN reform endorsed the term *Human Security* as «the right of people to live in freedom and

⁵⁵ Maxwell, S. (2006), «Is «human security» a neat way of framing a poverty focused aid programme, or a clever device for the EU to appropriate development aid for the purposes of foreign policy? Friday October 27, ODI Comments.

⁵⁶ See, Duffield, M. (2005), «Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror», Paper prepared for the GDI panel «New Interfaces between Security and Development» 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21-24 September at http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf

⁵⁷ Taylor, O. (2004), «Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition» in *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, pp. 373-387.

⁵⁸ Tadjbakhsh, S. (2005), *Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept*, paper presented as part of the UNESCO discussion «Human Security: 60 Minutes to Convince», Paris, 13 September at http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf.

⁵⁹ Arie, J., and Leaning, S., (200), *Human Security: A Framework for Assessment In Conflict and Transition*, CERTI Crisis and Transition Tool Kit, p. 12.

⁶⁰ «Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice.» *United Nations Millennium Declaration*, UNGA, Res 55/2, par. 9.

dignity, free from poverty and despair».⁶¹ Indeed the recognition that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing is encapsulated in the concept of human security.⁶² Although it can be argued that this expression has become common place and it is devoid of real meaning the fact is that it shows an emerging consensus on a general «broad» understanding of human security.

Human security as a tool for policy analysis

The *Human Security Report* reproduces the main critic to the CHS approach pointing out that a concept «that lumps together threats as diverse as genocide and affronts to personal dignity may be useful for advocacy, but it has limited utility for policy analysis.»⁶³ Critics lament that prioritizing everything is equivalent to prioritizing nothing, and therefore leads to inaction. They argue that a human security definition, which includes so many components, ranging from the physical to the psychological, without a clearly established hierarchy, presents difficulties for policy makers forced to choose between competing goals and to concentrate their resources on specific solutions to immediate problems. However as Shahrbanoou Tadjbalkhsh rightly points out «the fallacy is in assuming that viable policies are to be made by top «political actors», who sift through competing demands in order to choose one or two suitable targets for attention and resources; their decisions ignore that reality may in fact be many-faceted, involving a host of interconnected factors. Policy-making should not be a vertical process but a networked, flexible and horizontal coalition of approaches corresponding to a complex paradigm.»⁶⁴

Indeed to try to «hierarchize» and prioritize among human security goals is the wrong approach to human security. It is not

only that the concept is based on the postulate that all threats are interdependent and should be address in a comprehensive way. But also that human security takes its shape from the human being: the vital core to be secured. The concept of human security is human-focused rather than threat- focused. This means that instead of prioritization among competing goals policy makers should focus on the identification of thresholds of survival, livelihood and dignity. A threshold-based approach to human security requires choosing policies on the basis of their concrete effects on people's welfare and dignity. Yet the thresholds, of what is vital and what is not, are open to ongoing discussion. Security, at whatever level, will always remain in part a subjective feeling, a question of perception, and thresholds of tolerance will be different in different cultures, at different times, and in different places. This means that operationalization of human security «will *always* require specification».⁶⁵

Despite criticisms and challenges, the application of the human security framework as a policy analysis tool has increasingly been gaining currency within policy circles since 1994. Since the Human Development Report 1994, some 42 NHDRs National Human Development Reports have dealt directly or indirectly with human security. There are more than 500 other NHDRs which have been prepared since 1990, some of which will have touched on elements of human security. Human security has been a main theme in a dozen or so National Human Development Reports (NHDRs) predominantly in countries which have either just emerged from conflict, or are still grappling with lingering but still major elements of national (and in some cases, regional) insecurity. A recent study looking at evidence from UNDP's National Human Development Reports, proves the strengths of the human security approach to provide contextualised multi-dimensional analysis of inter-connected factors.⁶⁶

⁶¹ «We stress the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. We recognize that all individuals, in particular vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential.» UN General Assembly (2005), «2005 World Summit Outcome 2005», *op. cit.* par. 143.

⁶² *Ibid.* Par. 9 and 72-73

⁶³ Mack, A., (2005), What is Human Security? In *Human Security Report*, p.viii. The report defines human security narrowly as «the complex of interrelated threats associated with civil war, genocide and the displacement of populations».

⁶⁴ Tadjbalkhsh, S. (2005), *Human Security: Concepts and Implications, with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, Paris, Les Etudes du CERI, n° 117-118, September, p.p. 8.

⁶⁵ Alkire, S. (2003), «A Conceptual Framework for Human Security», *op. cit.* p. 36.

⁶⁶ See, Jolly, R. and Ray, D.B., (2006), *National Human Development Reports and the Human Security Framework: A review of Analysis and Experience*, Institute of Development Studies, Sussex. Produced for: The Human Development Report Office (UNDP), New York, NY, USA at http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/NHDRs_and_the_Human_Security_Framework_Final_Draft.doc

The prioritisation of «Northern» state security concerns over Southern «Human» security

Whereas the goal of human security should be the protection and empowerment of people and communities, the same cannot be said for initiatives undertaken in the name of human security in the post-9/11 world. In the context of the «war on terrorism», there has been a distortion of the human security agenda and goals. While human security represents the linkage of development and security, the critics argue that the balance has inclined against development. Human security has been denounced as a pretext for Northern intervention in Southern affairs, or as a «securitisation» of themes more properly treated as development issues for the sake of drawing attention and resources.⁶⁷ This incarnation of security pressures to rearrange development criteria in relation to supporting intervention, reconstructing crisis states and, in order to stem terrorist recruitment, protecting livelihoods and promoting opportunity within strategic areas of instability. For its critics the war on terrorism has reversed the progress made during the 1990s in promoting a universalistic human rights agenda and refocusing aid on poverty reduction.⁶⁸

In this context actions that promote the «human security» of other populations have been justified instrumentally, because investments in «their» security are beneficial to «our» security. This agenda is legitimate, but is not part of, the human security agenda. For example the Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities argues that «to be secure, in today's

world, Europeans need to make a contribution to global security... They need to be able to address the real security needs of people in situations of severe insecurity in order to make the world safer for Europeans.»⁶⁹ The United States Department of Homeland Security also poses a significant challenge to proponents of human security. The Department's work is based on the «... capability to anticipate, pre-empt and deter threats to the homeland whenever possible, and the ability to respond quickly when such threats do materialize.»⁷⁰ This is a national security agenda, which prioritises homeland livelihood systems and infrastructures. The publication of the UK Department for International Development's report entitled *Fighting Poverty to Build a Safer World* also illustrates this distortion. The message is the same: it is in the interest of governments to ensure that the impacts of poverty are mitigated, because failing to do so would ultimately destabilise the world.⁷¹ A real human security approach would aim to give people agency over their economic conditions, thereby enabling them to mitigate the impacts of economic insecurity in their lives. Much of the focus is however not on enhancing the agency of the vulnerable to determine their participation in the global economy on their own terms, but rather to ensure that their basic needs are met so the vulnerable do not feel disenfranchised and opt to employ violent expressions of their discontent.

The phrase «human security» has also been denounced for justifying the introduction of draconian and excessively harsh foreign and domestic policies and to brand the exercise of unprovoked force as a measure of achieving human security.⁷² The

⁶⁷ See, Duffield, M. (2005), «*Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror*», Paper prepared for the GDI panel «New Interfaces between Security and Development» 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21-24 September at http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf

⁶⁸ See, Christian Aid (2004), *The Politics of Poverty: Aid in the New Cold War*, London: Christian Aid; Cosgrave, J., (2004), *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, London: Action Aid; British Overseas NGOs for Development (BOND) (2003), «Global Security and Development», BOND Discussion Paper, London: BOND.

⁶⁹ Kaldor, M. (con) (2004), *A Human Security Doctrine for Europe*. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona 15 September. The Report was presented to the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy. The starting point for this report is the European Security Strategy (ESS) agreed by the European Council in December 2003. The ESS makes Europe's responsibility for global security the centrepiece of a European security strategy. Whilst

recognising that «security is the first condition for development», and that «poverty and disease cause untold suffering and give rise to pressing security concerns» the strategy's main focus is on strengthening EU capabilities for crisis management and intervention. It misses the opportunity to broaden the EU's conceptualisation of security to one based on the broader concept of human security. See, European Union (2003), *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels: EU. And in this regard Churruca, C., «Criticizing the EU security Strategy: The EU as a Regional Security Provider», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Número 9 (2005), 20pp. [http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca\(reei10\).pdf](http://www.reei.org/reei%2010/C.Churruca(reei10).pdf),

⁷⁰ Department of Homeland Security, «Threats & Protection», http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home6.jsp

⁷¹ Department for International Development (DFID) (2005), *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*, London: DFID, March, p. 8.

⁷² Cosgrave, J., (2004), *op. cit.*

reversal of human rights is also matched by the shrinking of the «humanitarian space».⁷³ The US-led interventions in Afghanistan and Iraq have presented critical challenges to the humanitarian community. There is a feeling of disarray by the political pressures and manipulations to which humanitarian agencies, UN and NGO alike, have been subjected. The view of analysts is that in ways never before experienced, humanitarian action has become functional to the security agendas that dominate the foreign policy concerns of the US and its allies. The findings of six case studies (Afghanistan, Burundi, Colombia, Liberia, northern Uganda and Sudan) which highlight the crisis of humanitarianism in the post 9/11 world show that action aimed at alleviating the suffering on the world's most vulnerable has been for the most part incorporated into a northern political and security agenda.⁷⁴ In such circumstances the so-called coherence agenda and the call for the integration of political, humanitarian, and other responses has emerged as a standard template and it is advanced at humanitarianism's peril.⁷⁵ In these environments, independent and neutral humanitarian space is the first casualty of the pervasive «with-us-or-against-us» polarization.

These findings also points to a disconnection between the *security perceptions* of affected communities and those of aid agencies. It clearly shows that understanding local perceptions of security is key both for the effectiveness of humanitarian action and the security of aid workers. Moreover it brings out the policy potential that the human security framework has to address substantively perceptions of fear and vulnerability. International agendas often do not coincide with local perceptions of fear and insecurity, focussing instead on the interests of dominant states and institutional agendas. In total contrast, a human security agenda derives its policy concerns from individual concerns.

⁷³ Rony Brauman, one of the founding fathers of MsF, distinguishes three perspectives of the humanitarian space: respecting the Geneva Conventions in a conflict situation guarantees minimal standards for the protection for all, combatants and non-combatants; a physical, geographical space that is protected from fighting; the action space for humanitarian organizations. Brauman, R., *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2000.

⁷⁴ See, Feinstein International Centre (2006), *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power and Perceptions*, Tufts University, Boston: Feinstein International Centre.

⁷⁵ The findings of a report on integrated missions show that Eide E. B., Kaspersen, A.T., Kent, R. and Hippel von K. (2005), *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study

Human security and the Responsibility to Protect

The concept of human security has been determinant in the redefining of sovereignty as responsibility. After the failures of Rwanda, Kosovo, Bosnia and Somalia the Government of Canada established an Independent International Commission (ICISS) with the mandate to build a broader understanding of the problem of reconciling intervention for human protection purposes and sovereignty; more specifically, to try to develop a global political consensus on how to move from polemics—and often paralysis—towards action within the international system, particularly through the United Nations. In December 2001, the International Commission on Intervention and State Sovereignty presented its report «The Responsibility to Protect», redefining sovereignty as responsibility- shifting the perspective from what sovereignty endows to what it obliges the state to do.⁷⁶ The report notes «sovereign states have a responsibility to protect their own citizens from avoidable catastrophe—from mass murder and rape, from starvation—but that when they are unwilling or unable to do so, that responsibility must be borne by the broader community of states».⁷⁷

This report represented a major shift in international thinking that many thought that would never be accepted. However the principle of the responsibility to protect was endorsed at the World Summit in 2005, albeit hedged by the qualifications, notably the requirement that the right to intervene could only be exercised after approval by the Security Council.⁷⁸ Unfortunately it is also another example where concepts of human security have been selectively and narrowly applied to suit another agenda. The «War on Terror» has used the right to human security of threatened populations as the necessary rationale for attacking

for the Expanded UN ECHA Core Group, May. Donini, A. (2004), «An Elusive Quest: Integration in the Response to the Afghan Crisis», *Ethics – International Affairs* 18, no. 2, pp. 21-27.

⁷⁶ International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.

⁷⁷ *Ibid.* p.VIII

⁷⁸ General Assembly (2005), «2005 World Summit Outcome 2005», *op.cit.*, par.138.

the enemy. The high number of civilian casualties in Afghanistan and Iraq has largely come as a direct result of retaliation by the Coalition forces for terrorist attacks.⁷⁹ While the authors state «We have no difficulty in principle with focused military action being taken against international terrorists and those who harbour them», they do qualify this by noting that «military power should always be exercised in a principled way, and the principles of right intention, last resort, proportional means and reasonable prospects outlined in our report are, on the face of it, all applicable to such action.»⁸⁰ Yet the «responsibility to protect» also called R2P does not presuppose neither a «right to intervene» nor to do it militarily.

R2P is a responsibility that extends to prevention before the worst has happened; reaction when prevention has failed and the worst is happening; and rebuilding —after the worst is over, to ensure that it doesn't happen again.⁸¹ The emphasis is in prevention not in intervention. However situations like Darfur make think about the real commitment of the international community to human security. As Gareth Evans one of the co-chairs of the ICSS states «It is a man made disaster of catastrophic dimensions of which the international community knows all too much, yet a solution for which it continues to do desperately little to provide ... This is a case, unquestionably, for the application of the responsibility to protect principle».⁸² Before a military intervention there are a range of strong economic measures which could be taken. But so far the Security Council has been largely unwilling to implement its own resolutions.

Human Security and Women Empowerment

The human security framework is based in two complementary key strategies: protection and empowerment. It involves fos-

tering the empowerment of the people and their participation. Discussions around human security put too little emphasis on empowerment and on the agency approach, of the role of individuals as agents of change.⁸³ In particular one missing element in human security discussions has been an understanding of the fundamental differences and inequalities between women's and men's security. According to feminist studies on human security a gender-based approach is needed to overcome gender silences, including women as a category of identity within security discourse and integrating gender as a unity of analysis.⁸⁴ The concept of «women security» as a part and as a whole within «human security» aims on the one hand to integrate gender within the human security discourse in order to achieve a broader and more comprehensive security. On the other hand, it aims to distinguish gender issues, emphasizing the fact that although both women and men are affected by organized by organized violence in times of armed conflicts, it occurs in different ways.

Hence, feminist critical approaches on human security highlight the dangers of masking differences under the rubric of the term «human» and to address women's invisibility. Some of the feminist's key questions addressed to human security are: Whose security is emphasized and how? How do ordinary women define human security as compared with prevailing meanings? What forces in a nation or community create, reinforce and maintain gendered conditions of human insecurity? Furthermore, feminist critiques also point key issues missing within human security discussions such as violence against women, gender inequality in control over resources, gender inequality in power and decision-making, women's human rights and women and men as actors, not victims. In particular violence against women is a worldwide form of violation of human rights. It not only causes enormous both physical and psychological harm to the women themselves,

⁷⁹ See, Millar, K. (2006), «A Human Security Analysis of the War in Iraq», *Revue de la Sécurité Humaine/ Human Security Journal*, Issue 2, June, pp. 47-62 and Tadjbakhsh, S. (2005), *Human Security: Concepts and Implications, with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, *op. cit.*

⁸⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect: op.it. p.ix.*

⁸¹ *Ibid.* p.13.

⁸² Keynote Address by Gareth Evans to International Crisis Group/Save Darfur Coalition/European Policy Centre Conference, *Towards a Comprehensive Settlement for Darfur*, Brussels, 22 January 2007

⁸³ Tadjbakhsh, S. (2005), *Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept*, paper presented as part of the UNESCO discussion «Human Security: 60 Minutes to Convince», Paris, 13 September at http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf.

⁸⁴ Hudson, H. (2005), «Doing security as through Humans Matter: A feminist perspective on gender and the politics of Human security», *Security Dialogue*, vol. 36, n.2, pp. 155-174, Jun. 2005 and McKay, S. (2004), «Women, Human Security and Peace-building: A Feminist Analysis», *Conflict and Human Security: A Search for New Approaches of Peace-Building*, IPSHU, English Research Report Series n. 19.

but also disrupt their families and environment as a whole. In this sense, this kind of violence disables women to fulfilling their potential, restricts economic growth and undermines development. Only by addressing discrimination, promoting women's equality and empowerment, ensuring that women's human rights are fulfilled, these kinds of violence can be eliminated.⁸⁵

In 2000, the Security Council adopted its landmark resolution 1325 on women, peace, and security.⁸⁶ Resolution 1325 and the three subsequent presidential statements on women, peace and security (S/PRST/2001/31, S/PRST/2002/32, S/PRST/2004/40 and S/PRST/2005/52) provide a solid framework for action. These documents call for concrete steps to be taken by the United Nations system, Member States and civil society actors in the areas of conflict prevention and early warning; peacemaking and peace building; peacekeeping operations; humanitarian response; post-conflict reconstruction and rehabilitation; disarmament, demobilization and reintegration. They stress the importance of women's equal participation and full involvement in all efforts to maintain and promote peace and security. In particular resolution 1325 underscores the responsibility to protect women and girls from human rights abuses, including gender-based violence; and emphasizes the vital importance of mainstreaming gender perspectives in all aspects of conflict prevention, resolution, and reconstruction.

4. The Challenge of Human Security as a Policy Framework

In a world of interconnected threats and challenges the cause of human security can only be advanced by integrated responses and sustained global cooperation among States. The interna-

tional recognition UN 2005 World Summit Outcome that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing and the acceptance of the term human security as «the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair» and the corresponding responsibility to protect populations in danger provides an opportunity for common action. The further energy behind human security arises from an awareness that not only have threats increased; the opportunities to counter the threats have also increased. It is or should be very clear that in a world of growing interdependence and transnational issues, reverting to unilateralism and a narrow interpretation of state security cannot be the answer. In this context the United Nations stands as the best and only option available to preserve international peace and stability as well as to protect people, regardless of race, religion, gender or political opinion. The issue is how to make the United Nations and other regional security organizations more effective in preventing and controlling threats and protecting people, and how to complement state security with human security at the community, national and international levels

Previous attempts from different institutions and actors to promote human security have emphasized different angles of human security: development, protection, prevention. There have been important sectoral advances in the promotion of human security through UN human security initiatives and human security programs introduced by some countries like Canada⁸⁷ and Japan.⁸⁸ However in general the operationalization of human security has been fragmented and its objectives diffused. Adopting a human security framework will mean that efforts to solve the problems generated by violent conflict and by economic and social deprivation must be addressed in one integrated perspective.⁸⁹

⁸⁵ Ending violence against women: from words to action. Study of the Secretary-General, October, 9th, 2006. p. 1, in <http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/launch/english/v.a.w-exeE-use.pdf>.

⁸⁶ Security Council (2000), «Resolution 1325 on Women, Peace and Security'», *S/Res/1325(2000)*, 31 October.

⁸⁷ Examples of successful well-defined and limited-focus initiatives promoted by Canada and the Human Security Network are the Mine Ban Convention, the International Criminal Court, as well as the recent international focus on child soldiers, small arms and the role of non-state actors in conflict. In summary the Canadian approach to human security defines one view of the discussion in the international arena about the

priority to attach to issues of population protection in war and complex emergencies See Canada's Human Security Programme (HSP) at <http://www.humansecurity.gc.ca/>.

⁸⁸ The Japanese approach acknowledges acute insecurity crises but offers a strategy aimed at economic development and conflict prevention See for example Japan's Human Security Programme at <http://www.jica.go.jp/english/about/policy/reform/human/index.html>.

⁸⁹ Commission on Human Security, *Human Security Now*, op. cit. p.130.

The first challenge to the objective of human security is to overcome the existing compartmentalization of policies and programmes along institutional divisions of work along security, development and assistance lines. Within the United Nations, the economic and security agendas are fragmented, with the Security Council charged of issues of peace and security and the General Assembly covering a wide range of economic social and cultural issues, among many others. The major resources and operational strength on development matters are housed in the international financial institutions. This means that the responsibility for the different and inseparable parts of human security depend of separate parts of the United Nations and related bodies. The management and coordination activities of the UN in particular in the areas of development, humanitarian assistance and development, where under the scrutiny on the High-Level Panel on System Wide Coherence. Its report «Delivering as One» released in November 2006 showed that there are over 20 UN agencies competing for limited resources without a clear collaborative framework.⁹⁰ The central message of the report is the need to overcome the UN fragmentation and to be able to deliver as one The One Country Programme, to which eight countries have volunteered, is based on the principal of country ownership. However the implementation of the report's recommendations would be difficult unless there is a concerted effort by key governments of both developed and developing countries to generate the collective political will and commitment to see them through.

The fragmentation of UN agencies and initiatives is also a main challenge for woman empowerment. While previous reviews of the level of implementation have revealed progress achieved in a number of areas, the Secretary General fourth report on the implementation of SCR 1325 clearly showed that much stronger and coordinated efforts are needed and that the United Nations system as a whole is still not delivering services in a coordinated and effective way. There is duplication and the overlapping of activities or fragmented efforts. Not only must actions and strategies of individual entities be coordinated, but policies, program-

ming, delivery approaches and evaluation systems should also be coherent and harmonized. Thus, the persisting challenge is the lack of coherence in the focus and format for gender mainstreaming policies and activities different levels of attention given to gender equality and inadequate use of intersectoral synergies to obtain maximum impact of efforts carried out by United Nations entities in individual areas of action. Indeed the Action Plan for the implementation of SCR 1325 was acknowledged as been not «established as an integrated UN system-wide strategy, but rather as a compilation of activities planned by UN entities»⁹¹.

There is a recognized «gaping whole» in the UN system's institutional machinery when it comes to meeting the challenge of helping countries with the transition from war to lasting peace effectively.⁹² While performance is improving, the success rate in long-term stabilization is still too low, and many countries relapse into conflict after an initial period of stabilization. This conclusion can in part be ascribed to a lack of strategic, coordinated and sustained international efforts. Although there is a general assumption that integration is the way of the future, a recent study on Integrated Missions found little specific agreement about what comprises an integrated mission in practice. A variety of practices have emerged based on different actors» and different missions» own interpretations of the concept, some more successful than others. Integration raises three dilemmas with direct connection to human security. First the *humanitarian* dilemma which reflects a tension between the *partiality* involved in supporting a political transition process and the *impartiality* needed to protect humanitarian space. Second the *human rights* dilemma, which relates to the tension that arises when the UN feels compelled to promote peace by working with those who may have unsatisfactory human rights records, while still retaining the role of an «outside critic» of the same process. Third the *local ownership* dilemma relates to the need to root peace processes in the host country's society and political structures without reinforcing the very structures that led to conflict in the first place. In order to have integrated responses the Study Team concluded in favour of an

⁹⁰ High Level Panel on United Nations System-wide Coherence (2006), «Delivering As One», Report of the High Level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment, A/61/583, 20 November.

⁹¹ Security Council, «Report of the Secretary-General on Women, Peace and Security», S/2006/770, 26 October, parr. 38. See as well, High

Level Panel on United Nations System-wide Coherence (2006), «Delivering As One» *op. cit.* para.40-51.

⁹² Un Secretary General, *In Larger Freedom..I*, *op.cit.*, paragraph 114.

approach to integration that is built on mutual respect for, and a shared understanding of, the various functions and roles that the United Nations have to play in the context of complex, multifunctional operations and its relations with other actors.⁹³

One positive step for overcoming fragmentation and assuring an integrated approach to human security is the establishment of the Peace building Commission. It provides the opportunity first to apply human security analyses and then to implement integrated strategies. This could contribute to mark a real advance in international action for peace and security. It will help make human security not state security the centre of the peace and security agenda of the Security Council.⁹⁴ The heightened sense of insecurity engendered by the so-called «war on terror» has led to a focus on «failed states» as a security threat to the Western world—and world peace in general.⁹⁵ However there is uncertainty about the scope and definition of failing or failed states. What are the criteria of a fragile, weak, failing or failed state and who defines the taxonomical boundaries? If the concept of «state failure», is going to be used it should be as the basis for investigations into human security—that is, a state's ability or willingness to function in a manner conducive to the welfare of the majority of its citizens.⁹⁶ The question for researchers and policymakers is not which states are failed states, but rather for whom is the state failing, and how. As Boas and Jennings explain the concept of state failure is only useful in the context of human security, as it enables a fuller description of the realities and coping strategies in the state, taking into account agency, interests and incentives on the part of various local, national and regional actors.⁹⁷

Another challenge is to make human security the centre of the development agenda. Human security requires a new paradigm of development cooperation and a restructured system of global institutions. Indeed addressing all major threats to human security has become the overarching imperative of international cooperation. If security has always been viewed as a prerequisite of development but the role that development can play in promoting security has not been systematically researched. Yet enough is known to initiate reforms that will make security and development policies more coherent. As a policy review document of King's College commissioned by the Swedish government puts forward, human security could become a new approach to development cooperation that aims to channel new energy and resources towards poverty reduction while addressing soft and hard security threats in an integrated fashion. A human security framework would avoid the diffusion of objectives that characterizes prior attempts to promote the human security agenda. First, the proposed framework would concentrate on genuine threats to human survival assessed on the basis of the probability, variance, and predictability of adverse events and the extent of damage they are likely to cause to lives and livelihoods. Second, it would emphasize the allocation of responsibilities to duty bearers. Third, it would use risk management and cost-benefit techniques to assess policy options and rank programs and projects.⁹⁸

In our view a human security framework will combine poverty reduction measures and soft and hard security concerns in an

⁹³ Eide E. B., Kaspersen, A.T., Kent, R. and Hippel von K. (2005), *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May, pp. 4-5.

⁹⁴ The shift to the human security approach and its corresponding responsibility to protect people is recalled in the context of failed states. As the CHS argues «The state remains the fundamental purveyor of security. Yet it often fails to fulfil its security obligations—and at times has even become a source of threat to its own people. That is why attention must now shift from the security of the state to the security of the people—to human security. Commission on Human Security (2003), *op. cit.* p. 2

⁹⁵ See, High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2005), *A more secure world: our shared responsibility*, *op.cit.*; European Union (2003), *A Secure Europe in a Better World: op.cit and USAID (2005), Fragile States Strategy*, Washington, DC: USAID.

⁹⁶ Woodward S. L., (2005). «Fragile States: Exploring the Concept», *Comment*, November, Madrid: FRIDE, p. 1

⁹⁷ Boas and Jening argue that the assumptions underlying the dominant terminology of «failing» or «failed states» privilege a misguided and unhelpful analysis, with detrimental results for research and policy responses. When we employ the term «state failure», we assume that all states are essentially alike and are supposed to function in the same way. Contemporary states are the result of unique historical processes, and, while some states may fail to provide an environment of human security, they may be efficient providers of regime security. Boas, M. and Jennings K.M.,(2006) «Insecurity and Development: The «rethoric of the Failed State», *The European Journal of Development Research*, pp.

⁹⁸ Picciotto, R., Olonisakin F., and Clarke, M. (2005) *Global development and human security : towards a policy agenda*, a policy review commissioned by the Ministry for Foreign Affairs, Sweden / Stockholm : EGDI Secretariat, Ministry for Foreign Affairs. Global Development Studies No. 3

integrated fashion, while taking into account the cross-cutting issues of gender equality, sustainable development and human rights. In this sense human security has become both a new agenda for global action and *new measure of human well-being*. It is a useful tool in development and relief operations.

To conclude the challenge within the academic community is twofold. First, as an interdisciplinary concept human security has to forge a dialogue between international relations, security, human rights, humanitarian action and development specialists. Second a comprehensive, pluralistic approach to the establishment of a human security framework creates tangible difficulties given current compartmentalization of disciplines within academia. In this context interdisciplinary programmes like the European Master's Degree in International Humanitarian Action⁹⁹ provide an excellent platform to advance the framework of human security.

Bibliography

- Alkire, S. (2003), «A Conceptual Framework for Human Security», *CRISE Working Paper n. 2*, Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elizabeth House: University of Oxford.
- Alkire, S. (2002), «Conceptual Framework for Human Security», *Commission for Human Security*, February, at <http://www.humansecuritychs.org/activities/outreach/frame.pdf>
- Annan, K., «Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia.» Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382.
- Annan, K.A. (1999). «Two concepts of sovereignty», *The Economist*, 18 September.
- Annan, K.A. «Peacekeeping, military intervention, and national sovereignty in internal armed conflict» in J. Moore (ed.), (1998), *Hard Choices*, Rowman and Littlefield: Lanham, Md.
- Arie, J., and Leaning, S., (200), *Human Security: A Framework for Assessment In Conflict and Transition*, CERTI Crisis and Transition Tool Kit,
- Baldwin, D.,(1997), «The Concept of Security», *Review of International Studies*, vol. 23, pp. 5-26.
- Baylis, J. (2001), «International and Global Security in the post cold war era» in Baylis, J., and Smith, S., *The Globalization of World Politics*, Oxford:Oxford University Press, pp. 253-276.
- Bosold, D., and Werthes, S.(2005), «Human Security in Practice: Japanese and Canadian experiences» in *Internationale Politik und Gesellschaft*, no. 1 pp. 84-101.
- Brauman, R., *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 2000.
- British Overseas NGOs for Development (BOND) (2003), «Global Security and Development», BOND Discussion Paper, London: BOND.
- Buzan B., Waever O., and de Wilde J. (1998), *Security. A New Framework For Analysis*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Buzan, B. (1983), *Peoples, States and Fear*, Brighton: Wheatsheaf.
- Carey, R. (2000), «The Contemporary nature of Security» in Salmon, T.C., *Issues in International Relations*, London and NewYork: Routledge
- Carey, R. (2000), «The Contemporary nature of Security» in Salmon, T.C., *Issues in International Relations*, London and NewYork: Routledge, pp. 55-75.
- Christian Aid (2004), *The Politics of Poverty: Aid in the New Cold War*, London: Christian Aid.
- Commission on Human Security, (2003), *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security. New York: United Nations.
- Cosgrave, J., (2004), *The Impact of the War on Terror on Aid Flows*, London: Action Aid.
- Department for International Development (DFID) (2005), *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*, London: DFID, March.
- Donini, A. (2004), «An Elusive Quest: Integration in the Response to the Afghan Crisis», *Ethics _ International Affairs* 18, no. 2, pp. 21-27.
- Duffield, M. (2005), «*Human Security: Linking Development and Security in an Age of Terror*», Paper prepared for the GDI panel «New Interfaces between Security and Development» 11th General Conference of the EADI, Bonn, 21-24 September at http://eadi.org/gc2005/confweb/papersps/Mark_Duffield.pdf
- Duffield, M. (2001), *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London: Zed Books, 2001.
- Edson, S. (2001), *Human Security: An extended and annotated international bibliography*. Centre for history and economics, Common Security Forum, Cambridge: King's Colelge, University of Cambridge, June 1 available at www.humansecurity-chs.org/activities/meetings/first/bibliography.pdf
- Eide E. B., Kaspersen, A.T., Kent, R. and Hippel von K. (2005), *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, May.
- European Union (2003), *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels: EU.

⁹⁹ The NOHA Joint European Masters Course in International Humanitarian Action is a multidisciplinary postgraduate programme delivered by the seven NOHA Network members (Université Catholique de Louvain, Belgium, Université d'Aix-Marseille III, France, Ruhr-Universität Bochum, Germany, University College of Dublin, Ireland, Universidad de Deusto, Spain, University of Uppsala, Sweden, and University of Groningen, The Netherlands) with the collaboration and support from the European Union and the backing of non-governmental (NGOs) inter-governmental organisations (IGOs), and other actors of the humanitarian relief community. See, <http://www.nohanet.org>

- European Union Development Council, *Standard Framework for Country Strategy Papers: The Council's Conclusions*, 2304th Council meeting-DEVELOPMENT Brussels, 10 November 2000 at http://ec.europa.eu/development/body/legislation/docs/council20001110c_en.pdf
- European Union, *Joint statement by The Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on The European Union Development Policy*, 20 December 2005, at http://ec.europa.eu/development/body/development_policy_statement/index_en.htm
- Feinstein International Centre (2006), *Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power and Perceptions*, Tufts University, Boston: Feinstein International Centre.
- Haq, M, (1995), «Chapter 2: New Dimensions of Human Security» *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. United Nations Development Programme, New York: p. 2 http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/pdf/hdr_1994_ch2.pdf
- Hentz, J. J. and Boas, M. (ed.) (2003), *New and Critical Security and Regionalism*, Aldershot: Ashgate.
- High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2005), *A more secure world: our shared responsibility*, New York: United Nations, December.
- High Level Panel on United Nations System-wide Coherence (2006), «Delivering as One», Report of the High Level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment», *A/61/583*, 20 November.
- Hudson, H. (2005), «Doing security as through Humans Matter: A feminist perspective on gender and the politics of Human security», *Security Dialogue*, vol. 36, n.2, pp. 155-174.
- Hurwitz, A. and Peake, G. (Rapporteurs) (2004), *Strengthening the Security- Development Nexus: Assessing International Policy and Practice Since the 1990s*, Conference Report, International Peace Academy, New York.
- International Commission on Human Security, *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, 2003 at www.humansecurity-chs.org
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Jahn, E. Lemaitre, P. and Waever, O. (1987), *Concepts of Security. Problems of Research on Non-Military Aspects*. Copenhagen Papers n. 1. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- Jensen, F. (2006), «The Practice of Human Security Theory. A case study of US and EU policy in the middle East and North Africa», *Revue de la Sécurité Humaine/ Human Security Journal*, Issue 2, June, pp. 35-46.
- Jolly, R. and Ray, D.B., (2006), *National Human Development Reports and the Human Security Framework: A review of Analysis and Experience*, Institute of Development Studies, Sussex. Produced for: The Human Development Report Office (UNDP), New York, NY, USA at http://hdr.undp.org/docs/network/hdr_net/NHDRs_and_the_Human_Security_Framework_Final_Draft.doc
- Kaldor, Mary, and others (2004), *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Presented to the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy. Barcelona. September at <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Human/>
- Maxwell, S. (2006), «Is 'human security' a neat way of framing a poverty focused aid programme, or a clever device for the EU to appropriate development aid for the purposes of foreign policy?» Friday October 27, ODI Comments.
- Millar, K. (2006), «A Human Security Analysis of the War in Iraq», *Revue de la Sécurité Humaine/ Human Security Journal*, Issue 2, June, pp. 47-62.
- Newman, E. (2005) «Human Security: Mainstreamed Despite the Conceptual Ambiguity», *stair* 1, No 2, pp. 24-36
- Nye, J.S. and Lynn-Jones, S.M. (1988), «International Security Studies», *International Security*, Vol.12, n. 4, pp. 5-27.
- Owen, T. (2004) «Human Security - Conflict, Critique and Consensus: Colloquium Remarks and a Proposal for a Threshold-Based Definition», *Security Dialogue*, Vol. 35, No. 3, 373-387.
- Piccitto, R., Olonisakin F., and Clarke, M. (2005) *Global development and human security: towards a policy agenda: a policy review commissioned by the Ministry for Foreign Affairs*, Sweden / Stockholm: EGDI Secretariat, Ministry for Foreign Affairs. Global Development Studies No. 3
- Politi, A. (1997), *European Security: the new transnational risks*, Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Rambotham O. and Woodhouse, T. (1996), *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*, Cambridge: Polity Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York.
- Suhrke, Astri, Kristian Berg Harpviken and Arne Strand, 2004, *Conflictual peacebuilding: Afghanistan two years after Bonn*, Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Report R 2004: 4) 75 p. at <http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=1763>
- Tadjbakhsh, S. (2005), *Human Security: Concepts and Implications, with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, Paris, Les Etudes du CERL, n.° 117-118, September.
- Tadjbakhsh, S. (2005), *Human Security: The Seven Challenges of Operationalizing the Concept*, paper presented as part of the UNESCO discussion «Human Security: 60 Minutes to Convince», Paris, 13 September at http://www.peacecenter.sciences-po.fr/pdf/unesco_13-09-05.pdf.
- Thakur, R. (2006), *The United Nations and Human Security: Incoherent Concept or Policy Template?*, open lecture on the premises of Altes Rathaus Bonn Markt, Bonn International Centre of Conversion (BICC) and the Bonner Freundeskreis Vereinte Nationen, 9 March at http://www.bicc.de/events/vortraege_2006/thakur.pdf

- Thomas, C., «Poverty, Development and Hunger» in Baylis, J., and Smith, S. (2003), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 649-661.
- Ullman, R. (1983), «Redefining Security», *International Security*, Vol. 8, n. 1, pp. 129-153.
- UN General Assembly (2000), «United Nations Millennium Declaration», *A/RES/ 55/2*, 18 September.
- UN General Assembly (2005), «2005 World Summit Outcome», *A/60/150*, 15 September.
- UN Secretary General (1992), *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, *A/47/277-S/24111*, 17 June, parr. 11-13.
- UN Secretary General (1999), «Report of the Secretary General on the protection of civilians in armed conflict», *S/1999/1257*.
- UN Secretary General (2005), «In larger freedom: towards development, security and human rights for all», Report of the Secretary-General, *A/59/2005*. New York: United Nations.
- UN Secretary General (2000), «We the Peoples»: The Role of the United Nations in the 21st Century», Millennium Report of the Secretary-General, *A/54/2000*. New York: United Nations.
- UNDP (1995), *Human Development Report 1994*, New York: UNDP.
- United Nations (2004), *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*. New York: United Nations, *A/59/565*,
- United Nations Secretary-General, (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All*. Report of the UN Secretary-General to the General Assembly, *A/59/2005*, p.5.
- United Nations, 2000, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations. <http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs>
- United Nations, *Handbook on United Nations Multi-dimensional peace-keeping operations*, UN Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations. New York: United Nations.
- USAID (2005), *Fragile States Strategy*, Washington, DC: USAID .
- Woodward S. L., (2005). «Fragile States: Exploring the Concept», *Comment*, November, Madrid: FRIDE.

Memorias reñidas: ¿reconciliación posible?

Reflexiones sobre la violencia política, el terrorismo de estado y las perspectivas de reconciliación en Argentina¹

Cecilia Carolina Delaney²

Resumen

Una reflexión en torno a la violencia política, al terrorismo de estado y las perspectivas de reconciliación en la Argentina actual, plantea una revisión de los significados de violencia, para delimitar diferentes lecturas del pasado y los correlatos jurídicos en los cuales estas se expresan. Estas lecturas del pasado, son pensadas como eminentemente fragmentarias e inscriptas en el debate político que tiene lugar de manera históricamente contingente. Las perspectivas de reconciliación, girarán entonces en torno a este debate, mientras que la pertinencia del término, ampliamente utilizado en la literatura sobre estudios de la paz y resolución de conflictos, y en la programación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, debe discutirse críticamente, en el marco análisis de la experiencia Argentina.

1. Introducción

«...Presentado como el «decano del peronismo», Antonio Cafiero cerró los discursos. Mantuvo la idea de la misión cumplida y se enfrascó en el amor de Perón por la naturaleza y los animales. A metros, en medio de la naturaleza, muchos se trataban como animales. «No me aflige tanto, es inevitable cuando se juntan más de 500 mil personas», exculpó el único ministro de Perón vivo.

— Pero hubo uno que disparó cuatro veces —lo alertaron después.
— ¿Y? ¿Mató a alguno? —minimizó...»

Diego Schurman, Página 12

Inefable era el diálogo que Diego Schurman reproducía para Página 12³, como testimonio periodístico de los enfrentamientos con armas de fuego que ciñeron el traslado de los restos del ex presidente Juan Domingo Perón al mausoleo de San Vicente el pasado octubre de 2006. Como si se tratara de un espejo roto, muchas voces se apresuraron a trazar paralelismos entre los sucesos de Ezeiza (1973), en los cuales las facciones de izquierda y derecha del peronismo se disputaban los espacios de liderazgo y movilización ante el retorno del ex presidente de su exilio en España, siendo esa disputa, la encarnación de una de las formas de violencia política que sería *preludio de la represión sistemática del estado*. En los sucesos de San Vicente (2006), los miembros de sectores sindicales de camioneros y de la construcción se disputaban espacios de acceso al féretro del ex presidente camino al sepulcro. Y mientras los recientes sucesos de San Vicente dejaron un saldo de medio centenar de heridos, aún hoy, las víctimas de la *masacre* de Ezeiza no pueden ser contabilizadas con certeza,

¹ Trabajo realizado en el marco del Programa NOHA de Asistencia Humanitaria: Universidad de Deusto, España – Universidad de Uppsala, Suecia 2005-2006.

² Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Master en Asistencia Internacional Humanitaria (2005-2006). Instituto de Derechos Humanos,

Universidad de Deusto: Av. De las Universidades N.º 24 (48007) - Bilbao, España. E-mail: cecilia.delaney@gmail.com. Tfno.: +34 695 739 865

³ Schurman, D. (2006) *El homenaje que derivó en desastre: La pelea de patotas sindicales arruinó el traslado de los restos de Perón*, Página 12, 18 de octubre de 2006.

y permanecen en el imaginario colectivo como un interrogante⁴.
¿Cuál es la diferencia?

Cynthia Arnson señala la superposición y simbiosis entre los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina de mediados de la década de 1980 y los procesos de paz, entendidos como:

«...procesos de diálogo que se dan a lo largo del tiempo, entre representantes de fuerzas contrapuestas, con o sin intermediarios, orientados a asegurar el fin de las hostilidades en el contexto de acuerdos sobre cuestiones que trascienden la estricta naturaleza militar...»⁵

Esta idea de superposición parece significar por un lado, la apertura de una etapa de la consolidación de la democracia como régimen, y también, como modo no-violento de canalizar demandas contrapuestas de diferentes sectores sociales.

La respuesta a la pregunta anterior podría estar aquí, en circunscribir los sucesos de Ezeiza (1973) y de San Vicente (2006) a un antes y un después de la transición y consolidación del sistema democrático, a escenarios sociales, políticos, económicos, históricos e ideológicos diferentes, en los cuales la violencia política deja de ocupar la totalidad del espectro de análisis. Sin embargo, la respuesta no es tan simple ni la relación tan causal. El retorno a la democracia y su proceso de consolidación, no fueron sinónimo necesario de reconciliación.

Antonius Robben arroja luz sobre este aspecto, al sostener que para que se pueda hablar de reconciliación es necesario que la gente pueda dar un significado a la violencia y la represión que tuvo lugar entre 1976 y 1983. Este significado al que refiere Robben no es apolítico, pues también es espacio de disputa simbólica.⁶

2. Violencia política: ¿acción o construcción?

Diferentes fundamentos epistemológicos subyacen en la formulación conceptual de la violencia política, ofreciendo así puntos de vista alternativos. Los fundamentos positivistas conllevan la comprensión de la realidad social como sujeta ciertas regularidades empíricas universales, susceptibles de ser «descubiertas» y equiparables al mundo de la naturaleza, mientras que la fundamentación constructivista se sitúa en la base de las interpretaciones y percepciones de los propios sujetos que son parte activa de esa realidad social⁷. Una definición de violencia política puede instalarse alternativamente sobre unos u otros fundamentos.

Una concepción de la *violencia política como acción*, se enlaza con la propuesta conceptual de Hannah Arendt⁸, según la cual, violencia no es indivisible de poder, potencia o fuerza sino que estas son cuestiones diferentes; se distingue por su carácter instrumental, su necesidad de justificación a futuro, su falta de legitimidad y su prescindencia del número, es decir, que no necesita del acto fundante de la comunidad o grupo que al actuar de manera concertada ejerce el poder:

«...Ni la violencia ni el poder son un fenómeno natural, es decir, una manifestación del proceso de la vida; pertenecen al terreno político de los asuntos humanos cuya calidad esencialmente humana está garantizada por la facultad humana de la acción, la capacidad de comenzar algo nuevo...»⁹

La opción *constructivista*, por otra parte, propone un concepto de violencia entendido como construcción social, expresada en los espacios de la vida cotidiana y por lo tanto, parte de esa vida. De esta forma, aquello que encierra la violencia puede asumir diferentes formas, pues no se trata de un comportamiento, fenómeno de la naturaleza o principio generalizable:

⁴ Ver Verbitzky, H. (1985) *Ezeiza*. Buenos Aires: Editorial Contrapunto.

⁵ Arnson C.J. (ed.) (2000) *Comparative Peace Processes in Latin America*. Woodrow Wilson Centre Press, Stanford University Press, p. 1

⁶ Robben, A. C.G. The politics of truth and emotion among victims and perpetrators of violence. En Nordstrom, C. & Robben, A.C.G. (ed.) (1995) *Fieldwork under fire: Contemporary Studies of violence and survival*. University of California Press, pp. 81-101

⁷ Druckman, D. (2005) *Doing Research: Methods of Inquiry for Conflict Analysis*. London: Sage Publications, pp. 5-13.

⁸ Arendt, H. (1969) *Sobre la violencia*. Madrid: Ciencia Política, Alianza Editorial, pp. 48-78

⁹ Idem., p. 114

«...Preferimos considerar a la violencia como una manifestación social y culturalmente construida de-constitutiva de la existencia humana. De este modo, no hay una forma determinada de violencia...¹⁰»

Vinculada a las nociones de *poder*, *hegemonía* y *habitus* presentes en el pensamiento de Foucault, Gramsci y Bourdieu respectivamente, esta manera de comprender la violencia política abre la posibilidad de incluir una multiplicidad de actores —y no solamente aquellos de carácter institucional como pueden las fuerzas armadas, el gobierno, las organizaciones armadas, la Iglesia o los medios masivos de comunicación— en el plano de análisis, haciendo un lugar también a las representaciones en otros planos, como ser el de las víctimas, los perpetradores o los testigos. Esta perspectiva en el abordaje de la violencia se muestra ligada a la idea de que en ciertos contextos, la violencia tiene un significado, y además de ser construida socialmente, está mediatizada por el discurso. La cuestión de la racionalidad, irracionalidad o el carácter emocional de la violencia política dejan entonces de tener relevancia.¹¹

La reflexión en torno al período de violencia política que experimentó Argentina entre 1955 y 1976 —o como sostiene Calveiro, más atrás en el tiempo, desde 1930, fecha del primer golpe militar¹²— y sobre el uso sistemático y planificado de las prácticas de terror por parte del Estado entre 1976 y 1983 no es una tarea sencilla.

Aún hoy, a más de treinta años de producido el golpe militar que inauguró el autodenominado *proceso de reorganización nacional*, la comprensión de lo ocurrido se ciñe en gran medida a las lecturas del pasado que surgen de la arena política, de las respuestas jurídicas que las trascienden —o que deberían hacerlo—, y del testimonio de algunos de sus protagonistas. El lugar y la expresión que puede tener la reconciliación en este espectro son cuanto menos problemáticos.

Según Koonings & Kruijt, en América Latina, la emergencia de la violencia política y social estuvo relacionada con el desarrollo de tres tipos de procesos vinculados entre sí, aunque no necesari-

amente sucesivos en el tiempo. Mientras que la preservación de un orden tradicional oligárquico estuvo directamente vinculada al proceso de conformación de estados que tuvo lugar en el siglo XIX; la inclusión de las masas en el proceso político involucró la emergencia de regímenes nacional-populares y de regímenes autoritarios contra-revolucionarios basados en la alianza entre los sectores conservadores y las fuerzas armadas. Finalmente, el tercer proceso al cual se hace referencia es aquel que se asocia a la estabilidad democrática, económica e inclusión social, y la represión de la movilización social en democracia.¹³

Perez Esquivel, Premio Nobel de la Paz (1980), coincide con esta lectura del problema, enfatizando la relación entre la aplicación sistemática del terror a escala continental, y la implementación de reformas socio-económicas destinadas a cambiar las estructuras sociales mismas:

«Fue un proceso generado en varias décadas, con la formación de más de ochenta mil militares latinoamericanos en la Escuela de las Américas en Panamá y en las academias militares de Estados Unidos para imponer un modelo de sociedad y contener por las Fuerzas Armadas los movimientos sociales en el continente latinoamericano. No podemos dejar de señalar que en varios países del continente y en la Argentina había guerrillas. Estas deberían haber sido contenidas a través de las leyes vigentes y dentro del marco del estado de derecho. Pero fueron tomadas como pretexto para atacar a todo el cuerpo social, destruyendo la capacidad productiva del país. Se implantaron metodologías del terror, con miles de muertos y desaparecidos, cárceles y torturas, y el exilio de miles de argentinos, así como la desaparición de niños.»

El presente trabajo, refiere a las formas de violencia que tuvieron lugar en el segundo tipo de procesos, esto es, a la utilización de la violencia para acceder o asegurar el poder político y al contrapoder conservador que ejercieron en su carácter de pretendidos «árbitros» las fuerzas armadas en base al concepto de interés nacional y enemigo interno. Aquí, la difusión de la *doctrina de la seguridad nacional* tuvo lugar a través de diferentes centros de formación y entrenamiento en técnicas de contrainsurgencia,

¹⁰ Nordstrom, C., & Robben, A.G.M. (ed.). (1995) *Fieldwork under fire: Contemporary studies of violence and survival*. University of California Press, p. 6.

¹¹ Brubaker, R., & Laitin, D. (1998) Ethnic and Nationalist Violence. *Annual Review of Sociology*, 24, p. 441.

¹² Calveiro, p. (2005) *Política y/o Violencia: Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Editorial Norma, p. 27.

¹³ Koonings, K. & Kruijt, D. (1999) *Societies of Fear: legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. New York: Zed Books, p. 3

para el combate del comunismo al interior de las fronteras nacionales, derivando un concepto de guerra interna en terrorismo de estado. Esta doctrina, a partir de la cual las fuerzas armadas y de seguridad se abocaron a la tarea de represión sistemática, se inscribió en el contexto internacional de Guerra Fría, en la cual los Estados Unidos y la ex Unión Soviética se constituían como polos enfrentados de poder político, militar e ideológico.

Este es pues, el escenario regional e internacional en el cual cabe pensar la violencia política de la primera mitad de la década de 1970 y la represión sistemática del Estado (1976-1983) en Argentina.

2.1. La violencia política de los 70s

La proscripción de la principal fuerza política del país, el peronismo, en el marco más general de la oposición *peronismo-antiperonismo* que se abrió con el golpe de estado de 1955, y se intensificó con el golpe de estado de 1966, hizo —de acuerdo con Calveiro— que la *desaparición* de la política pasara a convertirse en emergencia de la violencia.¹⁴

Este nivel de la violencia simbólica se complementa con el plano de la violencia física, ya que es durante este período que emergen las principales organizaciones armadas: el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP, 1969), las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP, 1970), y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR, 1970), que luego se integrarán a Montoneros (1970). También se constituirá para esta época la organización de extrema derecha llamada Alianza Anticomunista Argentina (Triple A) en la cual participaban de manera clandestina, miembros de las fuerzas armadas y también de la policía.

Durante este período se pueden diferenciar dos niveles interconectados de violencia política: por una parte, el que se produce entre la izquierda y la derecha al interior del movimiento peronista, y por otra, el que se produce entre el estado y las orga-

nizaciones armadas. Durante el primer período (1969-1975) se centra en torno al carácter excluyente del sistema político, que proscribió al peronismo y a su proyecto socio-económico basado en la justicia social, en la competencia electoral y de la formación de gobierno. Durante el segundo período (1976-1983) esta contradicción pasa a convertirse en una antinomia entre el estado, cuyos poderes pasan a estar en control de la dictadura militar, y la sociedad civil, a partir de la intensificación de la represión sistemática e ilegal de las ya debilitadas organizaciones armadas y de la disidencia no violenta.

La firma e implementación de los decretos de aniquilamiento¹⁵ durante el gobierno democrático de Isabel Martínez de Perón (1975), habrán de constituir el fundamento del planteo general de la lucha contra la «subversión» que será utilizado a posteriori. Puede interpretarse este punto entonces, como el comienzo de la represión masiva, sistemática e ilegal por parte del Estado argentino: se montan los primeros centros clandestinos de detención, y se producen desapariciones. Es posible sin embargo, rastrear antecedentes de estas prácticas también en otros períodos de la historia argentina¹⁶.

2.2. La violencia unilateral o terrorismo de estado

El terrorismo de Estado estuvo encarnado en las acciones planificadas y sistemáticas de represión ilegal desarrolladas por el estado argentino bajo el régimen dictatorial del cual formaron parte las sucesivas juntas militares es la perspectiva que adoptó para realizar sus investigaciones, la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas (CONADEP).

Las fuerzas armadas, asumieron durante dicho período el poder ejecutivo y el poder legislativo, controlando asimismo el poder judicial. La constitución nacional fue reemplazada por un Estatuto que trazaba los objetivos del autodenominado *proceso de reorganización nacional*. Durante este período, los picos de represión se situaron durante sus tres primeros años, es decir, entre 1976 y 1979.¹⁷

¹⁴ Calveiro, p. (2005) *Política y/o Violencia: Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Editorial Norma, p. 37

¹⁵ Decreto N.º 261 del 5 de febrero de 1975; y Decretos N.º 2770, 2771, y 2772 del 6 de octubre de 1975.

¹⁶ Ver Rodríguez Molas, R. La irracionalidad del poder y la imposición de la muerte (1955-1984) *Historia de la tortura y el orden represivo en Argentina*, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)

¹⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales (1982) *Muertos por la Represión*, Colección Memoria y Juicio. Fuente: http://www.cels.org.ar/Site_cels/trabajo/e_documentacion/docum_pdf/Muertos.pdf

El accionar represivo e ilegal del Estado se centraba en el secuestro, como método de detención, la tortura, como método para la obtención de testimonio, y la desaparición forzada, consistente en la desaparición de los cuerpos de las víctimas¹⁸. Estas actividades se desarrollaron de manera clandestina contra los militantes activos de las organizaciones armadas y a su vez, contra la disidencia no violenta y la población civil como un todo.

Se trató de una violencia organizada, en la que se compartimenta la cadena de represión en una serie de pasos burocráticos en los cuales una autoridad que se considera legítima da las órdenes y estas son obedecidas:

«La compleja cadena que va desde las decisiones preparatorias hasta las medidas de ejecución fragmenta el delito en una serie de operaciones parciales»¹⁹

Sin embargo, en lo que refiere a la experiencia Argentina, la autoridad de las Juntas no provenía de un acto electoral en democracia, sino de un golpe de Estado que se proponía unos determinados objetivos mediante el reemplazo de la Constitución Nacional por un Estatuto. En otras palabras, y siguiendo a Arendt, se trataba de un acto de justificación de la violencia.

3. Lecturas del pasado: la memoria y su correlato jurídico

Beatriz Sarlo sostiene que las «vistas del pasado» son construcciones y que el modo que reviste esta remisión a ese otro tiempo, busca ser regulado por el método que adopta la disciplina histórica. Sin embargo, la mayor importancia de la subjetividad en diferentes campos de las ciencias sociales y otras disciplinas —*el giro subjetivo*— permitirá abordar estos ejercicios retóricos de reconstrucción del pasado a partir de tres vertientes. En el primer caso, se trata de una vertiente en la cual el sujeto que narra el pasado, lo hace en primera persona, en función de

su protagonismo y condición de víctima. Ofrece así un testimonio que no puede criticarse porque sus condiciones de credibilidad y moralidad le son externas, conformes a su experiencia de sufrimiento.

La otra vertiente más original —y por lo tanto, infrecuente— contempla un sujeto que reconstruye el pasado corriéndose del lugar de víctima que ofrece un testimonio, convirtiéndose, o convirtiendo el testimonio de otros, en materia para un ejercicio de análisis sujeto a un método. Es éste último ejercicio de reconstrucción del pasado el que hace posible el análisis y la discusión. La reconstrucción del pasado se moldea en un tiempo, que es el tiempo presente, y como tal es históricamente contingente.

Hay una tercera vertiente, que es la reconstrucción del pasado que hace una segunda generación: la *pos-memoria* o memoria vicaria de los hijos. La memoria, por lo tanto, será fragmentaria y adquirirá diferentes formas que permitirán superar la dicotomía memoria-olvido.²⁰

A continuación, se intentará una aproximación a los *diferentes abordajes del pasado de violencia política y terrorismo de estado* susceptibles de traducirse en respuestas o correlatos jurídicos y que, sin ser totalidad, se fueron transformando a lo largo de los años, a veces coincidiendo con determinadas gestiones de gobierno. Este correlato jurídico del que se habla en el presente trabajo, se vincula con un concepto de carácter más bien reciente, el de la *justicia de transición*, que comprende un conjunto de estrategias judiciales y no judiciales como parte de una estructura para lidiar con un legado de violencia.²¹

La justicia de transición, comprende de este modo, la rendición de cuentas por parte de los perpetradores de los crímenes, es decir, la aplicación de una justicia retributiva basada en su procesamiento judicial²² sea este en tribunales nacionales, en tribunales internacionales especialmente creados a tal efecto, o la re-

¹⁸ Centro de Estudios Legales y Sociales (1982) *La autoamnistía: legalizar la impunidad*, Colección Informes Jurídicos, p. 19

Fuente: http://www.cels.org.ar/Site_cels/trabajo/e_documentacion/docum_pdf/Autoamnistia.pdf

¹⁹ Braud, p. (2006) *Violencias políticas*. Ciencia Política: Alianza Editorial, p. 171

²⁰ Sarlo, B. (2005) *Tiempo pasado: Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina, pp. 9-166.

²¹ Bickford, L. (2005) *Transitional Justice*. International Centre for Transitional Justice, <http://www.ictj.org>, p. 1

²² Bloomfield, D., Barnes T., and Huysse L. (ed.) (2003) *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, p. 100.

currencia a la Corte Penal Internacional (CPI)²³; el establecimiento de *comisiones de la verdad*, la instrumentación de medidas de reparación en favor de las víctimas, la reforma de las instituciones mismas de justicia y otras iniciativas orientadas a la preservación de la memoria colectiva.

A) *La lectura de los «excesos»*

Esta lectura se centra fundamentalmente en el período de dictadura (1976-1983) —aunque se incluye 1975 ya que durante ese año se firmaron los «decretos de aniquilamiento»— y se erige sobre el argumento de que desapariciones, secuestros, tortura y muerte de personas a manos de los organismos policiales y militares del estado como parte de su «lucha anti-subversiva», constituían un exceso que garantizaba un carácter no sistemático, equiparable a otros crímenes. Una variedad de *mala praxis* de los mandos subordinados, bajo condiciones de desconocimiento de los mandos superiores.

El correlato jurídico de esta lectura puede encontrarse en una propuesta que provino desde la misma dictadura militar, y que tomó forma en la sanción de la Ley 22.924, 22 de septiembre de 1983, conocida como Ley de Autoamnistía —que sería derogada luego de la transición democrática. Tres han sido las críticas centrales a esta ley. Primeramente, que se trataba de una autoridad no legítima, es decir una autoridad no elegida democráticamente sino impuesta por un golpe militar. Una segunda crítica se ligaba a la naturaleza de los delitos que se pretendían amnistiar: se pretendía trazar una equivalencia entre crímenes contra la humanidad y delitos comunes. La tercera crítica tenía que ver con el carácter auto-referencial del acto de amnistía, ya que ésta emanaba de la misma entidad que pretendía ser amnistiada.²⁴

El entonces presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Dr. E. Mignone, identificaba empero, en el intento de autoamnistía un principio de reconocimiento, de asentimiento por parte de las fuerzas armadas, de la comisión de hechos hasta ese momento negados, como se sigue de la tristemente célebre

alocución televisiva de J. R. Videla sobre la entidad de los *desaparecidos*:

«La autoamnistía, cualquiera sea la forma verbal con que se pretenda disimularla, supone reconocer una responsabilidad con hechos delictuosos, hasta ahora tenazmente negados. Esto agudiza las contradicciones y disputas entre los propios interesados.»²⁵

Sin embargo, también se trata del último recurso del régimen militar para garantizar condiciones de impunidad en una transición a la democracia vinculada a la derrota en la guerra con Gran Bretaña por las Islas Malvinas.

B) *La lectura de los dos demonios y su variante menemista*

La lectura de los dos demonios se gestó durante la transición democrática, y está contenida en el Decreto 157 (diciembre, 1983). Esta lectura traza una simetría a nivel de la conducta, de las acciones violentas, llevadas a cabo por las organizaciones guerrilleras, y la sistematización de las prácticas de terror por parte del estado. En esta lectura hay una clara identificación de «partes», de actores institucionales que se disputaban —en términos de Max Weber— el *monopolio del uso de la violencia legítima*, en otras palabras, la violencia política se encarna en el accionar de los actores que la emplearon como instrumento para conseguir sus propios fines, y elaboraron las justificaciones del caso.

Esta lectura fue ampliamente criticada por las organizaciones de derechos humanos, y víctimas de las prácticas sistemáticas de terror del estado, sobre la base de la no aplicación de condiciones de legalidad por parte del propio estado: la existencia de centros clandestinos de detención, la negación de la identidad visual tanto para la víctima como para el perpetrador, o el acto mismo de la negación de los hechos.

En el mismo sentido, se plasma jurídicamente, avanzado ya el mandato de Raúl Alfonsín (1987), en la sanción de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida, que será continuada durante el

²³ La Corte Penal Internacional es un tribunal internacional de carácter permanente, establecido a partir del Estatuto de Roma (1998), y localizado en la ciudad de La Haya, Países Bajos. Entró en funciones el 1 de julio de 2002, con el objetivo de juzgar individualmente, a los responsables de cometer actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Para su entrada en vigencia, se contó con la ratificación de

más de 60 países. Ver, Ratner, S. R. & Abrams, J. S. (2001) *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*. Oxford University Press, second edition, pp. 209-225

²⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales (1982) *La Autoamnistía: legalizar la impunidad*. Colección Informes Jurídicos, p. 1-32.

²⁵ Ídem, p. 3-4

primer mandato de Carlos Menem con los indultos presidenciales (1989 - 1990).

Esta última, podría decirse, es una variante de la teoría de los dos demonios bajo la forma de una simetría en la reconciliación, como el reverso de la misma moneda. Entre los fundamentos de los indultos otorgados durante el primer mando de Carlos Menem, se contemplan:

«...las medidas dispuestas por el gobierno nacional para crear las condiciones que posibiliten la reconciliación definitiva entre los argentinos, y considerando, que una profunda reflexión sobre la situación imperante en la República lleva a concluir en la necesidad de que el poder Ejecutivo Nacional realice, respecto de los actos de violencia y de los desencuentros habidos en el pasado inmediato, una última contribución para afianzar el proceso de pacificación en que están empeñados los sectores verdaderamente representativos de la Nación...».²⁶

Pueden subrayarse asimismo, tres hechos adicionales que podrían igualmente ilustrar esta lectura del pasado. En primer lugar, el reportaje periodístico en el que se presentó el testimonio del marino Alfredo Scilingo. En este testimonio se reconocía la existencia de secuestros, torturas y desapariciones de los cuerpos —aún con vida— de las víctimas en los *vuelos de la muerte*²⁷. Muy cercana en el tiempo, se produjo de manera televisada, la autocrítica institucional de Martín Balza en su calidad de General del Ejército (abril, 1995). Con la excepción de la Asociación de Madres de Plaza de Mayo liderada por Hebe de Bonafini, gran parte de las organizaciones defensoras de derechos humanos acogieron esta iniciativa con cierto beneplácito. Sin embargo, el reclamo sin respuestas de las pruebas documentales: listados, archivos y información precisa sobre el destino de los desaparecidos, terminó opacando el significado o bien la magnitud del acto.

Con mayor grado de controversia, tuvo lugar también, en el mismo programa televisivo que acogiera a Martín Balza, una entrevista al ex líder de la agrupación armada Montoneros, Mario

Firmenich (1995). Dicha entrevista, pensada originalmente como un acto de autocrítica mediática, terminó siendo duramente criticada por diferentes sectores, incluso por sus ex compañeros de militancia.

Finalmente, durante el segundo mandato de Carlos Menem (1998) hubo un intento de demoler la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA), con el pretendido objetivo de erigir un monumento a la reconciliación nacional. Esta idea de fondo, de que para reconciliarse, hay que demoler o destruir, fue también ampliamente criticada por parte de las organizaciones de derechos humanos.

Estas ejemplificaciones, dan muestra, no de una memoria fragmentaria sino de una no-memoria, un no-lugar, una ausencia del ejercicio del recuerdo como sinónimo de reconciliación. Por este motivo, se trata de una variante de la lectura de los dos demonios: para reconciliar a los opuestos, sería preciso devolverlos a su condición de similares, lo cual sólo puede hacerse mediante un acto de destrucción del recuerdo, como un acto de reproducción de la confesión religiosa en el seno de una entrevista periodística —ante Dios todos somos iguales—, o en un conjunto de episodios de arrepentimiento televisado por el mismo programa, y por lo tanto, interpuesto por la representación de los medios de comunicación visual.

c) *Lectura de los derechos humanos universales*

Esta lectura tiene lugar durante los primeros años del mandato del radical R. Alfonsín, y actualmente, con la gestión de N. Kirchner. Se relaciona con dos cuestiones primordiales: con la condición de víctima, y con la valoración y legitimación de su testimonio. Así,

«la condición de víctima, que puede adquirir gran importancia política en determinados debates, no es fruto de la simple constatación de este hecho, sino de una labor de construcción social²⁸»

²⁶ Decreto N.º 2741, del 30 de diciembre de 1990, por el cual se liberan a ex jefes militares. En conjunto, se trata de diez decretos firmados entre 1989 y 1990. Ver Nunca Más, <http://www.nuncamas.org/document/document.htm>

²⁷ Mediante esta práctica, se trasladaba a las víctimas —bajo los efectos de la droga— y aún con vida, en aviones que salían de la Escuela de

Mecánica de la Armada (ESMA) para dejar caer los cuerpos en el Río de la Plata o en el Océano Atlántico, siendo su objetivo básico, la desaparición de los cuerpos. Ver Verbitzky, H. (1995) *El Vuelo*. Editorial Sudamericana.

²⁸ Braud, p. (2006). *op. cit.*, p. 225

La construcción social de la condición de víctima a la que se hace referencia ha sido posible a partir de la visibilidad de su sufrimiento —las marchas de los jueves de las Madres de Plaza de Mayo—; de su testimonio subjetivo —Nunca Más—; y de su testimonio jurídico —Juicio a las Juntas Militares.

Uno de los atributos más importantes de la víctima como tal es la inocencia, y es aquí donde algunas visiones se atreven a problematizar la moralidad positiva a priori de la condición de víctima en tanto no remite a su identidad política sino a su condición de persona, y en cuanto tal, poseedora de derechos universales.

El correlato jurídico de esta lectura habrá de plasmarse en el conocido *Juicio a las Juntas Militares*²⁹ y en la derogación de las Leyes de Punto Final y Obediencia Debida (1998), seguida por la declaración de su inconstitucionalidad (Ley N.º 25.779) y la validación posterior de la Corte Suprema de Justicia (2005).

Otras manifestaciones en el plano jurídico tienen que ver con las causas judiciales por la apropiación ilegal de los hijos de madres secuestradas y en cautiverio, que comenzaron a prosperar hacia junio de 1998. Estas fueron impulsadas fuertemente por el liderazgo de la agrupación *Abuelas de Plaza de Mayo*, y también, a partir de las repercusiones que tuviera el pedido de captura del ex dictador chileno Augusto Pinochet durante su paso por Gran Bretaña. Se han recuperado a la fecha más de ochenta niños/as, hoy adultos/as. Sin embargo, se estima que el número total es de aproximadamente 500³⁰.

A la repercusión internacional surgida a partir de las extradiciones y el desarrollo de procesos judiciales en el exterior, como ser España, Italia, Francia, hay que agregar el desarrollo de los juicios por la verdad a nivel provincial³¹.

El correlato subjetivo-testimonial de esta lectura, se inscribe en la experiencia de Comisión Nacional para la Desaparición de Personas (CONADEP), creada en 1983, mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional³². La Comisión, a la cual le fueron dados

180 días para desarrollar entrevistas, investigaciones y confeccionar el reporte, tenía como mandato investigar e informar sobre el destino de los *desaparecidos*. El proceso para la recolección de testimonios tuvo lugar en diferentes partes del país e incluso en el extranjero, y fue conducido en privado. También se realizaron visitas a los lugares de detención, cárceles, hospitales, y cuarteles de policía. Las organizaciones locales de derechos humanos, la organización de las Naciones Unidas, y la Organización de Estados Americanos prestaron su colaboración.

De acuerdo con Godwin Phelps, la formación de la Comisión Nacional para la Desaparición de Personas (CONADEP) fue el primer intento serio de lidiar con el pasado de violencia, mediante la institución de una *Comisión de la Verdad*. Como antecedente, podían contarse hasta ese momento, el de Uganda, en donde la Comisión fue encargada por el propio gobierno y finalmente se optó por no publicar el Informe ni implementar sus recomendaciones; y de Bolivia (1971)³³, la cual fue desintegrada sin haber producido un informe sobre sus actividades y hallazgos³⁴. El informe de la CONADEP, sin embargo, fue presentado oficialmente en septiembre de 1984. El Poder Ejecutivo Nacional ordenó publicar del mismo, denominado Nunca Más, de amplia difusión pública, y desde entonces sucesivamente reeditado.

d) *La lectura renovada del período anterior a 1976*

Esta lectura es relativamente reciente y está relacionada con la disputa en torno a la violencia política previa al golpe de Estado de 1976. En este período se identifican determinados hechos que por su carácter, reabren y resignifican el debate político al interior del peronismo y a nivel del espectro político nacional como un todo: la *masacre de Ezeiza* (1973), el accionar de la Triple A como organización armada de extrema derecha, y el grado de conocimiento que el ex presidente Perón tenía sobre la misma.

²⁹ El Juicio a las Juntas Militares entre 22 de abril de 1985, y la lectura de las condenas por la Cámara Federal en diciembre de ese mismo año, constituyeron un hito de gran repercusión de la historia del país.

³⁰ Ver <http://www.clarin.com/diario/2006/07/12/elpais/p-00903.htm>

³¹ Tapattá de Valdez, p. op. cit. p. 97

³² La CONADEP fue creada por medio del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N.º 187/83 del 15 de diciembre de 1983.

³³ La Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos, que tuvo lugar entre 1982 - 1984 fue disuelta antes de culminar con sus actividades. Fue creada por la presidencia de la Nación, y desarrolló su investigación centrándose en el período 1967-1982.

³⁴ Godwin Phelps, T. (2004) *Shattered Voices: Language, Violence, and the Work of Truth Commissions*. Pennsylvania University Press, p. 82

Estas tres cuestiones encontraron pronto un correlato jurídico en la causa a cargo del Juez Federal N. Oyarbide, en la que se investiga el accionar de la organización para-policial Triple A³⁵ y en las vivas reacciones que ello produjo en un sector del peronismo —más precisamente, en el seno del gremio ferroviario La Fraternidad—, más aún ante el pedido de captura de la viuda y también ex presidente M. E. Martínez de Perón quien actualmente reside en España:

«Separemos la paja del trigo, no se metan con Perón y no saquemos conjeturas ni opiniones porque ya se está diciendo que si Perón viviera estaría preso y en realidad si Perón viviera sería Presidente»³⁶.

Es a partir de la renovación de la discusión política sobre el papel del propio J. D. Perón en relación a las alas de derecha (el sindicalismo tradicional) e izquierda (el peronismo revolucionario) del movimiento peronista que se entiende el trazado de simetrías imperfectas entre Ezeiza (1973) y San Vicente (2006), cuestión con la que se daba comienzo al presente trabajo.

Esta discusión tiene reverberaciones intra y extra partidarias, ya que el proyecto *kirchnerista* se inscribe a sí mismo en la vertiente del peronismo revolucionario. Si se entiende, como sostuvo en una ocasión el gobernador de Córdoba J. M. de la Sota, que «el peronismo es la ideología natural de los argentinos» y que es en función de esta pretensión totalizadora que tiene lugar la dinámica política reencauzada institucionalmente con posterioridad a la crisis de 2001, el debate al interior del justicialismo no puede sino repercutir en el plano de la política nacional.

³⁵ Ver Diario Perfil, *El juez Oyarbide investiga los posibles puntos de contacto entre la masacre de Ezeiza y la Triple A*, 18 de febrero de 2007, fuente: <http://www.perfil.com>

³⁶ Ver Maturano O., en «No Jodan con Perón» dice el gremio ferroviario. Diario Perfil, 22 de enero de 2007, fuente: <http://www.perfil.com>

³⁷ Epelbaum, R. por Página 12, *Los que confesaron no se arrepienten de nada*, 24 de marzo de 1996, http://www.pagina12.com.ar/30anos/reportajes-renee_epelbaum.html.

³⁸ Tapattá de Valdez, p. (2005) El pasado, un tema central del presente. La búsqueda de la verdad y justicia como construcción de una lógica democrática, en Pachecho Oreamuno, G., Acevedo Narea, L., y Galli, G. *Verdad, justicia y reparación: Desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 86

4. Reconciliación, ese término inconveniente

Al cumplirse los veinte años del golpe militar de 1976, Renée Epelbaum, Madre de Plaza de Mayo y líder histórica de la agrupación, fallecida en 1998, señalaba:

«Para que haya reconciliación, tiene que haber confesión amplia, plena, contrición, porque estos que han confesado no se arrepienten de nada. ¿Cómo vamos a reconciliarnos con asesinos, con torturadores que ni siquiera se arrepienten de las monstruosidades que hicieron?»³⁷

La valoración negativa del término, está dada no solamente por el sentido de imposibilidad de reconciliarse con un otro criminal cuya confesión no ha incluido arrepentimiento, y que como tal se inscribe en el discurso religioso, sino también con una asociación del mismo a la impunidad³⁸. Sin embargo, en la literatura sobre estudios de la paz y resolución de conflictos, y también en la programación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, reconciliación, como fórmula conceptual y operativa, tiene otras significaciones. Según Nordquist, reconciliación política se trataría de:

«Un proceso en el que el daño que se produce como resultado de la violencia política es reparado de tal forma que la confianza entre las víctimas, los responsables y la sociedad en general se puede establecer de nuevo»³⁹

Según Miall et al. al hablar de reconciliación, se hace referencia a:

«(La) restauración de relaciones rotas y aprendizaje para vivir no violentamente con diferencias radicales»⁴⁰

³⁹ Nordquist, K.A. (2005) *La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios*. Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos. Universidad de Uppsala, Suecia, p. 18

⁴⁰ Miall, H. et al. (2005) *Contemporary Conflict Resolution: the prevention, management, and transformation of deadly conflicts*. Second Edition: Polity Press, p. 231

Desde una perspectiva más bien operativa, Bróneus sostiene que:

«La reconciliación es un proceso social que incluye el mutuo reconocimiento del sufrimiento pasado y el cambio de actitudes y conducta destructiva, en relaciones constructivas enfocadas hacia una paz duradera⁴¹

Estas definiciones de reconciliación recogen elementos —reconocimiento del sufrimiento, reparación del daño, restauración de la confianza, convivencia no violenta— cuya centralidad se ve opacada, en el análisis de la experiencia Argentina, por la connotación negativa del término en sí mismo. ¿Cómo hablar entonces de estos elementos sin hablar de reconciliación?

La respuesta es eminentemente política y se relaciona con lo que Pernasetti llama *memoria de la militancia armada*⁴² previa a la dictadura, y Sonderéguer una *historia de la militancia social y política*⁴³ de la primera parte de la década de 1970s.

La base sólida que provee la lectura del pasado centrada en los derechos humanos universales, y su correlato jurídico, han contribuido ciertamente al fortalecimiento y consolidación del régimen democrático. Ahora, la re-apertura y la posibilidad del debate (Sarlo), el retorno al terreno político (Arnson), el otorgamiento de sentido a la violencia y a la represión (Robben) que tienen lugar en la esfera pública, y se fortalecen durante el gobierno de N. Kirchner, remiten la cuestión a la ausencia misma de una *síntesis reconciliatoria ideal*, a un terreno en el que las lecturas fragmentarias y encontradas del pasado, coexisten y encuentran su fundamento a partir del prisma del juego político del presente, mientras que su correlato jurídico procura trascenderlas de manera duradera, dotándolas de elementos esenciales como el reconocimiento del sufrimiento, la reparación del daño ocasionado por la violencia y la represión, y la restauración de la confianza para un convivencia no violenta.

⁴¹ Bróneus, K. (2003) *Reconciliation- Theory and Practice for Development Cooperation*. Swedish International Development Cooperation Agency: Department for Cooperation with Non-Governmental Organizations and Humanitarian Assistance, p. 20.

⁴² Pernasetti, C. (2005) *La memoria como norma y la memoria como ruptura: Las normatividades de la memoria de la militancia armada en Argentina*. México: 2º Congreso Internacional Comunicación y Política, Universidad Metropolitana Xochimilco, noviembre 2005.

Bibliografía

- Arendt, H. (1969) *Sobre la violencia*. Madrid: Ciencia Política, Alianza Editorial.
- Arnson C.J. (ed.) (2000) *Comparative Peace Processes in Latin America*. Woodrow Wilson Centre Press, Stanford University Press.
- Bickford, L. (2005) *Transitional Justice*. International Centre for Transitional Justice. Fuente: <http://www.ictj.org>.
- Bloomfield, D., Barnes T., and Huyse L. (ed.) (2003) *Reconciliation After Violent Conflict: A Handbook*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Braud, P. (2006) *Violencias políticas*. Ciencia Política: Alianza Editorial.
- Bronéus, K. (2003) *Reconciliation – Theory and Practice for Development Cooperation*. Swedish International Development Cooperation Agency: Department for Cooperation with Non-Governmental Organizations and Humanitarian Assistance.
- Brubaker, R., & Laitin, D. (1998) Ethnic and Nationalist Violence. *Annual Review of Sociology*, 24.
- Calveiro, P. (2005) *Política y/o Violencia: Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Editorial Norma.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1982) *La autoamnistía: legalizar la impunidad*. Colección Informes Jurídicos. Fuente: http://www.cels.org.ar/Site_cels/trabajo_e_documentacion/docum_pdf/Autoamnistia.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales (1982) *Muertos por la Represión*. Colección Memoria y Juicio. Fuente: http://www.cels.org.ar/Site_cels/trabajo_e_documentacion/docum_pdf/Muertos.pdf
- Diario Clarín <http://www.clarin.com/diario/2006/07/12/elpais/p-00903.htm>
- Diario Perfil, *El juez Oyarvide investiga los posibles puntos de contacto entre la masacre de Ezeiza y la Triple A*, 18 de febrero de 2007. Fuente: <http://www.perfil.com>
- Druckman, D. (2005) *Doing Research: Methods of Inquiry for Conflict Analysis*. London: Sage Publications.
- Epelbaum, R. *Los que confesaron no se arrepienten de nada*. Página 12, 24 de marzo de 1996, http://www.pagina12.com.ar/30años/reportajes-renee_epelbaum.html.
- Godwin Phelps, T. (2004) *Shattered Voices: Language, Violence, and the Work of Truth Commissions*. Pennsylvania University Press.
- Koonings, K. & Kruijt, D. (1999) *Societies of Fear: legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. New York: Zed Books.

⁴³ Sonderéguer, M. (2000) *Una política de la memoria: Los relatos sobre el pasado reciente en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmas. Congreso LASA 2000. DEM-Derechos humanos y democracia en Argentina: un programa interdisciplinario, marzo 2000.

- Maturano O., en «No Jodan con Perón» dice el gremio ferroviario. Diario Perfil, 22 de enero de 2007, fuente: <http://www.perfil.com>
- Miall, H. et al. (2005) *Contemporary Conflict Resolution: the prevention, management, and transformation of deadly conflicts*. Second Edition: Polity Press.
- Nordquist, K.A. (2005) *La reconciliación como concepto político: algunas observaciones y comentarios*. Departamento de Investigación sobre Paz y Conflictos. Universidad de Uppsala, Suecia.
- Nordstrom, C., & Robben, A.G.M. (ed.). (1995) *Fieldwork under fire: Contemporary studies of violence and survival*. University of California Press.
- Nunca Más, <http://www.nuncamas.org/document/document.htm>
- Pernasetti, C. (2005) *La memoria como norma y la memoria como ruptura: Las normatividades de la memoria de la militancia armada en Argentina*. México: 2º Congreso Internacional Comunicación y Política, Universidad Metropolitana Xochimilco, noviembre 2005.
- Ratner, S. R. & Abrams, J. S. (2001) *Accountability for Human Rights Atrocities in International Law: Beyond the Nuremberg Legacy*. Oxford University Press. Second Edition.
- Rodríguez Molas, R. *La irracionalidad del poder y la imposición de la muerte (1955-1984) Historia de la tortura y el orden represivo en Argentina*. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
- Sarlo, B. (2005) *Tiempo pasado: Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Schurman, D. (2006) *El homenaje que derivó en desastre: La pelea de patotas sindicales arruinó el traslado de los restos de Perón*. Página 12, 18 de octubre de 2006.
- Sonderéguer, M. (2000) *Una política de la memoria: Los relatos sobre el pasado reciente en Argentina*. Universidad Nacional de Quilmas. Congreso LASA 2000. DEM-Derechos humanos y democracia en Argentina: un programa interdisciplinario, marzo 2000.
- Tapattá de Valdez, P. (2005) El pasado, un tema central del presente. La búsqueda de la verdad y justicia como construcción de una lógica democrática. En Pachecho Oreamuno, G., Acevedo Narea, L., y Galli, G. *Verdad, justicia y reparación: Desafíos para la democracia y la convivencia social*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Verbitzky, H. (1985) *Ezeiza*. Buenos Aires: Editorial Contrapunto.
- Verbitzky, H. (1995) *El Vuelo*. Editorial Sudamericana.

The invisible children

Child protection in a DDR¹ process in Colombia: a critical analysis

Blanca Saenz²

Abstract

The following article intends to describe a worrying phenomenon of the demobilization of child soldiers in Colombia within the general framework of the DDR process of the paramilitary group known as AUC³. It will address the following questions: 1. the level of protection of the demobilized and reintegrated children of the AUC in Colombia; 2. the concepts, sometimes blurry, surrounding the DDR processes of children at war; 3. how the conceptual void regarding such phenomenon derives in a lack of certitude on the who, when, where and how, children demobilize.

Introduction

The recruitment and use of children by armed forces and armed groups has been a focus of international attention and has been widely condemned, yet children continue to be involved

in adult wars and to become disabled or die in such conflicts. Despite gains in awareness and better understanding of practical policies that can help reduce the use of children in war, the practice persists in at least twenty countries, and globally, the number of child soldiers —about 300.000— is believed to have remained fairly constant.⁴

The number of child soldiers in Colombia is estimated to be between 7.000 and 15.000⁵, of which approximately 5.000 are associated to AUC. These figures may not seem to be as alarming as the ones of other countries, like Liberia with 21.000⁶ or The Democratic Republic of Congo (DRC) counting 30.000⁷ child soldiers.⁸ Even if the total numbers of child soldiers in Colombia are apparently lower than in other post-conflict countries, the proportion of child soldiers in relation to the total number of combatants in the Colombian armed conflict is alarming high: In Liberia, around 40% of the illegal combatants are children, followed by 20% in DRC. The estimated number in Colombia is

¹ Disarmament, Demobilization, Reintegration.

² Master in Theology and International Humanitarian Action. Master NOHA at the University of Deusto (Bilbao-Spain), University of Uppsala (Uppsala-Sweden) and University Javeriana of Bogotá (Bogotá-Colombia). The present article is the result of the research made at the University Javeriana of Bogotá from July to September 2006.

³ Autodefensas Unidas de Colombia-United Self-defense of Colombia. The AUC is the major paramilitary group, including at least ten different groups. This alliance was founded in 1997 and began demobilizations in November of 2003 which ended in May of 2006.

⁴ Human Rights Watch, World Report 2004. *Children as Weapons of War*. <http://hrw.org/wr2k4/11.htm>, Last consulted January 2007.

⁵ Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, U.N. Observatorio Sobre Infancia et al (2006). *Colombia: En deuda con su infancia*. Informe Complementario al Informe de Estado Colombiano al Comité de Derechos del niño 1998-2003, Bogotá, p. 38.

⁶ 21.000 child combatants out of an estimated number of 53.000 combatants (~40% child soldiers).

⁷ 30.000 child combatants out of an estimated number of 150.000 combatants (~20% child soldiers).

⁸ Coalición Internacional para acabar con la utilización de niños soldados (2005) (a). *Niños y Niñas Soldado*. Informe Global 2004. London, pp. 15-17.

between 16% and 34%. This proportion indicates that the situation of child recruitment in Colombia more than critical.

In June 2006, the Colombian Procurator General's Office⁹ denounced severely various irregularities and gaps related to child protection issues within the demobilization process of the paramilitary group AUC. According to report of the Procurator General, in application of the demobilization Law 975 of 2005, the so-called «Justice and Peace Law», more than 30.000¹⁰ individuals have demobilized, counting not more than 101¹¹ children. The Procurator General condemned the lack of transparency and indicated that former child soldiers have become invisible within the DDR process.

Due to these facts, some very important and challenging research questions might be raised: *Where are the children?* Where are the child soldiers that were part of the paramilitary groups which have already demobilized? In which conditions did they abandon the armed group? What happened to them? What efforts does the Colombian state make to protect them and to provide them with the benefits of the DDR programs?

I. A theoretical approach to DDR processes

Successful peace processes related to armed conflicts should pass through a final stage in which, once agreements have been signed, the illegal combatants give up their weapons and reintegrate into civil life. This complex stage is known as DDR, which stands for Disarmament, Demobilization and Reintegration.¹² The main objective of formal DDR processes is the formal and controlled discharge of active combatants from armed forces or other armed groups.

According to the definitions of the United Nations, *Disarmament* is the collection, control and disposal of small arms, ammunition, explosives and light and heavy weapons of combatants and often also of the civilian population. It includes the development of responsible arms management programs. *Demobilization* is the process by which armed forces either downsize or completely disband, as part of a broader transformation from war to peace. Typically, demobilization involves the assembly, quartering, disarmament, administration and discharge of former combatants, who may receive some form of compensation and other assistance to encourage their transition to civilian life. *Reintegration programs* are assistance measures provided to former combatants that would increase the potential for their and their families», economic and social reintegration into civil society. Reintegration programs could include cash assistance or compensation in kind, as well as vocational training and income-generating activities.¹³ Child Reintegration is the specific process through which children transition into civil society and enter meaningful roles and identities as civilians who are accepted by their families and communities in a context of local and national reconciliation. This process aims to ensure that children can access their rights, including formal and non-formal education, family unity, dignified livelihoods and safety from harm.¹⁴

Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs for former combatants are complex processes that involve political, military, security, humanitarian and socioeconomic factors. Their setting tends to be post-conflict contexts, with the result that everything that this characteristic implies, a factor that is often associated with institutional weakness, political transition, democratic fragility, problems of security, destruction of infrastructures and economic dependence on international cooperation. In the Colombian case, there is an additional situation: the

⁹ The Colombian Procurator General's Office is the main control state agency.

¹⁰ See Appendix 1, p. 25.

¹¹ Procuraduría General de la Nación (2006). Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción. Tomo 2. 2006, p. 390. The ICBF (Colombian Institute of Family Welfare) indicates a number of 212 demobilized minors within the DDR process.

¹² Fisas, Vicenç (et al) (2006). *Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs existing in the world during 2005*. Barcelona: Escola de cultura de Pau, p. 5.

¹³ United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Lessons Learned Unit. 2000. *Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines*. New York: United Nations, p. 23.

¹⁴ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

on going armed struggle. Whatever the case, the DDR represents an opportunity for building security and is thus one of the most important ingredients for achieving stability and building peace. In addition, the very nature of these programs can transform the former combatants into active participants in economic and social development. Although the great majority of programs focus their attention on former combatants, the ultimate goal is to achieve the development of the whole community.¹⁵ But without political will and adequate financial resources, the process will fail. The international community is called to provide leadership by brokering peace agreements and putting pressure on the belligerents to honour their commitments.¹⁶

Regarding the protection of children, by late 2003, special DDR programs for former child soldiers were operating in half a dozen countries, including Colombia, the DRC, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, and Uganda, and new programs were beginning in Afghanistan, Burundi, Liberia, and Sri Lanka. However, with few exceptions, these programs were available to only a small percentage of the children who needed them, and in some countries, including Myanmar, Nepal, and the Philippines, such programs were practically nonexistent.¹⁷

Even though DDR programs exist for children, armed groups seldom acknowledge the presence of child soldiers in their ranks since the international community frowns upon child recruitment. The consequence is that substantial numbers of child soldiers do not demobilize through official DDR channels. Around 30% of all child combatants do not enter formal DDR processes. This high number is also due to the requirement that combatants usually need to hand in a weapon to be registered as an ex-combatant.¹⁸ Other aggravating circumstances are insecurity and uncertainty which often discourage children from demobilizing of their own

and their commanders from releasing them.¹⁹ Overlooked and without support, they may be forced to remain with their captors, ostracized from their societies, or pushed into prostitution. They are often left without psychosocial and medical care critical to their recovery.²⁰ Consequently, all peace agreements should include specific measures to demobilize and reintegrate child soldiers into society. There is an urgent need for the international community to support programs, including advocacy and social services programs, for the demobilization and reintegration of child soldiers into the community. Such measures must address the family's economic security and include educational, life-skills and vocational opportunities.²¹

As the phenomenon of child recruitment is a characteristic of armed conflicts globally, in which illegal armed actors use children as a human resource for the armed group with certain goals, child protection before, during and after war becomes a crucial issue.

II. Contextualization - The AUC in the Colombian armed conflict

Colombia has experienced more than fifty-seven years of war, making it the longest-running twentieth-century internal armed conflict that has endured into the twenty-first century.²² Besides the attribute of time, the conflict can also be described in terms of complexity.

Signs of complexity of the Colombian armed conflict can be traced in some of its characteristics:

1. Protraction: It has lasted a significant number of decades; protracted armed conflicts have proven to be extremely difficult to bring to an end;

¹⁵ Fisas, Vicenç (et al) (2006). *Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs existing in the world during 2005*. Barcelona: Escola de cultura de Pau, p. 5.

¹⁶ McConnan, Isobel and Sarah Uppard (2001). *Children - Not Soldiers: Guidelines for working with child soldiers and children associated with fighting forces*. Save the Children Fund. London, p. 10.

¹⁷ Human Rights Watch (2004). *World Report 2004: Children as Weapons for War*. <http://www.hrw.org/wr2k4/11.htm>, Last consulted January 2007.

¹⁸ Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida, p. 75.

¹⁹ McConnan, Isobel and Sarah Uppard (2001). *Children - Not Soldiers: Guidelines for working with child soldiers and children associated with fighting forces*. Save the Children Fund. London, p. 10.

²⁰ United Nations 2006 (a): *World Youth Report 2005*. Young people today, and in 2015, p. 160.

<http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr05book.pdf>, Last consulted January 2007.

²¹ Machel, Graça (1996). *Children and armed conflict*. Report of the Secretary-General, p. 14. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/CAC%20S200572.pdf>, Last consulted July 2006.

²² Chernick, Mark (2005). *Economic Resources and Internal Armed Conflict: Lessons from the Colombian Case*. *Rethinking the economics of War*, Arnson, Zartman (ed.), Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University Press, Washington DC, Baltimore, pp. 178-205.

2. Expansion: It has reached high levels of expansion and escalation of hostilities during diverse periods of its long, lasting irregularity;
3. Behavior of armed actors: It shows diverse dyads of confronted armed actors who, besides infrequently combating between them, attack civilians as part of their war campaign. These actors, at the same time present non-linear control structures, and thus their behavior is highly unpredictable.
4. Power structures: Armed actors have reached important levels of power and control over territory in areas where they act as quasi-states; control over the civil population, over the economy of whole regions and over politics on regional and even on national level, as it was demonstrated recently.

The first decade of the conflict, from 1948 to 1958, a period simply known as «La Violencia», was the bloodiest phase. By the 1990s, the violence had escalated again to levels not seen since the 1950s. The unexpected expansion of the war coincided with the insertion of the Andean region in the world economy as an exporter of illicit narcotics, principally coca paste and cocaine. The drug export boom radically transformed Colombia's deep rooted and long standing armed conflict: It provided resources to the Colombian guerrillas that lead to a steady increase in recruitment, armed actions, geographic mobility, military capacity and technological prowess. The burgeoning drug trade also created a new class of economic elites and rural landowners as drug money was laundered through investments in the countryside. Finally, it drew the major regional power, the United States, which was eager to provide military assistance to repress the northward flow of drugs.²³

V. Fisas describes the case of the DDR process of AUC within the complexity and dynamics of the Colombian armed conflict as an exceptional process, in which the current collective DDR is done exclusively with one of the armed groups in struggle, in this case the AUC, while in all other countries, demobilization of paramilitary groups has been realized parallel to the demobilization of militias, guerrillas and the armed forces.²⁴

The roots of Colombia's armed conflict are multiple, complex and deep. The conflict started as a political struggle between the two principal parties, Conservatives and Liberals, in the late 1940s. After the formal termination of this conflict with the National Front agreements in 1958, offshoots of radical liberals and other leftist groups started guerrilla operations in the 1960s. In response, the state declared permanent martial law and brought parts of the country under de facto military administration. In the 1980s: martial law was lifted and peace negotiations with various guerrilla groups, who accepted to abandon the armed struggle in exchange for amnesty, were successful. Especially during the 1990s, as it was mentioned before, the expansion of the illicit drug economy and the appearance of drug-linked criminal organizations offered a new set of means and motives for the illegal armed actors in the conflict. Especially the FARC and the paramilitary groups used control over coca and cocaine producing areas and active involvement in the drug trade to access substantial amounts of money to fund military and logistic capacity.

The AUC, a paramilitary alliance grouped in 1997, was a reaction of local and regional landowners and businessmen to guerrilla actions seeking territorial control. The paramilitary leaders themselves claimed and still claim that they acted to fill the void that was created by a neglectful central government. However, many sources indicate that the paramilitary were from the outset closely connected to the drug sector. Drug interests and wealth acquired with drug money was protected and drug money was used to finance the equipment of the paramilitary units. As a result, the AUC rapidly expanded across the Colombian territory. Their activities were supposedly aimed at impeding the guerrilla, but in practice, the civilian population was the main target and victim of paramilitary violence. In the course of the 1990s, the paramilitary started to enhance their political profile. AUC considered itself as a legitimate political stakeholder and, indeed, an armed actor willing to engage in a peace process. The readiness of the paramilitary leaders was further stimulated by their international ostracism, or more precisely, their inclusion on international lists

²³ Ib.

²⁴ Fisas, Vicenç (et al) (2006). *Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs existing in the world during 2005*. Barcelona: Escola de cultura de Pau, p. 10.

of criminal terrorist organizations and the increasing US pressure for extradition of drug traffickers, including paramilitary and guerrilla commanders. To be part of a peace settlement may, in the perspective of some paramilitary leaders, serve as a guarantee against extradition or international criminal prosecution.²⁵

In this context, by December 2002, the majority of Colombian's paramilitaries, including the most of the dominant group, the AUC, had announced a unilateral cease-fire and agreed to an formal process of negotiation with the government. This development altered the structural dynamics of the Colombian peace process in that it granted the paramilitaries the status of political actor, a development long pursued by the paramilitaries» cofounder, Carlos Castaño, but resisted by the Colombian government.²⁶

III. Children – a vulnerable group in the context of armed conflicts

One of the characteristics of armed conflicts today, is the increase of civilian casualties. The civil population becomes not only victims, but a special target of war strategies of the different parties involved in the armed struggle. As in the I. WW around 17% of the casualties were civilians, in our time it has raised to 90%. Children, in the situation of armed conflicts in general, as well as in the specific case of the Colombian armed conflict, are one of the most vulnerable and affected civil groups. In the last decade about 2 millions of children died, 6 millions have been injured and various millions have been forced to join armed groups.²⁷ Therefore, children require a high-priority and a special protection. The violations of their rights before, during and after their involvement in the armed conflict are various: Violation of the

right of life, the right of personal, physical and psychological integrity, the right of freedom, the right of a name and a family and the right of education. In situations of armed conflict children do not only lose their childhood and opportunities for education and development—in different ways they also suffer from physical injuries, psychological trauma, sexual abuse, economic exploitation, displacement and separation from their family.²⁸

According to the most recent investigation of the Procurator General's Office related to the vulnerability of children involved in armed conflict, around 41,5% of the population in Colombia is under 18 years old, 50% of them have basic unsatisfied needs and they represent the population fraction which is most affected by poverty. Further on, the investigation states that 50% of the direct victims of the Colombian armed conflict are below 18 and that the situation of violations of the rights of the children is generalized, systematic and increasing. Furthermore, 527 children were killed by antipersonnel mines between 1990 and 2006; in the last ten years 2.429 have been kidnapped; and in 2005, 14.000 were internally displaced.²⁹ Hence, it cannot be denied that the armed conflict continues to attack children.

As the previous director of the Colombian Institute of Family Welfare (ICBF) indicates, it is urgent to admit that the policies related to childhood in Colombia and the programs for the protection of children neither have been real policies nor were they directed in an efficient way at the children. The programs are nothing more than a superficial and selective assistance.³⁰

Perhaps one of the most dramatic dimensions of the lack of child protection and the violation of the rights of the child is the

²⁵ Koonings, Kees and Kjell-Ake Nordquist (2005). *Proceso de paz cease al fuego, desarme, desmovilización y reintegración —CDDR— paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA —MAPP/OEA— en Colombia*. Uppsala/Utrecht, pp. 27-28.

²⁶ Arnson, Cynthia, Whitfield, Teresa (2005). *Third Parties and Intractable Conflicts. The Case of Colombia. Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*, Crocker, C., Osler, F. & Aall, (eds.), USIP Press, Washington D.C., 2005, pp. 231-268.

²⁷ Fisas, Vincenç (2004 (1998)). *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria-Antrazyt, UNESCO, Barcelona, pp. 60-62.

²⁸ Knudsen, Christine et al (2006). *Child Protection in Emergencies*. Save the Children Sweden and The International Save the Children Alliance. Stockholm, p.8.

²⁹ «El conflicto armado impide que la niñez crezca». En *Hechos del Callejón*, Número 15, 2006, p. 2. <http://www.acnur.org/pais/docs/1439.pdf>, Last consulted August 2006.

³⁰ Urrutia, Juan Manuel (2002). *Una política pública que reconozca la real problemática de la infancia. Niñez y conflicto armado en Colombia*., Bogotá, pp. 20-35. Translated by the author.

recruitment of children into illegal armed groups —the child soldiers.

The introduction of children to the ranks of fighters in Colombia is a relatively new phenomenon. In the 1950s, children may have accompanied families who escaped attacks and lived in rebel encampments. But they rarely fought themselves. This changed in the 1990s, as guerrillas and paramilitaries began recruiting drives. In 1996, the Colombian Ombudsman Office released one of the first reports chronicling this development. The report concluded that up to 13% of some guerrilla units were made up of children. In urban militias, the majority of recruits, namely 85%, were believed to be below than eighteen. In addition to recruitment drives, the increase in the use of child combatants in the Colombian armed conflict might also be explained by the worsening living conditions for many of Colombia's children and the desperation that this has provoked among children old enough to wonder about their future.³¹

There is no unanimous estimation of the number of child soldiers in Colombia³²: UNICEF handles a number of some 7.000 children; the Coalition to stop the use of child soldiers calculates a total number of child soldiers conscripted by paramilitaries and armed opposition groups of around 14.000.³³ The Office of the UN High Commissioner for Human Rights estimated in 2002 that some 7.000 children were associated with the FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/ Revolutionary Armed Forces of Colombia), ELN (Ejército de Liberación Nacional/ National Liberation Army), and paramilitaries and a further 7.000 were linked to urban militias. According to a research of Human Rights Watch in 2004 the figure is about 11.000 children.³⁴ The Colombian Institute for Family Welfare (ICBF) indicates that there might be between 7.000 and 15.000 child soldiers enlisted to the differ-

ent illegal armed groups.³⁵ Hence, the number of child soldiers in relation to the total number of illegal combatants is between 16% and 34%.

Focusing on children enlisted with the AUC, it is also difficult to find clear figures. The AUC has not released any data regarding the number of children in its ranks. On the contrary, article 9 of the AUC's statute, which sets out the organization's requirements, states that aspirants must be over eighteen years of age, of good repute, and have no record of «undesirable or antisocial conduct». But the reality is different. Some groups affiliated to the AUC, made aggressive campaigns of conscription that included forced recruitment. According to the research of Human Rights Watch, in cities across Colombia, paramilitary groups recruited youngsters hardened by years of service for the drug cartels as their shock troops in an effort to drive out the guerrilla militias from the slums that they previously controlled. It was reported, that in recruitment drives in the past, some groups of the AUC distributed leaflets calling up young men for «compulsory military service». The same groups have been responsible for abducting young women for sexual purposes. Based on the same investigation, it is calculated that around 20% of AUC forces, including the urban militias, are below eighteen.³⁶

As the DDR process of the AUC has been concluded, the real scale of the paramilitary forces has been manifested. According to the most recent figures of the National Government, more than 30.000 ex-combatants have demobilized up till now. If the calculation that about 20% of the paramilitaries were under eighteen, is used with this statistic, there would exist a total number of 6.000 child soldiers associated with the AUC. However, following the official reports of the National Government, only 1.020³⁷ children, associated to guerrilla and paramilitary groups, have

³¹ Human Rights Watch (2003). *You'll learn not to cry. Child combatants in Colombia*. New York, p. 19-20.

³² Although there is an estimated number, it is impossible to produce an accurate global figure of the numbers of children currently engaged as soldiers. Numbers fluctuate, as conflicts begin or end, or as offensives wax or wane. Child recruitment is often informal and, therefore, the number of children in any armed group can change radically.

³³ Coalición Internacional para acabar con la utilización de niños soldados (2005) (a). *Niños y Niñas Soldado*. Informe Global 2004. Edición abreviada en español, Londres, p. 67.

³⁴ Human Rights Watch (2003). *You'll learn not to cry. Child combatants in Colombia*. New York, p. 21.

³⁵ Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, U.N. Observatorio Sobre Infancia et al (2006). *Colombia: En deuda con su infancia*. Informe Complementario al Informe de Estado Colombiano al Comité de Derechos del niño 1998-2003, Bogotá, p. 38.

³⁶ Id., p. 28.

³⁷ ICBF-OIM, *Estadísticas Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados de los Grupos Armados Irregulares*, August 2006.

demobilized and have been registered by the CODA (Operative Committee for the Abandonment of the Weapon) since 1999 and no more than 101³⁸ of them have demobilized within the DDR process with AUC in application of the law 975 of 2005.

Children become associated with illegal armed groups for numerous reasons. Many are forcibly recruited as victims of *direct violence*; others «volunteer» because of their circumstances. While war itself is a major determinant, children may view enlistment as their best option for survival for themselves, their families or communities in contexts of extreme poverty, violence, social inequality or injustice. Gender inequalities, discrimination and violence are frequently exacerbated in times of armed conflict.³⁹

Considering the motivation and the causes of joining the paramilitary forces, most of the former paramilitary child soldiers said that they joined primarily for the money, even though the attitude was frowned on by paramilitary leaders. Contrary to the guerrilla groups, the AUC pay child recruits a wage monthly or every three months, ranging between \$900.00 and \$1.200.000 pesos (approximately U.S. \$300 to \$400), with bonuses for special missions. Others entered the AUC in the company of friends or already had contacts within the group.⁴⁰

At this point, it is important to make clear that the division between the so called «voluntary recruitment» and the «forced recruitment» is not as obvious as it might seem. The circumstances and the motivations of the conscription are complex and diverse: surroundings, like poverty, the lack of economic and social alternatives, the lack of access to education, forced displacement, as well as widespread violence, whether inside the family or generalized in the region, can have a direct and indirect effect on the decision to join an armed group.

These conditions can be explained with the theoretical concept of *structural violence* of J. Galtung, who defines structural

violence as the «cause of the gap between the potential and the real.»⁴¹ Structural violence is violence that does not hurt or kill through fists or guns, but through social structures that produce poverty, death and enormous suffering. It may be political, repressive, economic and exploitative, and occurs when the social order directly or indirectly causes human suffering. In Colombia, structural violence can be detected in the lack of political responsibility and, as a consequence, the absence of public policies concerning child protection.

A third concept can be introduced: *cultural violence* or *culture of violence*. According to Galtung, cultural violence makes direct and structural violence look right, or at least not wrong. Somehow, there is legitimation of the use of violence.⁴² V. Fisas indicates that the militarization of society, as a consequence of the conflicts' protraction, creates a culture of violence and an economy of war. Millions of children have been born and grown up within this context without having the opportunity to experience peace —a fact that can explain the violent and anti-social behavior as well as the perception of joining armed groups and exercising violence as normal and legitimate.

Some authors call these dynamics the «vicious circle of direct violence —structural violence— cultural violence», which represents the spectrum of root causes of child recruitment and their interaction.⁴³

One could try to interpret the phenomenon of involvement of children in armed actors as the result of a rational choice by persons who opt for belonging to the group as a way of living, by the fact that they are threatened to do so, or by the condition of being a resource for the armed factions with certain goals. One could not presume that conditions of children being enrolled in armed groups belongs to a personal option for a certain ideology, but that they are forced into one: that of the illegal, violent actor.

³⁸ *Ib.*

³⁹ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>. Last consulted February 2007.

⁴⁰ Human Rights Watch (2003). *You'll learn not to cry. Child combatants in Colombia*. New York, p. 41.

⁴¹ Galtung, Johan (1995). *Violencia, paz e investigación sobre la paz. Investigaciones teóricas – Sociedad y cultura contemporáneas*, Tecnos, Madrid, p. 313.

⁴² Galtung, Johan (1990). *Cultural Violence. Journal Of Peace Research*, vol. 27, no. 3, p. 292.

<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3433%28199008%2927%3A3%3C291%3ACV%3E2.0.CO%3B2-6>, Last consulted February 2007.

⁴³ Arellano, Marcela (2004). *Los Niños Soldado, Reto de un nuevo modelo de seguridad. Convergencia*, enero-abril, vol. 11, número 34. Universidad Autónoma del Estado de México, p. 128-145.

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10503405>, Last consulted February 2007.

At the same time, it can be plausible to presume that a certain spiral of violence, related with the traditional levels described by Galtung⁴⁴ can be somehow applied to the phenomenon. In what Kriesberg⁴⁵ and Rubin⁴⁶ define as a growing spiral of actions and threats, violence in general becomes pervasive, and thus affects irremediably environments where children suffer and exercise violence, are immersed into conditions of structural violence, and somehow it becomes justified (on a cultural and local level) that their option of making a living is acting in a war they do not belong to.

As it is seen, levels of explanation of the phenomenon can be traced in various directions: that of the objective conditions for children to belong to the groups, that of the context they belong to, and that of the diverse subjectivities implied in a situation of armed conflict.

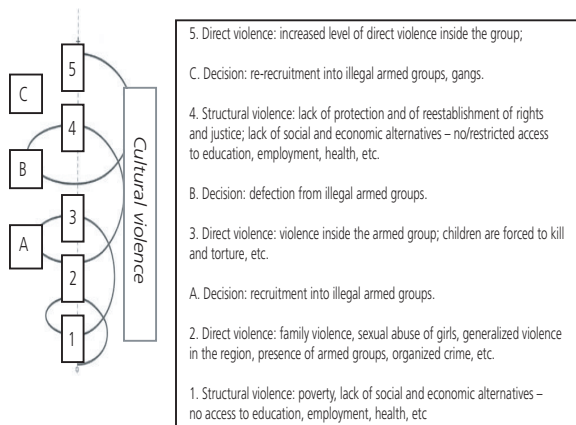


Figure 1

Spiral-model of direct, structural and cultural violence

IV. The Colombian case: Children in the AUC's DDR process

As it was pointed out before, the number of child soldiers involved in the Colombian armed conflict is not precise. Another dimension that requires exactness is the definition of children enrolled in the armed conflict. Children emerge and their needs are determined by various moments in the armed conflict. These conditions consequently require a differentiated theoretical framework.

Theoretical Concepts

According to A. Nilsson, there is a lack of definitions for the term of ex-combatant.⁴⁷ Hence, the definitions of the concepts of children involved in armed conflict are even more deficient. Due to this fact, it is important to define and develop the different concepts of children during and after their recruitment.

Child soldier

This term is frequently used in the literature, but it does neither appear in official instruments of international nor national law. The author refers to the definitions of the «Cape Town Principles»⁴⁸, that came up from the attempt of UNICEF and several non-governmental organizations to specify the concept of child soldier since it was not systematized in the Convention of the Rights of the Child of 1989, and the «Paris Principles»⁴⁹ adopted ten years later, in 2007, as an actualized and improved version. According to these instruments a «child soldier» is «any person below 18 years of age who is or has been recruited or used by any armed forces or any armed group, in any capacity, including

⁴⁴ See, Galtung, Johan (1990). Cultural Violence. *Journal Of Peace Research*, vol. 27, no. 3, pp. 291-305.

<http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3433%28199008%2927%3A3%3C291%3ACV%3E2.0.CO%3B2-6>, Last consulted February 2007.

⁴⁵ See, Kriesberg, Louis (2003). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Maryland: Rowman & Littlefield, p. 159-189.

⁴⁶ See, Rubin, Jeffrey (et al) (1994). *Stalemate and De-escalation. Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement, 2nd Edition*. New York: McGraw Hill College Division.

⁴⁷ Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida, pp. 30-31.

⁴⁸ *Cape Town Principles and Best Practices on the Recruitment of Children into the Armed Forces and on Demobilization and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa 1997*,

[http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles\(1\).pdf](http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles(1).pdf), Last consulted January 2007..

⁴⁹ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

but not limited to children used as fighters, cooks, porters, messengers, spies or for sexual purposes»⁵⁰. The definition also includes the recruitment of girls with sexual purposes and in forced marriages. Therefore it does not only consider children carrying a weapon. The Coalition to stop the use of child soldiers as well as the Procurator General's Office and other governmental and non-governmental entities, adopt this definition and/or realize some small changes. The Coalition for example extends the definition with respect to the existence of child soldiers in times of armed conflict and in peace times.

Demobilized child

In Colombia, a demobilized child is considered to be a former illegal child soldier who abandoned the armed group. The ICBF (The Colombian Institute of Family Welfare), the responsible state entity for the protection of minors enrolled in the armed conflict, defines this concept as following: «A demobilized child is a person below eighteen, who has taken part in actions of war within an irregular armed group, counting actions of intelligence, logistics or direct combat, and who has abandoned the armed group voluntarily, was captured by military forces or was handed over by the armed group to the State».⁵¹ This type of demobilization is considered a formal or official demobilization⁵². It is worthy to stress at this point that the definition of a demobilized child, as applied in Colombia, can be considered an achievement notifying that there is no limitation to direct participation in combats and handing in a weapon in the demobilization process. It reminds of the character of the Cape Town Principles and Paris Principles. As a deficiency of the definition should be mentioned the exclusion of children who were part of the armed groups, but have not demobilized formally. Apparently, a main part of child soldiers has demobilized informally, meaning that they have not

passed through the mechanisms of the DDR process, and as a consequence do not appear in the official reports, which implies the deprivation of any benefits of the DDR programs. According to A. Nilsson, apart from not being entitled to reintegration assistance, this fact is also very problematic since non-official ex-combatants tend to pose a serious threat, as they are often recruited by armed actors who have not demobilized, as it can be observed in the case like Sri Lanka, Burundi or Mozambique.⁵³

Reintegrated child

Another important concept is the one of the «reincorporated» or «reintegrated child». In general, a «reintegrated person» in Colombia is legally defined as «a person who has demobilized and was registered by the CODA and furthermore continues in the process of reincorporation into civil life»⁵⁴. As the NGO «SOS Children's Villages» pointed out, this definition is a very pragmatic and limited one, since the reintegration is a long process, which can last even several years and, in consequence, cannot be understood as a simple administrative act.⁵⁵

In the specific case of children, reintegration programs are offered to formally demobilized children, after leaving the programs of the ICBF, which offers assistance and protection until the minor reaches the adult age. In the moment of reaching 18 years, the grown-up can proceed to the Program of Reincorporation to Civil Life of the State Department of Inner Affairs and Justice. Whereas the ICBF offers major institutional support, protection and specialized attention, the Program of Rehabilitation provides more independence and more economic support to the children, in case they have defected voluntarily from the armed group. Very problematic is the fact that the right to proceed to these reintegration programs and to have access to economic benefits is not ensured for all demobilized children and it is restricted temporally.

⁵⁰ Ib.

⁵¹ ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) 2006: «Programa de atención a jóvenes desvinculados y amenazados por el conflicto armado». <http://www.icbf.gov.co/espanol/accionesint16.asp>, Last consulted January 2007.

⁵² See Appendix 2, p. 25.

⁵³ Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida, pp. 30-31.

⁵⁴ Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá, D.C. (2006). *Ciudadanos Excombatientes. Un Desafío de Reconciliación e inclusión para Bogotá. Caracterización de la población desmovilizada y acompañamiento civilista al proceso de reintegración*. <http://www.lawg.org/docs/excombatientes.pdf>, Last consulted January 2007.

⁵⁵ Interview with Maria Cristina Rojas, SOS Children's Villages, July 2006.

«Invisible» child

In the revision of the literature and in the research regarding child recruitment, there could not be found any definition for children who have demobilized informally and, as a consequence, do not appear —are not visible— in official registration and attention data. This fact suggests calling this concept «*invisible child*», although it is necessary to search for a more adequate term.

As there is a lack of definition of this concept, two questions arise: What do we mean by «invisible children»? and Why is this concept important?

As it was mentioned before, demobilization can be realized in a formal or an informal way. The fact that former child soldiers do not demobilize and register officially within the DDR process means that these children are invisible in their special condition of victims, to the State as well as to the society.⁵⁶ They do not receive any protection measures or any social, emotional and economic support. In one word, their rights are not reestablished but they are violated once again. A. Nilsson indicates that this type of demobilization, the so called self-demobilization, must not necessarily be a negative phenomenon. One solution can be to make sure that the former combatants have a guaranteed access to a retroactive DDR process, especially to the benefits⁵⁷. Another one, pointed out by the Paris Principles, is developing new strategies of informal DDR meeting the needs and protecting those who do not go through any kind of official process but leave armed groups.⁵⁸

From theory to practice – the reality of child protection

The existence of a high number of former child soldiers and the demand of their visibilization require the implementation of certain mechanisms in order to reestablish their rights and to pro-

vide them with real alternatives to make the transition to civil life. The responsibility to protect and to provide these conditions is split between the state, the family, and the society. Also, humanitarian actors must give preference to the protection of this highly vulnerable group.

Hence, the child protection issue within the DDR process must be considered from the beginnings of all peace negotiation processes. As Graça Machel postulates, all peace agreements should include specific measures to demobilize and reintegrate child soldiers into society because of their special needs.⁵⁹ The release, protection as well as the reintegration of child soldiers must therefore be sought at all times and without any condition.

In the demobilization process of the AUC, it is possible to observe the following: Releases of child soldiers started before the collective demobilization as acts of good will from some paramilitary groups. In the declaration of ceasefire at the end of 2002, the AUC promised to hand over to UNICEF children who were remaining in their ranks. This document, titled the «*Declaration for the peace of Colombia*», says literally with regard to child soldiers: «We want to invite the representative of UNICEF for Colombia, to take an active part in this event, to receive the child soldiers who, having being liberated from the guerrilla forces by the AUC, still remain in our ranks. In the future, we aspire to continue the collaboration with UNICEF in the shared effort to improve the quality of life of the children of Colombia.»⁶⁰ So, there was definitely the offer and the handover of child soldiers, but they indicate explicitly that those children were child soldiers liberated from the guerrilla groups. This can be interpreted as a strategy of protection of the group against penal sanctions, since, as indicates A. Nilsson, the international community frowns upon child recruitment.⁶¹

The Bloque Central Bolívar⁶² of the AUC, for instance, delivered 13 children, in Santander in December 2002 and 40 in

⁵⁶ Hernández, Esperanza (2003). *Inocencia silenciada... Niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice, Bogotá, p. 137.

⁵⁷ Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida, p. 17.

⁵⁸ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

⁵⁹ Machel, Graca (2001). *The Impact of War on Children*. UNICEF. London, p. 17.

⁶⁰ «Declaración por la Paz de Colombia», http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/hechos_paz/nov_29_02.htm, Last consulted January 2007.

⁶¹ Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida, p. 75.

⁶² See Appendix 3, pp. 25-26.

June 2003. Later, 48 children were released in the demobilization of the Bloque Cacique Nutibara in Antioquia. According to the Colombian Defense Department, a total number of 110 children were demobilized between January and June 2003.

Even though the paramilitary promised to release all child soldiers in their ranks, the majority of them continue to be invisible. According to the Coalition to stop the use of child soldiers, the demobilizations have been more useful to make an impact on public opinion than to deal with the problem of child soldiers and to reestablish the rights of these children. Thousands remain linked to the AUC, others have been demobilized informally, or have been recruited simply to be demobilized and to be part of a fake disarmament. An example for this practice is the case of Medellín. Days before the collective demobilization, members of the Bloque Central Bolívar called young men of depressed and marginalized sectors of the city, offering that, in exchange for being passed as members of this group, they would receive the benefits provided by the Government.⁶³

In order to accelerate and ensure the demobilization of the AUC, a legal instrument was implemented in June 2005: Law 975, the so called «Justice and Peace» Law. According to the office of the Procurator General, one of the most significant failures of this instrument, relative to former child soldiers, is the omission of any direct protection measures for children. The only mention within the law is the postulation of the hand over of child soldiers. One of the conditions of eligibility for former combatants, mentioned in article 10, numeral 3, is to release all child soldiers. Even if there is such a condition for ex-combatants who want to benefit from this demobilization law, the indirect protection of children can only be guaranteed if there are mechanisms implemented that can verify the acts.

In these situations, where provisions have been made to release children from armed groups pursuant to the conclusion of

peace or cease-fire agreements, the Paris Principles underline the importance to establish mechanisms to ensure that the agreements are respected, that children are immediately released and that no further unlawful recruitment or re-recruitment of children occurs.⁶⁴

Another deficiency of this legal instrument, denounced by the Procurator General's Office, is the contradictions to the international legal standards for child protection, adopted by the Colombian government. Instead of persecuting the protagonists of the illegal recruitment of children, the law provides a safeguard, by protecting and ensuring legal benefits to these actors.⁶⁵

To monitor the effective fulfillment of the norm-condition of handing over the totality of recruited children, the condition should comply with the following characteristics: First, a previous investigation to establish the number of children enrolled with this armed group is required. Second, there can be no selective release. And third, the handing over must imply the implementation of special programs to ensure and to provide the reestablishment of the rights of the children.⁶⁶

In reality, there neither exist adequate reports nor precise and satisfactory information about the figures of the total number of children associated with the AUC. Hence, the verification of the total release, which is the duty of the Colombian State, expressly specified in the law, cannot be realized in an accurate way.

The High Commissioner of the United Nations for Human Rights also expressed reservations about the information which is handled by the Government concerning the number of detected child soldiers within the paramilitary forces.⁶⁷ In response to this critique, the Colombian Government assured in an official communiqué that there exist clear reports about the number of demobilized child soldiers, whom were protected with all legal

⁶³ Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia 2005 (b): *Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño*. <http://www.coalico.org/archivo/InformeAlternativo.pdf>, Last consulted January 2007.

⁶⁴ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

⁶⁵ Procuraduría General de la Nación (2006). *Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción*. Tomo 2. Junio de 2006, p. 381.

⁶⁶ *Id.*, p. 383.

⁶⁷ Naciones Unidas 2006: Comisión de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia*, p. 72.

http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Informe2005_UNU.doc, Last consulted January 2007.

measures and were assisted by special attention programs for minors. The Colombian Government could provide clear and verified information about these demobilized children, even classified by sex, age, release or capture, and by the group he or she belonged to.⁶⁸

Having analyzed the periodic reports of the DDR Process published by the High Commissioner for Peace, it can be said that there is indeed a variety of detailed information about the demobilized paramilitary groups. Specifically the names, both of the structure and of the representatives of the AUC, the zone of temporary location, the date of demobilization, the total number of demobilized individuals, the armament delivered, and even the location of the deposit of the armament, can be found out.⁶⁹ What does not appear is the number of child soldiers handed over by the armed group. The Procurator General's Office as well denounced this specific fact, indicating that «in the demobilization processes, there is given a clear priority to the delivery of weapons by the AUC, informing the international community about the quantity and quality of the armament, but the information is deficient referring to the demobilization and the release of child soldiers».⁷⁰ This lack of transparency and data in the official records is causing a severe problem: former child soldiers are still invisible.

Examples of failures and achievements

When handling figures of children in the DDR process in Colombia, as it was mentioned before, it is difficult to find coherent data. The first difficulty is to have access to the reports of the different institutions, as there are the Department of Defense, the Department of Inner Affairs and Justice, the ICBF and the High Commissioner for Peace. Even having access, the information given is not always consistent and does not coincide. And third, the figures given by the different entities are calculated according

to diverse concepts and time frames. The Department of Defense, for instance, is handling the figures of released children; the Office of the High Commissioner for Peace is handling official numbers of demobilized children within the demobilization process of the AUC, and the ICBF instead, offers numbers of demobilized children assisted in their programs since their implementation. Hence, to present a valid comparison as well as to make a clear calculation of the total numbers of demobilized children is almost impossible.

One can illustrate this problematic situation with an example of incoherence of figures:

While the Procurator General's Office indicates that, since the implementation of the Justice and Peace law, only 101⁷¹ children have demobilized, the ICBF handles a number of 212⁷² and reports that in this time period 185 former child soldiers were taken care in the Special Attention Programs. Even numbers within the same institution vary: In two reports of the ICBF, the figures of former child soldiers of the AUC do not coincide. In one report, the entity presents a total number of 2.940 children were given support since the implementation of their Attention and Protection Program, and the other one only 2.279 children.

Besides data incoherence other general failures are deficiency of public policy and State attention. C. Mariño points out that, in general, social policy must guarantee the rights of the child, so that in the case of a lack of protection, provoked by exceptional situations like an armed conflict, special measures of protection should be implemented. Otherwise, if there is no integral protection provided by social policies, all special actions would be limited to superficial and non adequate assistance. Evaluating the Colombian case, she concludes that there is a generalized lack of protection produced by insufficient social policy and, as a consequence, the attention for former child soldiers provided by the ICBF is symbolic.⁷³

⁶⁸ República de Colombia: *Consideraciones del Estado Colombiano al Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2005*, p. 10. http://www.derechoshumanos.gov.co/descargas/consideracionesNU06_1.doc, Last consulted January 2007.

⁶⁹ República de Colombia: *Proceso de paz con las Autodefensas*. Informe Ejecutivo. Presidencia de la República. Oficina Alto Comisionado para la Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/libro/librofinal.pdf>, Last consulted January 2007.

⁷⁰ Procuraduría General de la Nación (2006). *Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción*. Tomo 2. Junio de 2006, pp. 384-385.

⁷¹ *Ib.*, p. 390.

⁷² Defensoría del Pueblo, UNICEF (2006). *Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos*, p. 30. http://www.defensoria.org.co/pdf/informe_enero16/capt_tres.pdf, Last consulted February 2007.

⁷³ Mariño R., Cielo (2005). *Niñez víctima del conflicto armado. Consideraciones sobre las políticas de desvinculación*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, p. 134.

As V. Fisas indicates, the idea of the reintegration phase is to attempt to provide former combatants with sustainable means for living, as well as health, social, economic, educational and occupational assistance.⁷⁴ In the case of child combatants, as it is high lightened by G. Machel, education is a key factor that should be a high priority, because it represents more than a route to employment, it also helps to normalize life and to develop an identity separate from that of the soldier.⁷⁵ The Special Programs for Attention of demobilized children of the ICBF try to contribute to the reconstruction of life and the reintegration into society outside the armed conflict. The attention is divided into five main components, including legal, familiar, pedagogical, health and psychological assistance. Although the reintegration into the family and the community of the demobilized children is one of the specific objectives of the program, actually only a few percentages of children are reunified with their families due to the ongoing armed struggles and the lack of security in their regions of origin. Hence, the majority of the children are assisted in Transitional Homes, Special Attention Centers or flat-sharing communes in the capital or in other regions of the country.

As soon as they reach the adult age, some of these children can move on to the Reintegration Programs run by the Department for Inner Affairs and Justice, depending on how long they have stayed in the programs for minors. If less than two years have passed since their formal demobilization, they have access to these programs and to the related benefits. As it was mentioned before, the time limitation is a severe discriminating and excluding factor for many former child soldiers and is contrary to the objectives of DDR programs and to the requirements of an effective reintegration into society.

Another crucial issue to have in mind is the re-recruitment of children by paramilitary forces, urban militias or street gangs,

which is a severe and actual problem in the Colombian context. As it was shown in the model of direct, structural and cultural violence, the spiral must be broken by providing real alternatives for children, who have been enrolled to the armed conflict. Re-recruitment is a particular danger for children who have been released from armed groups during armed conflict and those who have remained with their communities while being part of an armed group.⁷⁶

The Procurator General of the Nation stated the urgent need of implementing a serious and responsible process for social rehabilitation. Apart from the formal reintegration programs for adults he pointed out the need of providing security to children who have been associated to armed groups and taking measures to prevent re-recruitment or the creation of gangs. He referred to the phenomenon of juvenile gangs, the so called «Maras», created in some countries in Central America due to the exclusion of the issues of child protection in the peace processes.⁷⁷

In spite of the existence of considerable lacks and irregularities in the DDR process in Colombia, especially regarding the protection of former child soldiers, it is also necessary to emphasize some achievements. As comparative studies of DDR programs implemented and executed in different post-conflict countries demonstrate, the initiation of special DDR programs for child combatants are often subordinated to the projects realized by UNICEF.⁷⁸ Hence, the fact that in Colombia special mechanisms for the formal demobilization of child soldiers as well as for the attention and the reintegration of the former child combatants are implemented and that programs are executed mostly by governmental institutions, makes evident the effort of the Colombian State to provide and guarantee the reestablishment of the rights of the children.

⁷⁴ Fisas, Vicenç (et al) (2006). *Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs existing in the world during 2005*. Barcelona: Escola de cultura de Pau, p. 23.

⁷⁵ Machel, Graça (2001). *The Impact of War on Children*. UNICEF. London, p. 13.

⁷⁶ *Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

⁷⁷ Procuraduría General de la Nación 2006 (b): Palabras del Señor Procurador General de la Nación, Doctor Edgardo José Maya Villazón. Pre-

sentación de los resultados de la primera fase del proyecto «Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción», p. 8. http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/discurso_06152006_reinsercion_corta.doc, Last consulted January 2007.

⁷⁸ Fisas, Vicenç (et al) (2006). *Analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) programs existing in the world during 2005*. Barcelona: Escola de cultura de Pau, p. 16.

Another attainment is the legal framework on child protection issues in Colombia. The totality of relevant legal instruments on the Rights of the Child and International Humanitarian Law, recommended by the Paris Principles, are ratified. Nevertheless, these standards are not reflected in national law in a consistent way and the coherent application is weakening.

Conclusions

Within the Colombian armed conflict, that has been lasting for more than 40 years now, a negotiated peace and DDR process has started with the AUC. For some people this process represents a step forward to end the armed struggle and to achieve durable peace, for others it is nothing else than a war strategy of the Colombian government that fails to grasp the meaning of justice and peace. The polarized debate of justice versus peace is not only harmful for reaching «just peace» in a foreseeable future, it also ignores the real complications and trade-offs that are inevitable in any negotiated peace process or political transition.⁷⁹ To avoid polarization and a premature judgment, some figures, shall illustrate the level of protection of children in the context of the armed conflict:

The estimated number of child soldiers in Colombia is between 7.000 and 15.000, 5.000 to 7.000 of them is calculated to be in the ranks of the AUC. Within the DDR process 30.151 combatants have demobilized until May 2006, date of the official end of the demobilization process with AUC. Only 1.020 of them were children. In application of the «Justice and Peace» Law only 101 were registered. Between 2.279 and 2.940 children —neither the number is exact nor does it be clear how many of them were assisted exclusively in the DDR process— have received benefits from the Attention and Protection Program in the last seven years.⁸⁰

These numbers demonstrate evidence that the level of child protection in the AUC's DDR process is alarmingly low and lead to question whether justice or peace have been reached for the former child soldiers.

Hence, some proposals could be made to the *Colombian State*, as the primary actor responsible for the protection:

1. The Colombian government is called to develop a comprehensive prevention plan through the creation and implementation of effective public policies. These actions should include all practical measures to improve children's safety, programming that addresses factors that may encourage the involvement of children in armed groups, broadly focused social mobilization to make the use of children in conflict culturally and morally unacceptable and any other locally relevant measures. Viable alternatives to joining armed groups should be available for children, including adolescents. This will include educational and vocational programs, income generating activities, and access to livelihood opportunities. Child protection mechanisms must be in place, including raising awareness on children's rights of the unlawful recruitment. These actions address the problem in two ways: to prevent the recruitment and the re-recruitment of child soldiers into illegal armed groups and to break the vicious spiral of direct, structural and cultural violence.
2. A systematic monitoring and reporting of unlawful recruitment and release of children should be a constant exercise by the Colombian State as an essential protection measure that serves as the basis for actions to pressure armed groups to respect fundamental humanitarian and human rights norms as well as peace agreements and national laws.
3. To avoid the lack of transparency and accurate data, a creation of inter-institution information management systems, on national as well as on international level, including databases, should be considered. Communication, cooperation, coordination and information sharing transparency among all actors involved are essential at all times, as it is recommended by the Paris Principles.⁸¹
4. As the analysis of the AUC's DDR process showed, most of the child soldiers associated to this group, apparently, did not demobilize through a formal DDR process. To guarantee their protection, the Colombian State should develop

⁷⁹ *Ib.*, p. 68.

⁸⁰ ICBF-OIM, *Estadísticas Programa de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes desvinculados de los Grupos Armados Irregulares*, August 2006 and Procuraduría General de la Nación (2006). *Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción*. Tomo 2. Junio de 2006.

⁸¹ *Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups*, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>, Last consulted February 2007.

- strategies to recognize the status of «non-formally» demobilized children and provide attention program's benefits.
5. Within the formal DDR process, the procedures of release, registration and attention should be accelerated and be more effective so that the security, integrity and welfare of demobilized children can be guaranteed and reestablished in the shortest time possible.
 6. To keep away from superficial and short-term assistance, monitoring and follow-up of children are essential to ensure long-term reintegration, the protection and upholding of rights and benefits, to prevent re-recruitment, and to identify and respond appropriately to children who experience serious difficulties with reintegration. Local capacity of the places of origin of the children and their family should be supported or developed to provide ongoing monitoring, support and intervention if children are felt to be at significant risk.

Beside the Colombian government, other agents like the *Colombian Society*, the *International Community* and *Academia*, are called to take action and to play a constructive role in the context of child protection in armed conflict:

The *Colombian Society* is called to raise awareness about the shared responsibility in the issue of child protection and unlawful recruitment. For this reason, advocacy should take place especially in the communities from where the children were recruited and/or to where they will be released or eventually integrated.

A vital role in advocacy and control can also play the *regional and international bodies* such as the Organization of American States (OAS), the European Union (EU) and the United Nations Organization (UNO). The International Community ought to use all means of communication to assert that using children to participate in armed conflict is not acceptable. To strengthen the structural conditions for an integral child protection and a successful DDR process of minors, they also should be informed of the provisions and available support to enable them to conduct monitoring, verification and reporting. One illustration of inter-

national support is the verification mission of OAS within the general DDR process with the AUC. The Mission of Support to the Peace Process (Misión de Apoyo al Proceso de Paz - MAPP/OAS), that has assumed a special role since February 2004, has been active to verify and support the peace process in Colombia with its special mandate to cover verification, monitoring, and support to peace initiatives from both, the government as well as locally.⁸² One could suggest that this mission should extend its mandate to the protection of former child soldiers with a specific focus on the verification of their total release from AUC ranks.

As it was demonstrated, there is a lack of definitions and theoretical framework regarding the phenomenon of child soldiers. Due to this fact, it is necessary that *Academia*, on national as well as on international level, take part in the development of valid and precise theoretical concepts and models to represent and explain the actual problematic of children at war. Consequently, the realization of case studies, comparative studies and deep analysis of child DDR processes is essential.

This work has tried to approach a problem that belongs to a series of complex phenomena related to the cycle of an armed conflict. It is recognizable that such conflict, being protracted, deep-rooted and even intractable, has suffered constant changes in its intensity so that it has fluctuated between periods of destructive escalation and the constant presence of hostilities. It has also proven its pervasiveness, since it is clear that, geographically and mentally, the conflict occupies the daily life and minds of those combating and those suffering its violent consequences.

This conflict complex⁸³ is the scenario in which it is possible to understand the concept of child soldiers. In fact, this article has referred to non adult combatants belonging to a group not considered by almost anyone as political actors, though they influence politics and they fight against political actors.⁸⁴ Their original mercenary nature and their involvement in drug trade transform them in a simply violent organization that, nonetheless, participates actively in hostilities belonging to a protracted armed

⁸² Koonings, Kees and Kjell-Ake Nordquist (2005). *Proceso de paz cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración —CDDR— paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA —MAPP/OEA— en Colombia*. Uppsala/Utrecht, p. 13.

⁸³ See, Wallensteen, Peter (2007), *Understanding Conflict Resolution*, Sage, London, pp. 57 and 193.

⁸⁴ It has been recently proved how from 2001 at least, prior to the current negotiation process, paramilitaries of the AUC and relevant politicians had signed secret political statements and projects tending to rebuild a Colombian nation.

confrontation. Such contradictory difficulty constitutes a conceptual problem: as organization, they act with goals, some vaguely political, most of them clearly greed-based. At the same time, they violate basic principles of International Humanitarian Law (IHL) by recruiting child soldiers. What type of actors are, then these non-adults? It seems that there has not been a clear answer to this from all parts implicated in the context of the Colombian armed conflict, though certainly they are all protected by IHL. Are they victims? Are they actors of a conflict, even if they were forced to enlist and the group they belong to is not clearly political?

The UCDP⁸⁵ (2006) has not considered the AUC as an actor of the Colombian conflict for, up to now, their political intention has not been declared. Nonetheless, the recent evidence should change that, not because one must assign political status to a mercenary group, but to explain in a deeper nature a dynamics of armed violence. Additionally, the UCDP provides a new concept, certainly of use to describe an aspect of this dynamics. «*One-sided violence* is the use of armed force by the government of a state or by a formally organized group against civilians which results in at least 25 deaths. Extrajudicial killings in custody are excluded»⁸⁶. This concept is introduced in the conclusions of this work as explicative: actors causing such type of violence, such as the AUC, being part of a complex conflict, have children in their ranks to exercise this variation of violence. But the interpretation must have a double standard: a) as victims of recruitment, children (civilians) are affected by the action of recruitment of an illegal organization that, certainly, has driven them to death in a number superior to 25. It conceptually might not stick to the definition but, b) child soldiers involved with the AUC become agents of such type of violence. What is their status, then?

If problem was interpretation, a definition would be enough, not only to answer where the DDR children are, but also to define the status of former child soldiers. But it is not. Beyond concepts, reality does not admit interpretation without dedicating precious time to it. A precious time that can be certainly used

to act against, firstly, the problem itself of minors recruited and, secondly, to finding out where the DDR children are.

The above leads to the question of the definition of action in time, so used and defended in the systemic approach to conflict resolution, peace construction and reconciliation, stated long ago by Lederach⁸⁷. Violence occurs in time, and it changes time. Nothing remains the same after the act of violence has occurred⁸⁸. Thus, in terms of policy design, a dramatic situation such as that of the involvement of children in illegal organization and in armed conflict must be addressed in a periodical fashion. This could probably give more elements of visibility of what has been called *invisible children*:

1. Before violence: policies of prevention of recruitment can be designed from the dramatic experience of the children who, being objects of DDR processes, suddenly seem not to be present or are not taken into account. If the phenomenon of non traced child combatants is a fact, towards the future it is plausibly assumable that a policy of complete truth might be used in order to avoid the evident lack and hiding of information by armed actors involved in negotiation processes.
2. During violence: specialist and field officers should carry on campaigns, with the monitoring, protection and sponsoring of international organizations, to avoid as much as possible that children combat. Non-violence strategies might be suggested, along with strong lobby strategies so that public commitments are made both by violent actors, politicians and policy designers.
3. After violence: the question of the *invisible children* certainly implies a serious thought about the future, specifically of what the reconciliation process means. If a peace negotiated agreement is signed, and it is based on the recognition of certain truths, the question of the children disappearance is a mandatory component of the truth sought. Otherwise, no process of peace after war is neither complete, nor even worth of trust.

⁸⁵ Uppsala Conflict Data Project.

⁸⁶ Harbom, Lotta (2006) (ed.), *States in Armed Conflict 2005*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala, p. 193.

⁸⁷ Lederach, John Paul, *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*, (1994) in <http://www.gernikagoraturz.org/documento2.pdf>, Last consulted January 2007.

⁸⁸ Salamanca, Manuel and Daniel Castillo (2005), *Complejidad y conflicto armado*, Fundación Seguridad y Democracia, Bogotá, p. 43-48.

Bibliography

- Aranson, Cynthia, Whitfield, Teresa (2005). Third Parties and Intractable Conflicts. The Case of Colombia. *Grasping the Nettle. Analyzing Cases of Intractable Conflict*, Crocker, C., Osler, F. & Aall, (eds.), USIP Press, Washington D.C., 2005
- Coalición Internacional para acabar con la utilización de niños soldados (2005) (a). *Niños y Niñas Soldado*. Informe Global 2004. Edición abreviada en español, London.
- Chernick, Mark (2005). Economic Resources and Internal Armed Conflict: Lessons from the Colombian Case. *Rethinking the economics of War*, Aranson, Zartman (ed.), Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University Press, Washington DC, Baltimore, pp. 178-205.
- Fisas, Vincenc (2004 (1998)). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria – Antrazyt, UNESCO, Barcelona.
- Galtung, Johan (1995). Violencia, paz e investigación sobre la paz. *Investigaciones teóricas – Sociedad y cultura contemporáneas*, Tecnos, Madrid, pp. 313-354.
- Galtung, Johan (1998). *Tras la violencia, 3 R: resonstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bakeaz – Gernika Gogoratuz, Gernika.
- Hernández, Esperanza (2003). *Inocencia silenciada... Niñez afectada por el conflicto armado en Santander*. Editorial Códice, Bogotá.
- Human Rights Watch (2004). *You'll learn not to cry. Child Combatants in Colombia*. London.
- Knudsen, Christine et al (2006). *Child Protection in Emergencies*. Save the Children Sweden and The International Save the Children Alliance. Stockholm.
- Koonings, Kees and Kjell-Ake Nordquist (2005). *Proceso de paz cese al fuego, desarme, desmovilización y reintegración —CDDR— paramilitar y (apoyo internacional a la) Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la OEA —MAPPI/OEA— en Colombia*. Uppsala/Utrecht.
- Kriesberg, Louis (1998). *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*. Rowman & Littlefield. Maryland
- Machel, Graça (2001). *The Impact of War on Children*. UNICEF. London.
- Mariño R., Cielo (2005). *Niñez víctima del conflicto armado. Consideraciones sobre las políticas de desvinculación*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- McConnan, Isobel and Sarah Uppard (2001). *Children - Not Soldiers: Guidelines for working with child soldiers and children associated with fighting forces*. Save the Children Fund. London.
- Nilsson, Anders (2005). *Reintegrating Ex-Combatants in Post-Conflict Societies*. Sida. Stockholm.
- PNUD (2003), *El conflicto, callejón con salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2003. PNUD, Bogotá.
- Procuraduría General de la Nación (2006). *Seguimiento a Políticas Públicas en Materia de Desmovilización y Reinserción*. Tomo 2. 2006.
- Rubin, Jeffrey (et al) (1994). *Stalemate and De-escalation. Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement, 2nd Edition*. McGraw Hill College Division. New York.
- Salamanca, Manuel and Daniel Castillo (2005), *Complejidad y conflicto armado, Fundación Seguridad y Democracia*, Bogotá.
- Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá, U.N. Observatorio Sobre Infancia et al (2006). Colombia: *En deuda con su infancia. Informe Complementario al Informe de Estado Colombiano al Comité de Derechos del niño 1998-2003*, Bogotá.
- Urrutia, Juan Manuel (2002). Una política pública que reconozca la real problemática de la infancia. *Niñez y conflicto armado en Colombia. Memorias de los foros: los niños y niñas en la Guerra e Infancia y desplazamiento forzado, convocado por organizaciones que trabajan con derechos de la niñez*, 2a ed., Bogotá.
- Van Bueren, Geraldine (1994). The International Legal Protection of Children in Armed Conflicts. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43.
- Wallensteen, Peter (2007). *Understanding Conflict Resolution*, Sage, London.

Sources of articles and reports on internet

- Arellano, Marcela (2004), Los Niños Soldado, Reto de un nuevo modelo de seguridad. *Convergencia*, enero-abril, vol. 11, número 34. Universidad Autónoma del Estado de México.
- <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=10503405>
- Cape Town Principles and Best Practices on the Recruitment of Children into the Armed Forces and on Demobilization and Social Reintegration of Child Soldiers in Africa 1997, [http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles\(1\).pdf](http://www.unicef.org/emerg/files/Cape_Town_Principles(1).pdf)
- Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia 2005 (b): Informe Alterno al Comité de los Derechos del Niño. <http://www.coalico.org/archivo/InformeAlterno.pdf>
- Declaración por la Paz de Colombia, 29 de noviembre de 2002 http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/hechos_paz/nov_29_02.htm
- Defensoría del Pueblo, UNICEF (2006). Caracterización de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. http://www.defensoria.org.co/pdf/informe_enero16/capt_tres.pdf
- Fisas, Vincenc (et al) (2006) (b). Análisis de los Programas de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) existentes en el mundo durante 2005. Escuela de cultura de paz (UAB). <http://www.escolapau.org/img/programas/desarme/ddr001.pdf>
- Galtung, Johan (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, vol. 27, no. 3. <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3433%28199008%2927%3A3%3C291%3ACV%3E2.0.CO%3B2-6>
- Hechos del Callejón, Número 16, 2006: Menores combatientes: una realidad que se esconde. <http://www.acnur.org/pais/docs/1472.pdf>

- Human Rights Watch, World Report 2004. *Children as Weapons for War*. Consultado el 25 de abril de 2006, <http://hrw.org/wr2k4/11.htm>
- ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) 2006: Programa de atención a jóvenes desvinculados y amenazados por el conflicto armado. <http://www.icbf.gov.co/espanol/accionesint16.asp>
- Lederach, John Paul (1994). Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos. <http://www.gernikagogoraturz.org/documento2.pdf>
- Machel, Graça (1996). Children and armed conflict. Report of the Secretary-General. <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/{65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9}/CAC%20S200572.pdf>
- Naciones Unidas 2006: Comisión de Derechos Humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. http://www.pacocol.org/es/Inicio/Archivo_de_noticias/Informe2005_UNU.doc
- Paris Principles 2007, Principles and Guidelines on children associated with armed forces or armed groups, <http://www.unicef.org.uk/publications/pdf/parisprin.pdf>
- Procuraduría General de la Nación 2006 (b): Palabras del Señor Procurador General de la Nación, Doctor Edgardo José Maya Villazón. Presentación de los resultados de la primera fase del proyecto «Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas en materia de desmovilización y reinserción.» http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/discurso_06152006_reinsercion_corta.doc
- Programa de Atención Complementaria a la Población Reincorporada con presencia en Bogotá, D.C. 2006: Ciudadanos Excombatientes. Un Desafío de Reconciliación e inclusión para Bogotá. Caracterización de la población desmovilizada y acompañamiento civilista al proceso de reintegración. <http://www.lawg.org/docs/excombatientes.pdf>
- República de Colombia: Consideraciones del Estado Colombiano al Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2005. http://www.derechoshumanos.gov.co/descargas/consideracionesNU06_1.doc
- República de Colombia: Proceso de paz con las Autodefensas. Informe Ejecutivo. Presidencia de la República. Oficina Alto Comisionado para la Paz. <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/libro/librofinal.pdf>
- United Nations 2006: World Youth Report 2005. Young people today, and in 2015. <http://www.un.org/esa/socdev/nyin/documents/wyr05book.pdf>

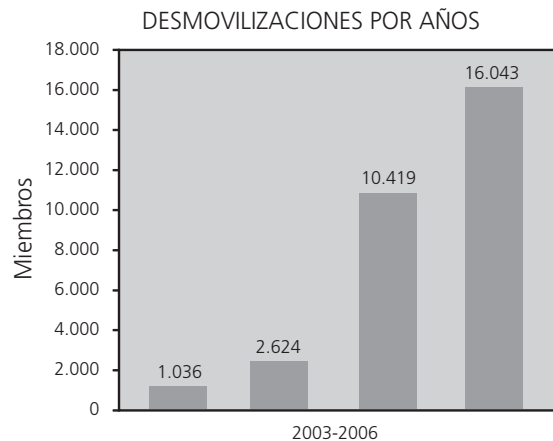
Interviews

- 1) Roland Angerer, Director of Plan-International, July 2006.
- 2) Ana María Jiménez, Coordinator of the Coalition to stop the use of child soldiers in Colombia, July 2006.
- 3) Dr. Markus Schultze-Kraft, Director of International Crisis Group Andes Region, July 2006.
- 4) María Cristina Rojas, Member of the Executive Board of SOS Children's Villages, July 2006.
- 5) José Luis Campo, Director of Benposta, July 2006.
- 6) Beatriz Linares, Lawyer and legal advisor for the judicial reform of the Law for childhood, August 2006.

Field visits

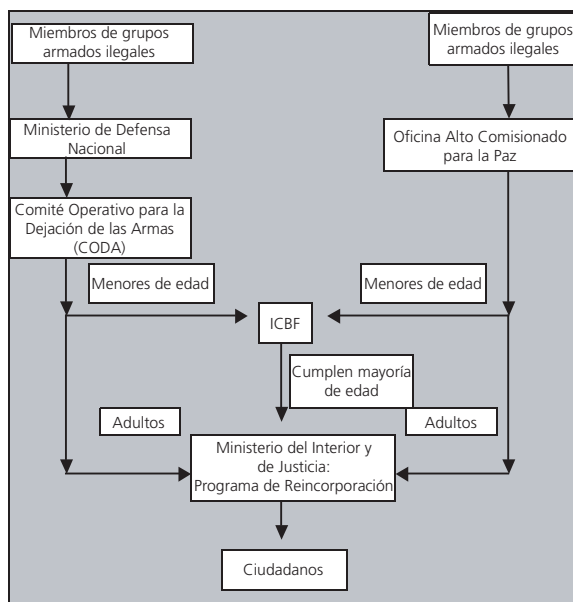
- 1) Altos de Cazucá (South district of Bogotá) with SOS Children's Villages.
- 2) Barrio Bellavista (South district of Bogotá) with Benposta.

Appendix 1: Statistics of demobilizations of AUC 2003-2006



Source: High Commissioner for Peace 2006

Appendix 2: Institutional structure of the formal AUC's DDR process



Source: High Commissioner for Peace 2006

Appendix 3: Demobilizations of AUC Units 2003-2006

Año	Nombre del bloque de las autodefensas	Fecha	Número de desmovilizados
2003	Bloque cacique nutibara	Nov-25	873
	Autodefensas de ortega	Dic-07	168
2004	Bloque bananero	Nov-25	453
	Autidefensas del sur del magdalena e isla de san fernando	Dic-04	47
	Autidefensas de cundinamarca	Dic-09	147
	Bloque catatumbo	Dic-10	1437
	Bloque calima	Dic-18	564

Año	Nombre del bloque de las autodefensas	Fecha	Número de desmovilizados
2005	Autodefensas de córdoba	Ene-18	925
	Bloque suroeste antioqueño	Ene-30	127
	Frente mojana	Feb-02	109
	Frente héroes de tolová	Jun-15	464
	Bloque montes de maría	Jul-14	594
	Bloque libertadores del sur	Jul-30	689
	Bloque héroes de granada	Ag0-01	2033
	Autodefensas de meta y vichada	Ago-06	209
	Bloque pacífico	Ago-23	358
	Bloque centauros	Sep-03	1135
	Bloque noroccidente antioqueño de las auc	Sep-11	222
	Frente vichada del bcb	Sep-24	325
	Bloque tolima	Oct-22	207
	Frentes nordeste antioqueño, bajo cauca y magdalena medio del bcb	Dic-12	1922
Frente héroes y mártires de guática del bcb	Dic-15	552	
Bloque vencedores de arauca	Dic-23	548	
2006	Bloque mineros	Ene-20	2790
	Autodefensas campesinas de puerto boyacá	Ene-28	742
	Bloque central bolívar – sur de bolívar	Ene-31	2523
	Bloque resistencia tayrona	Feb-03	1166
	Autodefensas campesinas de magdalena medio	Feb-07	990
	Frentes próceres del caguán, héroes de los andaquies, héroes de florencia (bcb)	Feb-15	552
	Frente sur del putumayo del bloque central bolívar	Mar-01	504
	Frente julio peinado becerra	Marc-04	251
	Bloque norte (el copey – chimila)	Marc-08	2215
Bloque norte (la mesa – valledupar)	Marc-10	2545	
Frentes héroes del llano y héroes del guaviare	Abr-11	1765	
Total			30.151

El debate sobre la regularización de la tortura en la «guerra contra el terror»

Mariano Aguirre¹

Resumen

En el contexto actual de la Guerra contra el terror planteada desde el gobierno estadounidense el debate sobre la regularización de la práctica de la tortura se plantea como una necesidad impostergable para conseguir la salvaguarda de la democracia y el Estado de Derecho. Así es como han venido actuando los gobernantes estadounidenses y diferentes intelectuales cercanos. En este artículo se resalta que, precisamente, la regularización de la tortura socavaría la legitimidad del Estado de Derecho. Las ideas elaboradas por el grupo de juristas fueron y continúan siendo difundidas por el Presidente Bush y su administración al igual que académicos y comentaristas en medios periodísticos. El resultado es muy grave para la protección de los Derechos Humanos en el sistema internacional, especialmente por que uno de los países más fuertes del mundo y con mayor prestigio en la promoción y defensa de esos derechos está oficialmente legitimando su violación.

Poco después que comenzara la guerra de EEUU en Afganistán en octubre de 2001, el entonces secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, consideró que las fuerzas de seguridad estaban constreñidas por límites legales. Al igual que otros funcionarios del Gobierno pensó que era necesario obtener rápidamente información de los detenidos en ese país para librar la guerra y prevenir otros atentados terroristas como el que había ocurrido el 11 de septiembre de ese año. Rumsfeld ordenó un plan secreto dentro del Pentágono vinculado a la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y la Agencia de Seguridad Nacional (NSA). La entonces asesora de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice y el presidente George W. Bush Jr. fueron informados.

Esta operación, de la que formaban parte unos 200 funcionarios de diferentes agencias gubernamentales, se enmarcó en la denominada «guerra contra el terror» que el gobierno de Estados Unidos inició después de septiembre de 2001. Los poderes especiales ya se tenían a partir que el Congreso aprobó la *Anti Patriotic Act*, que daba un amplio margen de maniobra al poder ejecutivo y establecía una serie de medidas de control y eventual acción legal contra reales o supuestos terroristas.

La idea de Rumsfeld era que fuerzas especiales pudiesen entrar en diversos países sin problemas de fronteras y autorizaciones. También, que se pudiesen trasladar a prisioneros entre países aliados y llevarlos a la base estadounidenses de Guantánamo (Cuba) o terceros países para interrogarlos sin cortapisas legales.

¹ Mariano Aguirre es director del área de paz, seguridad y derechos humanos de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

El Secretario de Defensa se rodeó de un equipo de funcionarios y asesores en seguridad y aspectos legales de la Oficina de Asesoría Legal (Office of Legal Council, OLC), que opera dentro del Departamento de Justicia. Entre otros estaban el asesor jurídico de la Casa Blanca (y luego Fiscal General del Estado) Alberto Gonzáles, el entonces Director de la OLC Jay S. Bybee (que ahora es juez federal), el jurista John Yoo, y el teniente general William G. Boykin (quien en un discurso en 2004 igualó al mundo musulmán con Satán).

Ese equipo legal desempeñó un papel clave en:

- proveer argumentos para legitimar la tortura a partir de una redefinición del tipo de guerra que Estados Unidos estaría librando contra el terrorismo;
- flexibilizar la frontera entre tortura e *interrogatorios coercitivos*;
- fortalecer al poder Ejecutivo frente al Legislativo y el Judicial;
- tratar de reformular el cumplimiento de la Convención de Ginebra por parte de ese país;
- intentar promover la complicidad activa de países aliados en el sistema internacional a través de la cooperación en la práctica descentralizada de la tortura y la aceptación de su nueva conceptualización;
- legitimar la restricción a una serie de libertades públicas en Estados Unidos.

Las ideas elaboradas por el grupo de juristas fueron y continúan siendo difundidas por el Presidente Bush y su administración al igual que por académicos y comentaristas en medios periodísticos. El resultado es muy grave para la protección de los Derechos Humanos en el sistema internacional, especialmente porque uno de los países más fuertes del mundo y con mayor prestigio en la promoción y defensa de esos derechos está oficialmente legitimando su violación.

Violencia y entretenimiento

Organizaciones de Derechos Humanos y algunos medios de prensa denunciaron a partir de 2001 malos tratos en los centros

de detención de Afganistán. En diciembre de 2002 Human Rights exigió al Gobierno que investigara y se ocupara de las denuncias de torturas en ese país que había publicado el *Washington Post*.² En enero de 2004 un policía militar asignado a Abu Ghraib informó a sus superiores sobre las torturas a través de un informe y una serie de fotografías agrupadas en un CD. Esta información llegó hasta Rumsfeld y el Presidente Bush. Para entonces diversos soldados estaban pasando información y fotos a familiares y amigos. En abril el programa de televisión *60 Minutes II* de la cadena CBS mostró parte de las fotos en las que se veía a soldados hombres y mujeres humillando a detenidos desnudos, riéndose junto al cadáver de uno de ellos o asustándolos con perros. De inmediato el periodista Seymour Hersch publicó dos artículos explicando el plan de Rumsfeld y detalles sobre las torturas en el seminario *The New Yorker*.³

La fallecida escritora Susan Sontag escribió entonces un ensayo sobre el uso de la fotografía en Abu Ghraib: «*America se ha convertido en un país en el cual las fantasías y las prácticas de la violencia son consideradas como un buen entretenimiento, como diversión*». ⁴ Sontag planteó que una vez difundidas masivamente, y con la excusa de la guerra contra el terrorismo como marco de referencia, se corría el riesgo de acostumbrar a la sociedad estadounidense al uso de la tortura como una forma más de espectáculo. Esa posible costumbre se vinculaba también con la legitimación de la tortura por parte del Gobierno y una serie de intelectuales.

El análisis de Sontag fue acertado. Un ejemplo que perdura es *24*, una de las series de televisión de mayor éxito, dentro y fuera de Estados Unidos, protagonizada por Kiefer Sutherland (Jack Bauer) y producida por la cadena conservadora Fox. Esta serie relata las aventuras de un grupo gubernamental de élite que actúa más allá de las leyes para defender a Estados Unidos del terrorismo. Para ello recurre a todos los métodos posibles, incluyendo la tortura contra sospechosos e, inclusive, entre los miembros del grupo de élite, y entre familiares, ante el riesgo de que hayan sufrido «lavados de cerebro». Los métodos que se muestran en la serie son choques eléctricos, romper los huesos de los prisioneros, inyecciones semi letales. Los abogados de una organización denominada en la ficción «Amnesty Global» son,

² U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations. *The Washington Post*, 25 de diciembre, 2004, y Human Rights Watch (2004). United States: Report of Al-Qaeda Suspects. www.hrw.org

³ Hersch, S.H. (2004). The Gray Zone. *The New Yorker*, 24 de mayo y *Torture at Abu Ghraib*, 10 de mayo.

⁴ Sontag, S. (2004). Regarding the Torture of Others. *The New York Times Magazine*, 23 de mayo, pp. 24-31.

en la serie, enemigos porque luchan por liberar a los peligrosos sospechosos y terroristas.

Un crítico de televisión del *New York Times* ha indicado que 24 será recordada por haber «situado la tortura en la hora punta de audiencia». Adam Green escribió que la serie que ha servido para orientar el debate sobre interrogatorios violentos haciendo que la tortura sea algo normal que sirve como vínculo entre las personas. La serie, dice, vuelve normal y justificable la tortura, y «eso puede decir mucho acerca del tipo de sociedad que estamos en proceso de convertirnos». ⁵

El ensayista Richard Kim, a su vez, considera que 24 está en la línea de continuidad con muchas series de la televisión que «han racionalizado la tortura como algo necesario para preservar no solamente la seguridad nacional de Estados Unidos sino la Ley, la autoridad y el Estado, en general». ⁶ Los productores de 24 han indicado que su programa no es político y que se trata de entretenimiento y ficción, pero la correlación entre los argumentos políticos y los intelectuales con la serie plantea dos posibilidades: o todo está coordinado entre sectores de los medios periodísticos, la política y el mundo académico (improbable), o series como 24 y otras manifestaciones políticas y culturales forman parte de un discurso extendido, complejo, que tiende a copiar argumentos, repetirse circularmente y generar un clima favorable a la legitimación de la tortura.

Tareas peligrosas

El presidente Bush anunció que lo ocurrido en Abu Ghraib era «una conducta desgraciada de unos pocos soldados de EEUU, quienes deshonran a nuestros país y desprecian nuestros valores». Pero desde 2001 el gobierno habían realizado una serie de declaraciones indicando que:

- a. esta guerra no era convencional y no se sabe cuándo acabará;
- b. que se libraba contra enemigos sin valores y casi inhumanos;

- c. que en ocasiones habría que usar métodos brutales;
- d. que el terrorismo plantea el dilema entre seguridad y libertad, y que el Gobierno apuesta por la primera,
- e. que el Presidente necesitaba flexibilidad y no verse limitado por el Congreso ni el sistema judicial para librar «la guerra contra el terrorismo».

El Vicepresidente Richard Cheney indicó en 2001 que para combatir al terrorismo habría que moverse de forma «desagradable, peligrosa», porque «por ahí fuera hay asuntos sucios, y tenemos que operar en ese terreno». El presidente Bush dijo, por su lado, que la batalla contra el terrorismo «es de tipo diferente». Rumsfeld se refirió, igualmente, a un enemigo «que no tiene *las cargas de la burocracia o regulaciones*, o ninguna limitación moral, legal o estructural. El enemigo no es fácil de describir. No es una nación, no es una religión, no es siquiera una organización en particular». Así mismo, se refirió a que en esta «compleja y multidimensional lucha, *el Presidente necesita flexibilidad* para elegir qué instrumento del poder nacional, qué agencia, puede ser la más adecuada para una situación dada, desafío, región o país». ⁷

Por su parte, el entonces subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz (y actual Director del Banco Mundial) contestó, ante la pregunta si los prisioneros en Guantánamo deberían permanecer ahí de forma indefinida que «probablemente es una manera acertada de pensar la cuestión» y el asesor legal John Yoo preguntó retóricamente si tendría «sentido liberarlos si uno piensa que van a continuar siendo peligrosos aún cuando no se les pueda juzgar por un crimen». ⁸ Todavía en 2006 el vicepresidente Cheney dijo de forma ambigua: «Nosotros no torturamos...Cumplimos con nuestras obligaciones con los tratados internacionales de los que somos parte. Pero el hecho es que, puedes tener un programa fuerte de interrogación sin tortura, y necesitamos ser capaces de lograrlo». En la misma entrevista, el vicepresidente confirmó y aprobó que la técnica de asfixiar al prisionero Khaled Sheik Mohammed, de Al Qaeda, fue utilizada. ⁹

⁵ Green, A.(2005) Normalizing Torture, One Rollicking Hour At a Time. *The New York Times*, 22 de mayo. Ver Wiener, J. (2007) «24»: Torture on TV. *The Nation*. 15 de enero. <http://www.thenation.com/blogs/notion?pid=157437> El escritor Mario Vargas Llosa elogió la serie en el artículo Héroe de Nuestro Tiempo. *El País*, 10 de septiembre de 2006, adoptando el argumento que Jack Bauer y su equipo nos protegen, aunque con métodos sucios: «esos terribles justicieros, que a la manera del Amadís o de D'Artagnan, se llenan de sangre y horror para salvarnos, y permitirnos vivir con la conciencia tranquila».

⁶ Kim, R. (2005) Pop Torture. *The Nation*, 26 de diciembre, pp. 37-39.

⁷ <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=72> Sufragado del autor.

⁸ Citados en Lelyveld, J. (2002) Guantánamo. *The New York Review of Books*, 7 de noviembre, p.62.

⁹ Sevastopulo, D. (2006) Cheney Endorses Simulated Drowning. *Financial Times*, 27 de octubre.

El programa secreto promovido por el Pentágono para Afganistán comenzó a operar en Irak en 2003, poco después que Washington y Londres declarasen la guerra contra el país. Hacia 2004 empezó a ser evidente que esa guerra iba mal: la insurgencia era cada vez mayor, más diversificada, poderosa y difícil de penetrar y, especialmente, más efectiva en matar soldados de EEUU y cometer atentados contra los funcionarios nombrados por la Autoridad Provisional de la Coalición y población civil.

Rumsfeld y su equipo consideraron que era necesario utilizar formas más contundentes para obtener información, y se empezaron a aplicar métodos coercitivos que ya se usaban en Guantánamo. Así mismo, los comandos especiales e inclusive personal de empresas privadas de seguridad contratados por el Pentágono actuarían en la prisión de Abu Ghraib de la misma manera que ya lo hacían en la prisión de Bagran, en Afganistán. Para llevar a cabo la operación con más eficacia hubo movimientos de mandos entre Camp Delta (Guantánamo) y Abu Ghraib y se adoptaron dos líneas de acción: los prisioneros serían considerados «combatientes ilegales» que no podrían ser beneficiarios de las protecciones que brinda la Convención de Ginebra a los prisioneros de guerra, y se usarían métodos de interrogación más duros, incluyendo la humillación sexual.

El Secretario de Defensa aprobó entre 2002 y 2003 una serie de técnicas para «ablandar» (*soften up*) a los prisioneros con el fin de obtener información que fuese útil para tomar acción inmediata (*to produce «actionable intelligence»*), en el elíptico lenguaje de las órdenes). La idea fue «quitarse los guantes» (*gloves off*) y aplicar prácticas más duras para unos combatientes que no eran considerados soldados sino individuos sin derechos. Un miembro de la Compañía de la Policía Militar 377 declaró: «Se nos explicó repetidamente que ellos no eran nadie, sólo enemigos combatientes».¹⁰

Entre las técnicas aprobadas se encontraban: permanecer de pie y en otras posiciones molestas durante largos períodos de tiempo, desnudar a los prisioneros durante días o semanas, aislamiento absoluto por períodos mayores a treinta días, el uso de perros para atemorizar a los prisioneros, crear cambios en el medioambiente de los prisioneros sometiéndolos a altas o ba-

jas temperaturas y privación de ruidos y luz o sometiéndolos a música extremadamente fuerte, privación del sueño, sumergir la cabeza del prisionero en agua hasta que siente que se ahoga, restringir la comida al mínimo de pan y agua.

Todas estas técnicas son criticadas por el gobierno de Estados Unidos cuando se practican en Egipto, Irán, Corea del Norte, Turquía o Siria.¹¹ Washington, sin embargo, ha reinterpretado la definición de «severidad». En un memorándum del 1 de agosto de 2001 el entonces Subsecretario del Fiscal General del Estado, Jay Bybee, indicó que «el adjetivo severo debe referirse a que el dolor o sufrimientos debe ser de un nivel tan alto que sea difícil para el sujeto de poder soportarlo».

Además de estas prácticas también se han usado golpes con la mano abierta en el estómago, permanecer de pie en una celda fría a la vez que se le rocía con agua fría, permanecer más de 40 horas de pie y encadenados de pies y manos en cuclillas durante un día, privación de agua, encapuchar al prisionero para evitar que vea y respire normalmente con el objetivo de causar desorientación para que no sepa cuándo puede ser golpeado, utilización de esposas flexibles que causan heridas en las muñecas, golpes con armas, y obligar a los prisioneros a humillaciones sexuales en grupo o individualmente frente a sus guardias (hombres y mujeres). Estas humillaciones incluían obligar a los prisioneros a masturbarse públicamente, simular prácticas homosexuales, hacer pirámides humanas con presos desnudos, invitarles a relacionarse sexualmente con las soldados, y amenazarlos con traer a sus esposas y hermanas para que realizaran actos sexuales frente a los soldados.

El general Geoffrey Miller, que comandó Guantánamo hasta abril de 2004, indicó en una entrevista que los interrogatorios llevados a cabo por mujeres resultaban más efectivos. Como ha escrito Mark Danner, quien ha realizado excelentes investigaciones sobre estos casos de tortura: «Si bien muchos de los elementos de los abusos (...) particularmente la privación de sensibilidad y las «posiciones estresantes» recuerdan a los métodos usados por los servicios de inteligencia modernos, incluyendo los de Israel y Gran Bretaña en Irlanda del Norte, algunas de las técnicas parecen estar claramente diseñadas para explotar la particular

¹⁰ Jehl, D. and Elliot, A. (2004), Cuba Base Sent Its Interrogators to Iraqi Prison. *The New York Times*, 29 de mayo. New York.

¹¹ Recopilación de Malinowski, T. (2005) Banned State Department Practices. En Roth, K., Worden, M., and Bernstein, A.D. *Torture. A Human Rights Perspective*. New York: The New Press, 2005, pp. 142-144.

sensibilidad de la cultura árabe hacia la vergüenza pública, especialmente en cuestiones sexuales».¹²

El uso de humillaciones sexuales fue específicamente considerado un instrumento en los interrogatorios. La lectura del libro *The Arab Mind*, del fallecido académico Rafael Patai sirvió, según lo describe Hersch, a los neoconservadores y al Pentágono para considerar que ese tipo de humillaciones, y su difusión entre amigos y familiares a través de fotografías, servirían para someter la voluntad de los detenidos. Por otro lado, El 3 de junio de 2005, una comisión presidida por el general Jay Hood indicó que efectivos de EE.UU. en Guantánamo patearon ejemplares del Corán y «orinaron sobre una copia de forma inadvertida». La revista *Newsweek* denunció que se usaba el Corán como forma de humillar a los presos.¹³

Danner ha indicado que muchas de las humillaciones hacia los prisioneros se hacían de forma pública, no solamente frente a otros soldados y presos, sino hacia el mundo en general debido al efecto «multiplicador de la vergüenza» que tiene las cámaras y fotos digitales que los soldados, y luego los medios periodísticos, distribuyeron por todo el mundo. En definitiva, aunque el prisionero decidiera colaborar, su vergüenza ya estaba globalmente asegurada.¹⁴ A estas prácticas, el Gobierno las denomina técnicas reforzadas de interrogación (*Enhanced Interrogation Techniques*).

Diversos informes oficiales y testimonios de soldados y de detenidos se han acumulado desde 2002 hasta 2007 sobre abusos y torturas practicadas en Guantánamo, Abu Ghraib, Camp Nama y otros sitios por las fuerzas de seguridad y de inteligencia

estadounidenses.¹⁵ Igualmente casos de violaciones y hasta asesinatos por parte de soldados de EEUU y en algún caso de Gran Bretaña.¹⁶ Según documentos militares, entre 2002 y 2005 murieron 112 detenidos que estaban bajo custodia estadounidense en Irak y Afganistán. Un estudio del Medscape General Medicine indica que una parte de ellos murió por asfixia, otros debido a fuego enemigo por estar situados en zonas de alto riesgo en las prisiones, y otros fallecieron por causas no aclaradas.¹⁷

En marzo de 2006, por ejemplo, el *New York Times* publicó un informe sobre «el cuarto oscuro» en el que efectivos de las fuerzas armadas «maltrataban a los prisioneros meses antes de que las foros de los abusos en Abu Ghraib se hicieran públicas en abril de 2004, y ayudan a desechar las primeras versiones del Pentágono según las cuales los abusos se restringían a un número limitado de reservistas rebeldes en Abu Ghraib».¹⁸ Una consecuencia lógica ha sido que las fuerzas de seguridad iraquíes también usen la tortura de forma sistemática.¹⁹

Más recientemente la jurista Karen Greenberg, Directora Ejecutiva del Center on Law and Security de la School of Law de New York University, visitó la base de Guantánamo y describió la forma en que los militares estadounidenses explican la situación en ese lugar:

- a. no es una prisión sino un «sitio de detención» (*detention facility*),
- b. dado que no es una prisión no hay prisioneros sino «combatientes enemigos ilegales» o «enemigos combatientes detenidos»,
- c. en Guantánamo no hay personas que puedan ser culpables o inocentes sino enemigos. La jurista cita al Almirante

¹² Danner, M. (2004) *The Logic of Torture*. *The New York Review of Books*, 27 de mayo, 2004. Reproducido en (2004), *Abu Ghraib. The Politics of Torture*. Berkeley: North Atlantic Books. Este libro recoge ensayos de Danner, John Grey y otros autores sobre el tema. Ver Strasser, S. (2004) *The Abu Ghraib Investigations*. *The Official Report of the Independent Panel and Pentagon on the Shocking Prisoner Abuse in Iraq*. New York: PublicAffairs.

¹³ *Newsweek*, 6 de mayo de 2005.

¹⁴ *Ibidem*. P. 33.

¹⁵ Ver, por ejemplo, el informe de Human Rights Watch titulado *Leadership Failure: Firsthand Accounts of torture of Iraq Detainees by the US Army's 82nd Airborne Division*, 25 de septiembre de 2005. hrw.org/report/2005/us0905. Reproducido parcialmente como *Torture in Iraq*. *The New York Review of Books*, 3 de noviembre de 2005, pp. 67-72.

¹⁶ Por ejemplo, el caso de una familia iraquí que fue parcialmente asesinada y una de sus hijas violada repetidamente por soldados de Estados Unidos. Ver: *Violada Por Turno, Tiroteada y Quemada en Irak*. *El País*, 8 de agosto de 2006.

¹⁷ Allen, S. and Xenakis, S. (2007) *Protecting War Detainees*. *International Herald Tribune*, 22 de junio.

¹⁸ Schmitt, E. and Marshall, C. (2006). In Secret Unit's «Black Room», A Grim Portrait of U.S. Abuse. *The New York Times*, 19 de marzo.

¹⁹ Ver, por ejemplo, el informe de Beaumont, P. (2005) *Revealed: Grim World of New Iraqi Torture Camps*. Londres: *The Observer*, 3 de julio y Cockburn, P. (2006) *New Terror That Stalks Iraq's Republic of Fear*. *The Independent*, 22 de septiembre.

- Harry B Harris Jr, comandante de la prisión quien le dice que «todos son combatientes enemigos sin ley»,
- d. no se permite el acceso a abogados fiables. Los militares en la base hablan despectivamente de «los abogados del *habeas*» refiriéndose a los profesionales que intentan que algunos de los detenidos sean procesados por cortes normales en Estados Unidos. Para los militares, los abogados son correas de transmisión de información a otros terroristas y, por lo tanto, no se permite el acceso,
 - e. los visitantes, periodistas o juristas, no pueden hablar con los prisioneros ni moverse libremente por la prisión,
 - f. los militares sostienen que después de cinco años de detención e incomunicación con el exterior, los «combatientes», a los que nunca se refieren por el nombre sino por un número, pueden proveerles información útil.²⁰

La periodista española Yolanda Monge también ha documentado la parodia de juicio a que son sometidos los presos de Guantánamo, la falta de una acusación concreta, de un jurado y de un procedimiento legal. Relatando el juicio sumario que presenció a un afgano del que no pudo saber su nombre indica: «No hay testigos, no hay abogados. Su mirada (en la sala en la que es juzgado ante siete oficiales del Ejército) dice que es consciente de que puede estar atrapado en el agujero negro que es Guantánamo de por vida o has que el nuevo orden que instaurado el presidente George W. Bush se derrumbe».²¹

Limpiar la imagen

El Pentágono encargó desde 2004 siete investigaciones que, paso a paso, fueron estableciendo el uso sistemático de la tortu

ra, el paso de información y asesores desde Guantánamo a Abu Ghraib y entre Irak y Afganistán, y el traslado ilegal de prisioneros entre diversos países. Todos los informes, a la vez, intentaron salvar la responsabilidad de los altos cargos civiles y de los mandos militares.²² De hecho, ningún oficial o funcionario civil ha sido llevado a juicio por las torturas en centros de detención gestionados por EEUU desde 2001 y sólo un reducido número de soldados han sido condenados por torturar a los prisioneros.

También el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) preparó un informe confidencial en 2004, pero que fue conocido por el *New York Times* en el que se indicaba que las técnicas usadas «pueden ser consideradas tortura», y que el personal médico asignado a Guantánamo violaba de «forma flagrante» las normas ética de la profesión al colaborar con estas prácticas. La Cruz Roja indicó al gobierno de EEUU que desde 2002 a 2004 las formas de tortura se habían vuelto más sofisticadas y «más refinadas y represivas» y que se podía considerar a Guantánamo como un «sistema de trato cruel, degradante e inusual y una forma de tortura».²³

Ahora se sabe que los oficiales y soldados a cargo de las prisiones de Abu Ghraib recibieron la instrucción de usar métodos coercitivos y que podían actuar fuera de la Convención de Ginebra. El Teniente General Ricardo Sánchez, que tenía Irak a su mando, ordenó «manipular las emociones y debilidades de los prisioneros». Para hacer más duro el trato se trasladaron a las prisiones personal de la policía militar de la Compañía 372, conocida por su brutalidad en el trato a presos dentro de EEUU.²⁴ A la vez, miembros de las fuerzas especiales tenían acceso especial a los presos, en algunos casos sin el conocimiento, o con la connivencia implícita, de los comandantes de las prisiones.²⁵

²⁰ Greenberg, K.J. (2007) Guantánamo Is Not a Prison. In TomDispatch.Com. 9 de marzo. <http://www.tomdispatch.com/index.mhtml?emx=x&pid=172761>

²¹ Monge Y. (2006) Parodia Judicial en Guantánamo. *El País*, 22 de octubre, pp. 2-3.

²² Los informes están recopilados en Danner, M. (2004) *Torture and Truth: America, Abu Ghraib, and the War on Terror*. New York: New York Review of Books. También en Greenberg, K. and Dratel, J.L. (2005) *The Torture Papers: the Road to Abu Ghraib*. Cambridge: Cambridge University Press.

²³ Lewis, N.A. (2004). Red Cross Finds Detainee Abuse in Guantánamo. *The New York Times*, 30 de noviembre, 2004. Ver también Delegates of the International Committee of the Red Cross, *Report the International Committee of the Red Cross on the Treatment by the Coalition Forces of Prisoners of*

War and Other Protected Persons by the Geneva Conventions in Iraq During Arrest, Internment and Interrogation. Febrero 2004. http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2004/icrc_report_iraq_feb2004.htm

²⁴ El suboficial Charles Graner Jr., uno de los protagonistas de las fotos de Abu Ghraib, es un ex infante de Marina y ex guardia de prisiones. Ver Abramsky S. (2005) Sedes of Abu Ghraib. *The Nation*, 26 de diciembre., pp. 20-24.

²⁵ Resumen de diversas informaciones sobre el inicio de la operación, pero basado especialmente en Hersch, S.H. (2004). *The Gray Zone*. *The New Yorker*, 24 de mayo, pp. 38-44. También Hersch, S.H. (2004) Obediencia debida. Del 11-S a las torturas de Abu Ghraib Madrid: Aguilar y Barry, J., Hirsh, M. and Isikoff, M. (2004) *The Roots of Torture*. *Newsweek*, 24 de mayo.

Algunas sesiones de tortura eran (y son) controladas por médicos y psiquiatras estadounidenses que, a la vez, han ofrecido asesoramiento sobre cómo realizar los interrogatorios.²⁶

Otra situación irregular relacionada con las violaciones de Derechos Humanos ha sido la subcontratación de servicios privados de seguridad, como las empresas CACI International y Titan Corporation. Amnesty International ha denunciado que de los 25.000 individuos contratados por el Pentágono para realizar tareas militares, algunos han estado implicados en malos tratos en Abu Ghraib y que en numerosas ocasiones han disparado contra civiles.²⁷

En su informe de 2005, la organización Human Rights Watch realizó un resumen de las prácticas ilegales que estaba llevando a cabo EEUU:

- no aplicar la Convención de Ginebra contra la tortura y otros tratos crueles a prisioneros considerados «combatientes enemigos»;
- la redacción de memorándums reinterpretando el concepto de tortura; torturar en Abu Ghraib, Guantánamo y Afganistán;
- la falta de juicios a mandos militares o civiles por estas violaciones;
- la creación de comisiones de auto legitimación;
- mantener a presos incomunicados y sin acusación desde hace más de dos años; y el envío de prisioneros a Siria, Egipto y Uzbekistan para que fuesen interrogados sin límites legales.²⁸

El debate sobre el Habeas Corpus

Las denuncias y las polémicas sobre el uso de la tortura llevaron a que una serie de Congresistas elaboraran en septiembre de 2006 una propuesta de ley con el fin de impedir que prosiguieran esas prácticas. El Gobierno reaccionó con dureza y al final varios senadores, entre ellos el republicano John McCain, llegaron a

una fórmula de compromiso titulada la Military Commissions Act (MCA) que parece defender los derechos de los prisioneros pero acaba dándole la razón al Gobierno.²⁹

La MCA se ocupa de una serie de cuestiones que incumben a la leyes internas de Estados Unidos y realiza una interpretación del Derecho Internacional y del derecho internacional humanitario. Si bien prohíbe los tratos crueles, permite obtener evidencia bajo coerción para inculpar a los prisioneros, autoriza a la CIA a retener a personas en prisiones secretas alrededor del mundo, previene que los prisioneros de Guantánamo puedan ser juzgados por tribunales de Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la MCA revoca la decisión de la Corte Suprema sobre la aplicación del *Habeas Corpus* a los prisioneros de Guantánamo, prohíbe a las cortes de Estados Unidos usar leyes internacionales para interpretar crímenes de guerra regulados por leyes estadounidenses, exime a los tribunales especiales de ser acusados de haber violado la Convención de Ginebra y le otorga al Presidente la capacidad para «interpretar el sentido y la aplicación» de la Convención de Ginebra.

David Luban, profesor de Derecho en la Universidad de Georgetown ve en esas características de la MCA el rastro de los Memorándums de la Oficina de Asesoría Legal, y los argumentos de los juristas John Yoo, Jay S. Bybee y Alberto Gonzales Jr., y teme que su influencia podrían afectar la «historia de las libertades en Estados Unidos en las décadas futuras».³⁰

El Comité Internacional de la Cruz Roja expresó su preocupación sobre la *Military Comission Act* en la medida que crea comisiones especiales para juzgar a los prisioneros en Guantánamo y redefine las obligaciones de Estados Unidos ante la Convención de Ginebra. El Presidente del CICR, Jakob Kellenberger manifestó su inquietud ante cuestiones como «la definición tan amplia sobre quién es un «combatiente enemigo ilegal» y el hecho de que no hay una prohibición explícita de la admisión de evidencias obtenidas a través de la coerción». Al mismo tiempo, ha expli-

²⁶ Marks, J.H. (2005) The Silence of the Doctors. *The Nation*. 26 de diciembre, pp. 26-32.

²⁷ Declaraciones de Larry Cox, Director Ejecutivo de Amnesty International USA, 23 de mayo de 2006. <http://www.amnestyusa.org/annualreport/2006.statement.html>

²⁸ Human Rights Watch (2005) *World Report*. New York: Human Rights Watch. www.hrw.org

²⁹ Military Commissions Act of 2006. S.3930. One Hundred Ninth Congress of the United States of America. http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_cong_bills&docid=f:s3930enr.txt.pdf

³⁰ Luban, D. (2007) The Defense of Torture. *The New York Review of Books*, 15 de marzo. P. 40. Ver el Editorial (2006) Under Bush's Law, Guilty Until Confirmed Guilty. *International Herald Tribune*, 17 de octubre.

cado que la MCA crea dos listas de prohibiciones fuera de las que ya están consideradas en el «Artículo 3 común» (así denominado porque el texto está incluido en los cuatro tratados para la protección de las víctimas de guerra adoptado en 1949) de la Convención de Ginebra.

De hecho, la MCA añade nuevos actos que serían una violación de ese artículo (por ejemplo, violación y ataque sexual) pero los define de forma vaga y sólo en el caso que haya contacto físico, lo que deja fuera la intimidación o la humillación sexual.³¹ A la vez, omite otras que están contempladas en el derecho interno estadounidense. Entre éstas destacan que no menciona como grave violación el derecho a un juicio justo. Esta es una protección básica en el derecho internacional y, precisamente, es la cuestión que está en juego debido a que Washington mantiene prisioneros sin causa ni juicio en prisiones ilegales, especialmente Guantánamo. Para Kellenberger, «esta distinción entre las diferentes violaciones altera la integridad del Artículo 3 común».³²

En la misma línea, el *New York Times* indicó en un Editorial: «Bush quiere que los estadounidenses crean que el lenguaje del Artículo 3 común es demasiado vago y que convierte la lucha contra el terrorismo en algo imposible. (...) El real objetivo del Gobierno es poder mantener el uso de técnicas abusivas de interrogación y las prisiones secretas manejadas por la CIA». Así mismo, «el Gobierno desea que el Congreso prohíba el uso de la Convención de Ginebra como base directa o indirecta para causas legales ante cortes de EEUU».³³

El Presidente del CICR considera que su organización humanitaria debe recibir notificación sobre toda persona que sea detenida en relación con la lucha contra el terrorismo. El CICR ha manifestado la preocupación sobre detenidos que están en sitios desconocidos, y le preocupa que haya «cualquier tipo de detención secreta dado que tal situación es contraria a la serie de salvaguardas que están previsto en importantes marcos internacionales».³⁴

³¹ Esto da pasos atrás en la conceptualización de los crímenes sexuales en situaciones de guerra y genocidio. Ver el Editorial (2006) A Flawed Bill on Rape. *International Herald Tribune*. 26 de septiembre.

³² Entrevista con Jacob Kellenberger, «Developments in US Policy and Legislation Towards Detainees: the ICRC Position». <http://www.cicr.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/kellenberger-interview-191006>

El artículo 3 común contempla cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

«1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas: a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios; b) la toma de rehenes; c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes; d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.»³⁵

Todo el poder al Presidente

La legitimación de la tortura ha ido unida al intento de fortalecer poder del Presidente y su gabinete basándose en la idea que el primer mandatario debe asumir las grandes decisiones en tiempo de guerra. Así, se promociona la idea que el Presidente debe tener *flexibilidad* y no estar sometido al control del Congreso para declarar la guerra y ocuparse de la política exterior ni del ordenamiento jurídico interno o internacional. En la medida que es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas de su país, en un momento de emergencia se le deben delegar funciones especiales. Dado que el gobierno de Bush ha definido una y otra vez que la guerra contra el terrorismo será de largo plazo y que el país está amenazado constantemente, este Presidencialismo se vería lógicamente justificado porque EEUU estaría viviendo en una *situación de permanente estados de excepción*.

³³ The Geneva Convention. *The New York Times*, 5 de agosto, 2006.

³⁴ Ibidem.

³⁵ <http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5TDLRM>

El jurista John Yoo, profesor de Derecho en la Facultad Berkeley Boal Hall y ex miembro de la Oficina de Asesoría Legal del Departamento de Justicia escribió entre septiembre de 2001 y agosto de 2002 una serie de informes (Memorándums) en los que indicó que el Presidente no está sometido a restricciones del Congreso para llevar a cabo la guerra y la política exterior, y que puede ordenar el uso de la tortura mientras ésta «no suponga la muerte inminente». Igualmente, que si se usan drogas con el fin que el prisionero entregue información, a esta práctica no se la considerará tortura en la medida que no «no penetren hasta alterar su capacidad de percepción del mundo exterior».³⁶

En los memorándums y en dos libros publicados desde entonces, Yoo ha defendido sus posiciones y las que adoptó el Gobierno. Considera que ante el hecho que Al Qaeda utiliza métodos no convencionales de guerra se difumina la frontera entre «el campo de batalla y el frente interno». Por lo tanto, el Presidente debe contar con poderes especiales no sometidos a la rendición de cuentas al Congreso y puede librar esa guerra y utilizar todos los métodos de inteligencia accesibles (incluyendo espionar a los propios ciudadanos). Para este jurista, la protección y garantías que pueden aplicarse a autores de crímenes no son procedentes cuando se trata de librar la guerra contra el terrorismo. Yoo ha proveído argumentos al Presidente para usar esos métodos no convencionales y mantener en prisión sin cargos a los sospechosos de actos terroristas o que podrían realizarlos, y trasladar a prisioneros a países en los que se les someta a interrogatorios que en Estados Unidos tendrían restricciones legales.

De este modo, el jurista define una guerra no convencional y trata de justificar el presidencialismo a partir de una tradición dentro de la historia del Constitucionalismo estadounidense. En efecto, desde la fundación del Estado en el siglo XVIII hubo un debate sobre el grado de independencia que el poder Ejecutivo tiene frente al poder Legislativo para declarar y hacer la guerra. La presidencia de Bush no es la primera que trata de tener un amplio margen para hacer la guerra, ordenar operaciones encubiertas y recortar las libertades públicas. Sin embargo, este Gobierno ha

dado pasos muy grandes en la dirección de institucionalizar el poder presidencial, recortar de forma estructural y definitiva el poder del Congreso, y reformar la legislación.³⁷ Los pasos regresivos que ha dado la presidencia de Bush, la actitud pasiva del Congreso desde 2001, y el triunfo del Partido Demócrata en las elecciones legislativas en noviembre de 2006 indican que desde ahora habrá una tensión fuerte entre el sector de los Congresistas que quieren retomar el poder perdido y poner límites al peligroso presidencialismo y el núcleo de poder constituido por la Presidencia, el Departamento de Justicia, el Fiscal del Estado y sectores de las fuerzas armadas.

En los memorándums preparados por el Departamento de Justicia se delimitó de forma muy estrecha la definición de tortura y se cambió la orientación de la responsabilidad, pasando de la *acción* a la *intención*. De este modo, si un interrogador «sabe que el dolor severo puede resultar como efecto de su acción, pero si causar ese daño no es su objetivo, significa que le falta el requisito del intento específico (...) En cambio, puede ser culpable de tortura si actúa con el propósito explícito de infligir dolor severo y sufrimiento a una persona que está bajo su control». En resumen, se considera tortura (y eventualmente asesinato) dependiendo de cuál fue la intención del ejecutor de la misma.³⁸

Los consejos de John Yoo fueron asumidos por Alberto Gonzales Jr., entonces asesor legal del Departamento de Defensa y ahora Fiscal General del Estado. Después de dejar su puesto, Yoo volvió al mundo académico y aboga, además, a favor de la captura y delegación en terceros países en los que se practican la tortura para que interroguen a prisioneros.³⁹

Las tesis de Yoo han sido criticadas fundamentalmente por la contradicción que plantea indicar que se trata de una «guerra» contra un enemigo incierto y no estatal, a la vez que aboga a favor de aplicar medidas excepcionales para tiempos de guerra pero no aplicar las leyes de la guerra. En segundo lugar, se le critica que al poner en estado de excepción permanente al orden legal estadounidense es concederles una victoria a los terroristas.

³⁶ Una discusión sobre los memorándums y las ideas de John Yoo en Cole, D. (2005) What Bush Wants to Hear. *The New York Review of Books*, 17 de noviembre.

³⁷ Yoo, J. (2006) *War By Other Means: An Insider's Account of the War on Terror*. New York: Atlantic Monthly Press.

³⁸ *New York Times*, 30 de noviembre.

³⁹ Yoo, J. (2005) *The powers and peace: the Constitution and Foreign Affairs After 9/11*. Chicago: University of Chicago Press.

A la vez, si el orden legal liberal y abierto de Estados Unidos es el mejor atractivo como paradigma político para otras sociedades y Estados, al dismantelar el sistema de libertades y garantías se está, precisamente, mostrando la debilidad del sistema y su capacidad represiva en el momento que es atacado.⁴⁰ La impopularidad de Estados Unidos en los últimos años en casi todo el mundo indica que esta crítica es acertada.

Complicidades extraordinarias

La práctica de trasladar prisioneros y albergarlos en terceros países recomendada por Yoo ha sido investigada en diversos Estados europeos, luego de las denuncias de Human Rights Watch sobre la supuesta colaboración de algunos Estados de Europa oriental. La UE pidió información a EEUU sobre las prácticas de traslados ilegales de prisioneros que se realizaron usando espacios aéreos y aeropuertos de varios países, incluyendo a España. La investigación no contó con la colaboración de muchos gobiernos europeos, que trataron de ocultar información. En junio de 2006 el Consejo de Europa, y en noviembre el Parlamento Europeo, dieron a conocer informes en los que se mostró la complicidad de numerosos países europeos con los servicios de inteligencia de Estados Unidos para trasladar prisioneros extra judicialmente o permitir que fuesen secuestrados en sus territorios.⁴¹ Amnesty International considera que los gobiernos de Bosnia, Alemania, Italia, Macedonia, Suecia, Turquía y el Reino Unido deben rendir cuentas sobre sus actuaciones en este campo.⁴²

La práctica de trasladar prisioneros a otros países (*extraordinary renditions*)⁴³ con el fin de interrogarlos sin regulaciones legales

comenzó en 1986 durante la presidencia de Ronald Reagan y se aplicó a supuestos terroristas que habían atacado el cuartel de los Estados Unidos en Beirut en 1983. El Presidente Bill Clinton las volvió a autorizar para interrogar terroristas y jefes del narcotráfico. Entre 1995 y 1999 se habrían trasladado más de veinte personas, especialmente hacia Egipto. Después de septiembre de 2001 el gobierno de Bush autorizó esta práctica de forma secreta.⁴⁴ El entonces director de la CIA, George Tenet, sugirió a la Casa Blanca que se transfiriesen prisioneros a terceros países para someterlos a interrogatorios agresivos, y que no se usaran aviones oficiales.⁴⁵

Con la información parcial que se conoce hay varios casos de presos ilegales y traslados extra judiciales que han llevado a los tribunales italianos a abrir una causa contra 26 agentes de la CIA por el secuestro de Osama Asan Mustafa Nasr. Igualmente, el caso del ciudadano alemán Khaled El-Masri fue secuestrado en Macedonia en 2003 y conducido a Afganistán. Luego de ser torturado fue enviado a Albania. Otra caso es el del ciudadano canadiense Maher Arar, que fue capturado por Estados Unidos y enviado a Siria. Una serie de gobiernos sabían desde la reunión que mantuvieron con la secretaria de Estado Condoleezza Rice que Washington había «enviado a mucha gente por todo el mundo», y le pidieron que explicase que Estados Unidos no había usado a Europa para su política. Rice les pidió que se mantuviesen firmes junto a Estados Unidos en esta guerra de «un enemigo sin Estado».⁴⁶

La situación continúa siendo grave. No se sabe con exactitud cuántas prisiones secretas gestiona la CIA y otras agencias de Estados Unidos, pero algunos análisis indican que pueden ser (o

⁴⁰ Un resumen de estas críticas en Zakaria, F. (2006) Habeas Corpus on the Ropes in a Shadowy War. *International Herald Tribune*, 16 de diciembre.

⁴¹ 12 June 2006 *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states*. Report Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Dick Marty, Switzerland, Alliance of Liberals and Democrats for Europe. Doc. 10957 <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc06/edoc10957.htm?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10957.htm>

⁴² Ver Paglen, T. And Thompson, A.C. *Torture Taxi. On the Trail of the CIA's Rendition Flights*. New Jersey: Melville House Publishing. Para el caso español ver la investigación realizada por un equipo del *Diario de Mallorca* sobre los vuelos de la CIA en las Islas Baleares. Según una serie de investigaciones del diario El País el gobierno de José M. Aznar permitió

el paso de vuelos ilegales y visitó a prisioneros en Guantánamo que podían tener información importante para España. Ver *El País*, del 12 al 15 de febrero, 2007.

⁴³ El término es un eufemismo dado que una «rendición extraordinaria» no existe en la legislación internacional o nacional. Sin embargo, la entrega de prisioneros a otro país donde podrían ser torturados está prohibida por el Artículo 3 común de la Convención de Ginebra.

⁴⁴ Bowers, F. (2005) *Interrogation Tactics Draw Fire*. *The Christian Science Monitor*. 30 de marzo.

⁴⁵ Barry, J., Hirsh, M. and Isikoff, M. (2004) *The Roots of Torture*. *Newsweek*, 24 de mayo.

⁴⁶ Ver el interesante reportaje sobre la entrevista de algunos ministros de Exteriores de la UE con Rice en Carbajosa, A. (2007) *La Doma del Gorila*. *El País*, 26 de enero.

haber estado activas hasta que surgieron denuncias) alrededor de 50 distribuidas entre Egipto, Jordania, Irak, Afganistán, Pakistán, Libia, Marruecos, la isla de Diego García, la República Checa, Polonia, Hungría, Alemania, Armenia, Georgia, Bulgaria, entre otros países. Igualmente, buques de guerra y portaviones de Estados Unidos habrían sido usados como primera parada para los detenidos.⁴⁷ La cifra de detenidos sin juicio es también desconocida y variable, pero Amnesty International consideraba en 2006 que alrededor de 14.000 personas se hallan en el limbo legal, la mayor parte de ellas en Irak.⁴⁸ Y Human Rights Watch afirma que en 2006 todavía hubo detenidos ilegalmente por Estados Unidos y trasladados desde Pakistán a otros países de Oriente Medio.⁴⁹

La legitimación de la tortura

La práctica de la tortura está presente en la historia de la humanidad, pero ha sido en el curso del siglo XX cuando se desarrolló la legislación nacional e internacional que ha permitido prohibirla como método para obtener información o castigo o cualquier otro uso. La tortura, por lo tanto, no es una práctica que haya empezado a usar EEUU en Afganistán e Irak. En sus guerras e intervenciones previas, directas e indirectas, por ejemplo en Guatemala y Vietnam, practicó o ayudó a practicar a otros gobiernos esta violación de los Derechos Humanos. Una serie de estudios muestran la historia del uso de la tortura por parte de EEUU desde los años 50.⁵⁰ La CIA realizó experimentos de tortura psicológica, asesoró a gobiernos como el del general Augusto Pinochet en Chile, y sus agentes la ejercieron en América Central en los años 80.

Por otro parte, la tortura fue utilizada por Francia en Argelia y Vietnam, Gran Bretaña en Irlanda del Norte, Portugal en sus antiguas colonias portuguesas, entre otros casos. En algunos casos se han establecido la conexión y aprendizajes entre prácticas y experiencias.⁵¹ La CIA, por ejemplo, llevó a Honduras oficiales de la represión en Argentina de los años 70 para adiestrar en técnicas de interrogación a soldados y oficiales hondureños en los años 80.⁵²

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos que usaron la tortura lo negaron sistemáticamente. Los avances legales dejaron en evidencia que las prácticas brutales para castigar conductas y obtener información no eran aceptables. Una serie de instrumentos legales relacionados con los Derechos Humanos, y reforzados con la creación de las Naciones Unidas, se constituyeron desde fines de los años 40 del siglo XX en adelante en la referencia sobre las actuaciones legales e ilegales, aceptables o despreciables. La Convención contra la Tortura y Castigos Crueles y Tratamientos Degradantes e Inhumanos (1949) codificó todos los actos que están calificados y prohibidos como tortura y malos tratos. El nacimiento de organizaciones como Amnistía Internacional y Human Rights Watch han denunciado y avergonzado a los gobernantes que aplican o permiten el uso de la tortura. El jurista del CICR Francois Buignion consideraba en 2001 que la importancia de la Convención de Ginebra continuará siendo muy alta en el nuevo milenio y que debería ser apoyada por el conjunto de la comunidad internacional.⁵³

Estados Unidos incorporó en su US Uniform Code of Military Justice (UCJM) las prohibiciones de la Convención de Ginebra, de la cual es parte, y en 1990 se aprobaron los estatutos federales contra la tortura y contra crímenes de guerra. En 1992 el Con-

⁴⁷ Una amplia información y fuentes sobre los sitios clandestinos en http://en.wikipedia.org/wiki/Black_site

⁴⁸ U.S. War Prisons Legal Vacuum for 14.000. noticia de Associated Press, 17 de septiembre de 2006. Amnesty International (2006) Beyond Abu Ghraib: Detention and Torture in Iraq. <http://web.amnesty.org/library/index/engmde140012006>

⁴⁹ Dinmore, G. (2006) US Tries to Assure Allies That Extraordinary Renditions Are Over. *Financial Times*, 27 de diciembre.

⁵⁰ McCoy, A.W. (2006) *A Question of Torture: CIA Interrogation from the Cold War to the War on Terror*. New York: Metropolitan Books.

⁵¹ Por ejemplo, la cineasta Marie-Monique Robin realizó en 2004 el documental *Death Squadrons: The French School*, sobre la forma en que oficiales franceses que lucharon en Argelia exportaron y asesoraron sobre el

uso de la tortura en guerras de contrainsurgencia a dictaduras de América Latina en los años 70 y 80. Ver Robin, M-M (2005). *Counterinsurgency and Torture*. En Roth, K. and Worden, M. (Ed.). *Torture. Does it Make us Safer? Is it Ever OK?*. New York: The New Press-Human Rights Watch, pp. 44-54.

⁵² LeMoyné, J. (1988) Testifying to Torture. *The New York Times Magazine*. 5 de junio. El embajador de EEUU en Honduras era entonces John Negroponte, actual embajador en Irak y que ha sido Director de Inteligencia Nacional y Subsecretario de Estado con el gobierno de Bush Jr. <http://select.nytimes.com/search/restricted/article?res=FB0711FF395D0C768CD DAF0894D0484D81>

⁵³ Buignion, F. (2000) The Geneva Conventions of 12 August 1949: From the 1949 Diplomatic Conference to the Dawn of the New Millennium. *International Affairs*, 76, p. 50.

greso aprobó el Acta de Protección de las Víctimas de la Tortura.⁵⁴ Pese a estos antecedentes, el gobierno de Bush es el primero en décadas que pretende normalizar el uso de la tortura y los malos tratos, y que está embarcado en un proceso de revisión de la legislación nacional frente a la normativa internacional con el fin de ejercer un mayor control interior y arrastrar a otros países a que también cuestionen los instrumentos de protección de los Derechos Humanos. Este programa político tiene varios fines.

En primer lugar, busca debilitar el régimen internacional de protección de los Derechos Humanos. Segundo, quiere fortalecer la posición de liderazgo de EEUU frente a otros países y al sistema multilateral en general. Tercero, recortar los derechos civiles dentro de EEUU, imponiendo un sistema de gobierno autoritario. Cuarto, reforzar la autoridad del Poder Ejecutivo por encima de los poderes Judiciales y Legislativos.

El clima que se creó en EEUU y en el sistema internacional después de septiembre de 2001 permitió que el Gobierno avanzara en esas direcciones. Comentaristas en prensa, académicos, periodistas, realizadores de programas de televisión y radio, políticos (incluyendo a la mayor parte del Partido Demócrata) apoyaron la necesidad de que EEUU liderara la guerra contra el terror dado que los europeos, los canadienses y las Naciones Unidas son, según dice el argumento, débiles, cobardes o excesivamente lentos y conciliadores y se han acostumbrado a no hacer la guerra. El terrorismo, sin embargo, el uso de la fuerza convencional y no convencional, y liderazgo.

Salvo algunos gobiernos como el británico, el español durante la presidencia de José María Aznar y el australiano de Michael Howard, no hubo un gran entusiasmo por participar o apoyar la guerra de Irak y por la forma de librar la guerra contra el terrorismo. Sin embargo, una serie de gobiernos, entre ellos los europeos, aceptaron que EEUU utilizara sus aeropuertos, espacios aéreos y centros de detención oficiales o no oficiales para transportar e interrogar sin límites judiciales a prisioneros de la CIA.

El ambiente de legitimación de la tortura se ha construido mediante un discurso sistemático, múltiple al provenir de diversos sectores y a la vez sencillo. Mientras unos analistas indicaban desde 2001 que Europa gozaba de buena salud política y económica gracias a la protección de EEUU y no era capaz de reconocer el peligro del terrorismo (tesis del neoconservador Robert Kagan y del ahora arrepentido neoconservador Francis Fukuyama), otros abogaban abiertamente por el liderazgo de EEUU (el experto en Derechos Humanos Michael Ignatieff).

Al mismo tiempo, algunos académicos y comentaristas comenzaron a teorizar sobre la necesidad de reformular el concepto de tortura en el marco de la guerra contra el terrorismo, y lanzaron el mensaje que el marco legal internacional limitaba la acción de los EEUU y que la Constitución debe adaptarse al desafío terrorista para poder defender el sistema democrático y que para ello debe permitir que el Presidente realice actividades intrusivas de inteligencia en la intimidad de los ciudadanos o practique interrogatorios coactivos.⁵⁵

Las características de un enemigo sin base estatal, fanático, totalizador en su intento destructivo permite llevar a cabo dos pasos jurídicos. El primero indica que en la medida que los grupos terroristas no están vinculados a ningún Estado en particular, entonces el Derecho Internacional Público no regiría en la relación a ellos. Las leyes que se han desarrollado para las relaciones, en la paz y en la guerra, entre los Estados, desaparecen. El segundo, si los individuos que forman parte de estos grupos terroristas no son ciudadanos de ningún Estado, en tanto que se han convertido en terroristas globales, entonces, no se les aplican las leyes del Derecho Internacional Humanitario ni cualquier otro instrumento jurídico de protección y garantías.⁵⁶

El comentarista Jonathan Alter fue un precursor y escribió en 2001: «No podemos legalizar la tortura: es contraria a los valores americanos. Pero, mientras continuamos manifestándonos en contra de las violaciones de los derechos humanos que suceden a lo largo y ancho del mundo, no podemos olvidarnos de determi-

⁵⁴ Un resumen de los instrumentos legales de Estados Unidos contra la tortura y acerca de la elaboración del «nuevo paradigma» para utilizarla en Ajar, L. (2005) *Torture and the Lawless «New Paradigm»*. *Middle East Report on Line*. www.merip.org

⁵⁵ Posner, R. (2006), *Not a Suicide Pact: the Constitution in a Time of National Emergency*. New York: Oxford University Press

⁵⁶ Ver Zizek, S. (2005) *Sobre Terrorismo y Tortura*. *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*, n.º 17, Valencia, 2005, pp. 21-27. Sobre la lógica de los traslados ilegales: De Lucas, J. (2005) *Un Cáncer Que Crece. Tortura y Democracia»*, *Pasajes de Pensamiento Contemporáneo*, n.º 17, Valencia, 2005, pp. 41-48.

nadas medidas de lucha antiterrorista, como los interrogatorios psicológicos autorizados judicialmente. Y tendremos que empezar en transferir algunos sospechosos, entregándolos a nuestros aliados menos remilgados, aunque sea una postura hipócrita. Nadie ha dicho que la lucha anti terrorista sea agradable».⁵⁷

Charles Krauthammer es uno de los más conocidos comentaristas de la derecha de EEUU y tiene una columna en *The Washington Post*. Su momento de fama llegó durante la presidencia de Ronald Reagan, cuando apoyó la guerra contra Nicaragua librada a través de la *contra*. Mantuvo una postura crítica ante todo acercamiento hacia la antigua URSS y es un partidario sin condiciones de Israel frente a los Palestinos. En mayo de 2005, Krauthammer escribió en *The Weekly Standard*, el medio masivo más popular del pensamiento neoconservador, defendiendo el uso de la tortura y proveyendo y sintetizando todos los argumentos que de una u otra forma se usan para legitimarla.

Su argumento se basó en que los soldados profesionales forman parte de fuerzas armadas estatales y que por lo tanto merecen ser tratados de acuerdo a una serie de normas porque son ciudadanos uniformados. En cambio, el terrorista es «por profesión y por definición un combatiente sin ley». Los terroristas viven fuera de las leyes de la guerra «porque no usan uniforme», «se esconden entre los civiles» e impactan sobre ellos. Por lo tanto, «no merecen la protección alguna». Según Krauthammer, la Convención de Ginebra fue elaborada para que los soldados que pudiesen caer prisioneros fuesen tratados bien por otros soldados que los apresaban, y viceversa. Esta reciprocidad, en el caso de los terroristas, no existiría porque ellos matan civiles y militares sin miramientos. Los terroristas, dice, de todos modos, son alimentados, reciben tratamiento médico y se les permite leer el Corán.

La cuestión siguiente en su argumento es que «los terroristas tienen información». Si un terrorista sabe dónde va explotar una bomba en Nueva York que va a matar a un millón de personas. ¿Qué hacer? El autor afirma que no tiene dudas: «colgarlo de sus dedos no es sólo algo permitido, sino que se trata de una obligación moral». Los israelíes le llaman a este dilema «el pro-

blema de la bomba de tiempo que va a estallar» (*the ticking time problem*).

En consecuencia, la cuestión no es si la tortura está permitida sino en qué situaciones puede ser usada. Si un terrorista tiene datos importantes, continúa su argumento, debe ser aislado, desorientado, desesperarle, mantenerle en el frío y sin dormir. Más aún, Krauthammer piensa que se debe seguir el modelo de Israel, que durante un período legalizado los interrogatorios coercitivos, y que con prisioneros considerados peligrosos se debe usar la técnica de provocar la asfixia simulada o inyectar sodium pentatol para inducirle a hablar sin inhibiciones.

El argumento continúa con los procedimientos legales. Se debe prohibir el uso de la tortura pero con dos excepciones: el de la bomba que va a estallar o si se ha capturado a un dirigente terrorista considerado un Blanco de Alto Valor (*High Value Target*). ¿Quién puede aplicar la tortura? Personal especializado, responde, bien preparado, y que cuente con un permiso judicial para aplicar la tortura y que esa aplicación sólo se hará para obtener información y no como forma de represalia.⁵⁸

El uso de la tortura se ha convertido en seis años en política del Gobierno, debate en el Parlamento y sectores académicos, y espacio de confrontación entre los que defienden un sistema constitucional con rígidas salvaguardas para declarar excepciones al imperio de la Ley y los que proponen un constitucionalismo flexible según las necesidades del poder políticos. Estos debate y confrontación son un reflejo de varias cuestiones.

Primero, el mesianismo tradicional de la cultura político-religiosa de EEUU que considera legítimo que expanda y promueva su modelo político en el mundo, que ha cobrado nueva fuerza desde fines de los años 90. La ideología neoconservadora, considerada *idealista* por su intención de democratizar el mundo, ha generado el vínculo entre expandir la democracia y ciertos niveles de uso de la fuerza (tortura, golpes preventivos, guerras para cambio de régimen). Los neoconservadores consideraron, además, que una forma de garantizar la seguridad de EEUU frente al terrorismo después de los atentados de septiembre de 2001

⁵⁷ Alter, J. (2005) Time to Think about Torture. *Newsweek*. 5 de noviembre.

⁵⁸ Krauthammer, Ch. (2005) The Truth About Torture. *The Weekly Standard*. 12 de mayo de 2005. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/400rhqav.asp>

sería cambiando los regímenes políticos de las sociedades con cultura religiosa islamista y consolidando el papel de Israel en Oriente Medio.

Segundo, esta ideología neoconservadora ha enlazado con las tendencias culturalmente violentas y con el conservadurismo tradicional aislacionista. La defensa de los Derechos Humanos emerge como algo relacionado con los liberales mientras que el pueblo americano sabe enfrentarse, y si es preciso ensuciándose las manos, a los enemigos.

Tercero, esta ideología se basa también en el supuesto excepcionalismo de los Estados Unidos, o sea, la idea que se trata de un país especial, con concepciones particulares sobre los Derechos Humanos y con un grado de superioridad sobre otros Estados y formas sociales. Sontag ha indicado que «la tortura de prisioneros no es una aberración, sino que es la directa consecuencia de las doctrinas de lucha mundial de estar *con nosotros o contra nosotros* con las que el gobierno de Bush ya ha tratado de cambiar, cambiar radicalmente, la situación internacional de EEUU, y refundar muchas instituciones del Estado y sus prerrogativas».⁵⁹

Angela Davis, activista del movimiento por los derechos civiles y profesora de la Universidad de California, considera que Abu Ghraib muestra la dimensión racista de la guerra contra el terror del gobierno Bush. Para Davis, el racismo es un elemento constitutivo en la formación de la sociedad de EEUU —la necesidad de unas comunidades de definir su identidad frente a la de otros— y hay precedentes en la explotación de la comunidad negra, el genocidio contra los indígenas y ahora la radicalización con los islamistas. «La variedad del racismo que define nuestro presente se encuentra tan profundamente imbuido en las estructuras institucionales y tan complejamente mediatizado que parece separado de las personas a las que se les hace daño con violencia».⁶⁰

Cuarto, el uso de la tortura y formas ofensivas e indiscriminadas de combate, como está usando el ejército estadounidense en Irak y Afganistán, obedece también a la frustración del gobierno de EEUU de no poder mostrar las guerras en Irak y Afganistán como los éxitos que, según sus cálculos, iban a ser. Para los tropas, en concreto, estar librando una guerra sin una estrategia clara y en un medio desconocido y hostil produce también una gran

frustración que, unido a la falta de formación sobre instrumentos jurídicos y formas de comportamiento en combate, llevan al uso de la tortura y otros métodos brutales.

Tareas desagradables

La polémica sobre cuánta libertad puede recortarse para defender la democracia está retratada en diversos textos. Un caso muy significativo de un pensador liberal conservador que abre la puerta a la flexibilidad y políticas represivas es el de Michael Ignatieff.⁶¹ Su caso es, además, especialmente relevante por ser el ex Director del Carr Center for Human Rights, de la Universidad de Harvard, y una figura reconocida por su trabajo en el campo de los Derechos Humanos.

Ignatieff, que ahora es candidato a primer ministro de Canadá (su nacionalidad de origen), aboga por un Estado que responda con medidas extraordinarias ante ataques del terrorismo de un enemigo al que considera nihilista y sin valores. En sus textos plantea cuatro cuestiones. Primera, que hay una posición absoluta que condena el uso de la tortura en todos los casos. Segundo, que es preciso definir qué es tortura y qué son formas coactivas de interrogar. Tercero, que en determinadas ocasiones el uso de este tipo de interrogatorios puede servir para salvar vidas. Cuarto, que practicar esos interrogatorios tiene riesgos y «ensucia las manos» del que lo hace y quien lo ordena, pero que este puede ser un precio a pagar para salvaguardar el sistema democrático.

Su razonamiento sigue los lineamientos del jurista Alan Dershowitz quien plantea que la tortura debería ser eliminada desde una perspectiva normativa, pero dado que se practica en Estados Unidos y otros países, y en la medida que es útil o puede serlo «para prevenir actos terroristas», sería mejor regularizar su uso en algunas circunstancias a través de autorizaciones judiciales específicas. Además. Considera que es hipócrita condenar la tortura y saber que se utiliza. De ahí que, argumenta, es preferible legalizarla bajo ciertas condiciones.

Dershowitz e Ignatieff usan el argumento de la bomba de tiempo que va a estallar y el terrorista que tiene una posible in-

⁵⁹ Sontag (2004), p. 42.

⁶⁰ Davis, A. (2005) *Abolition Democracy. Beyond Empire, Prisons and Torture*. New York: Seven Stories Press, p. 57.

⁶¹ Ignatieff, M. (2005) *El mal menor*. Madrid: Taurus.

formación. El primero se sitúa en la posición de ser un *normativo condicional*, y argumenta que no está a favor de la tortura sino «contra todas formas de tortura sin rendición de cuentas». Dado que la tortura se practica, es mejor regularizarla.⁶²

Ignatieff cree que la democracia liberal precisa asumir el problema y recodificar qué es tortura y qué es coerción legítima. Más aún, considera que la democracia liberal en ocasiones «urgentes» puede usar la guerra preventiva y los asesinatos selectivos de terroristas. Siguiendo a Jean Elshain y Richard Posner, argumenta que la necesidad del uso «cruel, si bien desagradable, de usar métodos coercitivos sobre un número limitado de terroristas que podrían tener información vital para salvar las vidas de personas inocentes». Su argumento se basa también en que tortura no es lo mismo que interrogatorio coercitivo. Privar, por ejemplo, del sueño pertenece a la segunda categoría.

Ignatieff se cubre la espalda con Dershowitz a quien cita sin criticarlo, y llega las mismas conclusiones que Alberto Gonzales Jr y el departamento legal que asesoró a Rumsfeld y Bush: el Estado debe flexibilizar su posición sobre la tortura y los otros métodos, «males menores» para salvar la libertad, «ensuciarse las manos» en cosas terribles que se deben hacer, con límites judiciales, cuando Occidente se enfrenta a enemigos que podrían usar armas nucleares para ataques terroristas. Ignatieff reconoce que una vez abierta la puerta al Poder Ejecutivo para que ejerza la represión sin límites judiciales se corren graves riesgos, pero considera que en una democracia constitucional en la que frente a un poder ejecutivo que se dejaría llevar por la tentación autoritaria se erigirían el sistema judicial, el parlamento y los medios periodísticos para defender el sistema de libertades.

Desafortunadamente la realidad ha sido diferente y más dura. El clima que se generó a partir de septiembre de 2001 permitió al Presidente Bush y su equipo adoptar una serie de medidas sin tener casi oposición. A medida que esta ha crecido, la Casa Blanca se ha cerrado en sus posiciones. Inclusive cuando la Corte Suprema dictaminó en 2004 que el Presidente no puede ordenar la detención indefinida y sin causa de prisioneros, las prácticas de malos tratos han continuado. Si bien el Poder Judicial y los

medios periodísticos han reaccionado frente a las mentiras de las supuestas armas de destrucción masiva en Irak y la red de bases para torturar, pero tardaron cuatro años, y el gobierno de Bush ha continuado con sus políticas y generando confusión legal y jurisprudencia contradictoria. Al mismo tiempo, centenares de personas han sufrido y están sufriendo tortura y detenciones ilegales.

Los medios periodísticos también tardaron mucho en prestar atención a las denuncias de las organizaciones de Derechos Humanos. El *Washington Post*, por ejemplo, y otros medios al final se ocuparon de la tortura cuando las fotos digitales inundaron sus redacciones y después que la revista *The New Yorker* publicase los artículos de Hersch empujando el debate.⁶³ Por otra parte, las denuncias de las ONG de Derechos Humanos no tuvieron eco en los primeros tres años después de 2001.

Para Ignatieff la posición absoluta que manejan los libertarios y los defensores de los Derechos Humanos en contra de la tortura tiene «un precio que pagar». En el caso que las fuerzas de seguridad tengan en sus manos a un supuesto terrorista que tiene los datos sobre un arma nuclear que va a estallar en EEUU o Europa, quizá el sistema legal le prohíbe ir más allá de un interrogatorio sin coacción o tortura. El precio a pagar puede ser que el artefacto nuclear explote. Pero otro precio sería que el funcionario policial o militar lo torture, obtenga la información, y luego sea juzgado por su actuación. «Abstenerse de considerar la maldad de la tortura es en sí mismo, dice Ignatieff, un ejercicio de azar moral y no debe ser justificado como tal, más que un ejercicio en perfección moral».⁶⁴

Stephen Hadley, asesor de Seguridad Nacional, en la línea argumental abierta por autores como Ignatieff y Dershowitz, ha indicado el serio dilema para los gobiernos que intentan respetar la ley pero precisan conseguir información contra ataques terroristas para salvar vidas. «El Presidente ha dicho que haremos todo lo posible de acuerdo a la Ley. Pero se puede ver el dilema. ¿Qué pasa si el 7 de septiembre de 2001, hubiésemos tenido a uno de los secuestradores (de los aviones) y basándonos en la información asociada con ese arresto (...) hubiésemos sabido que iba a

⁶² Alan Dershowitz, *Why terrorism works: understanding the threat, responding to challenge*, Yale University Press, 2002. Ver también su ensayo y las réplicas en la obra colectiva Sanford Levinson (Ed.), *Torture. A collection*, Oxford University Press, Oxford 2004.

⁶³ Hersch, S. (2004) *Obediencia debida*. Op cit.

⁶⁴ Ignatieff, M. (2006) *Moral Prohibition*, En *Torture. A Human Rights Perspective*. Op cit. p. 27.

sucedier un terrible ataque sobre Estados Unidos». El argumento, sin embargo, es engañoso porque de hecho la inteligencia estadounidense tuvo datos que indicaban que Al Qaeda y Osama bin Laden pensaba realizar un ataque en territorio de Estados Unidos, y que pensaban usar aviones para ello. Sin embargo, el gobierno de Bush no prestó atención a la cuestión.

Sin duda, hay resistencias importantes a que el sistema de garantías constitucionales sea violado (ver última sección de este ensayo). Sin embargo, como indica el jurista Ronald Dworkin, las violaciones de Derechos Humanos continúan y esquivan las decisiones de la Corte Suprema.⁶⁵ A la vez, EEUU no ratifica tratados internacionales sobre Derechos Humanos y boicotea a la Corte Penal Internacional. Ignatieff dice en *El Mal Menor* que el problema de la protección de los detenidos comienza cuando «gente razonable puede disentir sobre qué constituye tortura, qué tipo de detenciones son ilegales, qué asesinatos se alejan de las normas legales, y qué acciones preventivas constituyen agresión».

Con la experiencia histórica de la tortura que va desde la Inquisición hasta Pinochet, y con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención de Ginebra como referencias, «la gente razonable» suele reconocer qué es la tortura y qué es una detención ilegal. Pero Ignatieff y otros autores especulan sobre una serie de procedimientos bajo los cuales las fuerzas del orden la usarían una vez que el Estado «podría fijar los límites del tipo y duración del sufrimiento permitido». Así, Ignatieff y Dershowitz terminan discutiendo a qué distancia un funcionario o soldado, amparado por sus superiores, es un torturador o se trata solamente de un «interrogador coercitivo». Como escribió el jurista Ronald Steel, «Ignatieff juega con fuego».⁶⁶

La cuestión de la tortura ha generado diversos ensayos y debates políticos e intelectuales.⁶⁷ Una de las respuestas que ha recibido Dershowitz, e indirectamente Ignatieff, es la profesora de Estética Elaine Scarry. Su argumento, que comparten muchos críticos, es que la hipótesis de la bomba de tiempo es un caso ex-

cepcional e incompleto. Primero, porque no es lo más frecuente. Segundo, porque da por hecho falazmente que el detenido tiene los datos para que la bomba no estalle. Tercero porque no plantea el dilema completo (¿qué ocurre si torturo a un inocente?). Cuarto que el supuesto torturador podría plantearse el miedo a ser procesado u otra posición.

Scarry indica, también, que el hecho de pensar que se podría tener que hacer algo prohibido no significa que entonces que lo que es incorrecto o susceptible de penalización deba ser legalizado. Por otro lado, critica que antes de un atentado podría existir un cierto grado de información, como ocurrió en los meses antes y en las horas y minutos antes que los aviones se estrellaran en Nueva York y Washington. En vez de plantearse la tortura, porqué no plantearse un mejor uso de la información.⁶⁸ También el profesor Henry Shue refuta la idea que haya que plantearse la regularización de la tortura: si una situación excepcional, dice, obliga a un jurado a pensar si debe o no sentenciar a un torturador, eso no es argumento suficiente para legalizar un acto criminal.⁶⁹

Las reacciones críticas

En mayo de 2005 Amnistía Internacional (AI) criticó al gobierno de Estados Unidos, junto con el de Gran Bretaña, por subvertir los derechos humanos, sancionar el uso de la tortura y «usurpar el lenguaje de la justicia y la libertad».⁷⁰ La directora, Irene Khan, dijo que «la detención (de más de 500 hombres sin juicio) en la prisión de Guantánamo se ha convertido en el *gulag* de nuestro tiempo, encarnando la práctica de la detención arbitraria e indefinida que viola el derecho internacional». «Guantánamo —añadió— trae a la memoria la represión soviética». El informe indicó, además, que el Pentágono desplazó prisioneros a países con gobiernos autoritarios, como Uzbekistán o Egipto, para torturarlos, y que esta práctica recuerda a los desaparecidos en Latinoamérica.

⁶⁵ Dworkin, R. (2004) What the Court Really Said. The New York Review of Books, 12 de agosto. <http://www.nybooks.com/articles/17293>

⁶⁶ Steel, R. (2004) The Lesser Evil: Fight Fire With Fire. *The New York Times Book Review*, 24 de Julio.

⁶⁷ Ver el debate desde múltiples perspectivas y autores en Greenberg, K. (2006) *The Torture Debate in America*. New York: Cambridge University Press.

⁶⁸ Scarry, E. (2004) Five Errors in the Reasoning of Alan Dershowitz. En Levinson S. (Ed.) *Torture. A Collection. Op. cit.* pp. 281-290.

⁶⁹ Shue, H. (2004) Torture. En Levinson S. *Ibidem*. P.58.

⁷⁰ www.amnesty.org/report2005

Las acusaciones de AI se sumaron a la de Human Rights Watch, que pidió entonces que se nombrase a un fiscal especial para investigar el papel de Rumsfeld, del ex director de la CIA George Tenet y de altos cargos militares por su papel en Guantánamo y en Abu Ghraib. Estas acciones se unen a pronunciamientos de la Corte Suprema y a sentencias de jueces para proteger los derechos de los detenidos sin acusación ni juicio. La respuesta del Gobierno ha sido enjuiciar a suboficiales y soldados sin que se investigue ni acuse, como tampoco se exija, la dimisión de ningún responsable militar o civil. Bush, Cheney, Rumsfeld, Gonzales y otros han luchado para que la legislación les favorezca. La dimisión de Rumsfeld después de las elecciones legislativas de noviembre de 2006 que dieron la victoria a los Demócratas fue un pago político pero de ninguna forma una aceptación de responsabilidades. En 2006 la Corte Suprema falló que los tribunales militares establecidos por la Casa Blanca eran ilegales. La respuesta del Presidente fue interferir y lograr que la Military Commissions Act fuese más restrictiva con los derechos de los detenidos.

En junio de 2006 la Corte Suprema dictaminó que los tribunales militares creados por el Gobierno para acusar a sospechosos de terrorismo violan la ley de Estados Unidos y la Convención de Ginebra. Igualmente, la Corte declaró que los detenidos en Guantánamo tienen derecho a que se les aplique el *habeas corpus*. Anthony Romero, director de la American Civil Liberties Union, indicó que la Corte hizo saber al Presidente que «no tiene un cheque en blanco en la guerra contra el terror». La respuesta del presidente Bush fue que «el dictamen no llevará a que una serie de asesinos sean puestos en las calles. No voy a poner en peligro la seguridad del pueblo Americano». Una serie de expertos legales consideraron que el fallo de la Corte Suprema no implicaba que el Gobierno no pueda mantener a los 450 prisioneros en Guantánamo sino a las condiciones legales que se les deben aplicar. El Gobierno ordenó en julio revisar los casos de los prisioneros en Guantánamo y otros centros de detención para que se cumplan los principios establecidos en el Artículo 3 común de la Convención de Ginebra.

En febrero de 2007 la Corte Federal de Apelación del Distrito de Columbia Circuit falló a favor de la tesis gubernamental indicando que los detenidos en el campo de prisioneros de Guantánamo no tienen el derecho a ser juzgados en cortes normales estadounidenses e implícitamente que no tienen derecho al *habeas corpus*. El argumento principal fue que los prisioneros se encuentran fuera del territorio de Estados Unidos. La juez Judith Rogers estuvo en desacuerdo con el fallo y señaló que la Constitución establece que se puede limitar el *habeas corpus* sólo en casos de rebelión o invasión.⁷¹ Grupos de derechos humanos indicaron que la MCA es ilegal precisamente porque despoja a los prisioneros y a extranjeros sospechosos que residan en Estados Unidos del *habeas corpus*. Además, las condiciones de su detención son ilegales. Jennifer Daskal, de Human Rights Watch indicó con motivo del fallo: «Sabemos que hay detenidos en Guantánamo que han sido capturados en 14 países del mundo, y en muchos casos vendidos a Estados Unidos por cazadores de recompensas».⁷²

A todo esto se suma que desde 2001 se han registrado decenas de casos de errores que han llevado a la detención, y torturas, a personas inocentes.⁷³ Pero el Presidente de la Corte Federal consideró que en situaciones excepcionales este derecho se puede limitar. La cuestión será presentada otra vez ante la Corte Suprema, y una serie de congresistas demócratas han manifestado su intención de restaurar totalmente el *habeas corpus*. El 8 de marzo catorce detenidos comenzaron a ser juzgados en esa localidad sin garantías legales.

La estrategia defensiva del gobierno de EEUU le ha dado resultados diversos, como por ejemplo este fallo. A la vez, los medios periodísticos han difundido desde 2004 cada vez más informes y testimonios de torturas y algunos de ellos han empezado a pedir responsabilidades al Gobierno. El *Washington Post* ha denominado a Richard Cheney «El vicepresidente de la tortura» debido a su empeño en bloquear en 2005 una Ley en el Congreso que prohibiría todo tipo de malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad de EEUU.⁷⁴ Como ha indicado el analista

⁷¹ Editorial (2007). «American Liberty at the Precipice. *The New York Times*. 22 de febrero.

⁷² Declaraciones en Sevastopulo, D. (2007) Court Blow for Guantánamo Prisoners. *Financial Times*, 21 de febrero.

⁷³ Ackerman, B. (2006), *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in An Age of Terrorism*. Yale: Yale University Press.

⁷⁴ «Vice President for Torture», *The Washington post*, 26 de octubre, 2005. Ver también Calvo, J.M., (2005) El Lado Oscuro de EEUU, *El País*, 17 de noviembre, y Borger, J. (2005) Cheney May Be Guilty of War Crime, *The Guardian*, 29 de noviembre.

Anthony Lewis, EEUU precisa unos dirigentes que se comprometan con los derechos constitucionales, «pero el país está gobernando por personas que no han mostrado ningún interés en este compromiso». ⁷⁵

Donald Rumsfeld, por otro lado, se encuentra acusado por parte del Centro de Derechos Constitucionales, el National Lawyers Guild y otras organizaciones de EEUU como criminal de guerra y pidieron a la Justicia alemana que iniciaran una investigación criminal contra él y otros miembros del gobierno de Bush. En 2004 un grupo de oficiales juristas de las fuerzas armadas del Judge Advocate General's Corps se dirigieron a la New York City Bar Association's Committee on International Human Rights para expresar su preocupación por la práctica de la tortura en las prisiones militares. ⁷⁶ La jurista Marjorie Cohn, de la Thomas Jefferson School of Law y Presidenta del National Lawyers Guild, considera que esta acusación es justa dado que el secretario de Defensa sancionó el uso de la tortura y de tratos inhumanos y crueles, y bajo la doctrina de responsabilidad de mando, «un comandante puede ser procesado por los crímenes de guerra que cometen sus inferiores si sabía o debería haber sabido que se podían cometer y si no hizo nada para prevenirlos». ⁷⁷

Por su parte, dos juristas del Center for Constitutional Rights han indicado: «Funcionarios de Estados Unidos han cometido crímenes y hay una conspiración dentro del gobierno de Bush para asegurar que ninguno de los altos cargos perpetradores sean llevados a la Justicia. Sea que lleve unos pocos años o treinta como ha llevado que se procesara a Pinochet, los funcionarios acusados de crímenes de guerra comparecerán ante la Ley». ⁷⁸

Human Rights Watch publicó en abril de 2005 un informe pidiendo que un fiscal especial (*Special Prosecutor*) se encargase de examinar la conducta del entonces secretario de Defensa Donald Rumsfeld y el ex director de la CIA, George J. Tenet, por supuesta «responsabilidad de mando» (Command Responsibility) por crímenes de guerra y tortura por parte de tropas de Estados Unidos

en Afganistán, Irak y Guantánamo. Para HRW, tres años de denuncias sobre la situación de los detenidos no habían producido ningún tipo de respuesta positiva por parte de Rumsfeld.

Por otro lado, HRW acusó a Tenet de haber autorizado a la CIA para transportar detenidos a terceros países para ser torturados. También el Teniente General Ricardo Sánchez, ex comandante de las fuerzas de EEUU en Irak, y el General Geoffrey Miller, ex comandante del campo de prisioneros en Guantánamo fueron acusados como responsables de tortura y crímenes de guerra. Reed Brody, consejero especial de HRW, indicó entonces que estas violaciones no eran obra de soldados aislados sino «el resultado de decisiones tomadas por altos cargos de EEUU, y que el Gobierno estaba creando «una barrera de inmunidad que rodea a los arquitectos de la política que ha conducido a estos crímenes». ⁷⁹

Otra iniciativa importante ha sido la del Center for Constitutional Rights que inició una campaña en 2006 para someter al presidente Bush a un *impeachment* (mecanismo de enjuiciamiento previsto por la Constitución de Estados Unidos que se puede llevar a cabo en circunstancias especiales). El CCR considera que el Presidente está desmantelando la Constitución a través de la práctica de arrestos ilegales, promoviendo la tortura, autorizando escuchas ilegales a los ciudadanos ⁸⁰ y suprimiendo la libertad de expresión. Otras organizaciones, como Human Rights First y American Civil Liberties Union (ACLU) están también elaborando informes sobre los sitios secretos de la CIA, prestando asistencia legal a los detenidos, y cooperando con congresistas demócratas y algunos republicanos para revertir las leyes del Gobierno.

El clima que existe en contra de las políticas represivas del Gobierno lo muestra el *New York Times*, que en su página editorial pidió en marzo pasado al Congreso que «se acabe el ataque contra las libertades» que ha realizado en los últimos cinco años el Gobierno. Entre las medidas que pide a los congresistas que tomen se encuentran:

⁷⁵ Lewis, A. (2004) The Road to Abu Ghraib, *The American Prospect*. Número especial sobre Bringing Human Rights Home, octubre. www.prospect.org

⁷⁶ Hersch (2004), p. 42.

⁷⁷ Cohn, M. (2006) Donald Rumsfeld: the War Crimes Case: <http://jurist.law.pitt.edu/forumy/2006/11/donald-rumsfeld-war-crimes-case.php>

⁷⁸ Ranner, M. and Weiss, P. Litigating Against Torture: the German Criminal Prosecution. En Greenberg, K, *The Torture Debate in America*, op.cit, p.266.

⁷⁹ Human Rights Watch, (2005). U.S.: Investigate Rumsfeld, Tenet for Torture». <http://hrw.org/english/docs/2005/04/24/usint10511.htm>

⁸⁰ Center for Constitutional Rights (2006). *Articles of Impeachment Against George W. Bush*. New Jersey: Melville House Publishing.

- a. restaurar el *habeas corpus*
- b. detener el espionaje ilegales sobre los ciudadanos,
- c. cerrar las prisiones de la CIA, empezando por Guantánamo,
- d. prohibir las entregas y transferencias de prisioneros a otros países,
- e. definir con precisión que es «un combatiente» para que ese concepto no pueda ser utilizado de forma arbitraria,
- f. registrar legalmente a los prisioneros de Afganistán y otras partes, abandonando los irregulares «tribunales de revisiones de la situación de combatientes»,
- g. presionar al Poder Ejecutivo para que cese de clasificar y prohibir el acceso público a documentos oficiales (el Gobierno ha clasificado 15.6 millones de documentos en 2005, el doble que en 2004).⁸¹

Una característica del Estado de Derecho es que su sostenibilidad y legitimidad depende de la no violación de sus reglas y de la preservación de los procedimientos que protegen la existencia misma del Estado de Derecho. En el momento que un grupos de personas son detenidas sin acusación y torturadas, el Estado cede su legitimidad a ideologías que no respeten los valores ni los Derechos Humanos. Como indica Dworkin «debemos estar dispuestos, por respeto a las tradiciones y valores democráticos, a aceptar una cierta pérdida desconocida de eficiencia policial o militar por deferencia hacia a esta moralidad. La Constitución demanda que se corra el riesgo en el procedimiento criminal ordinario: sin duda, la policía podría ser mas eficiente en prevenir el crimen, y todos estaríamos más seguros, si se ignorasen los derechos y los procedimientos debidos».⁸²

La tortura no es una acción que pueda regularse porque su práctica es absoluta: una vez que se deja en manos de un funcionario (soldados, policía, burócrata, miembro de un servicio privado de seguridad) que torture no se puede poner límite a su actuación. La experiencia y práctica de la tortura muestra, además, que una vez que se abre la compuerta desde el poder del Estado o de un funcionario intermedio, se puede empezar por un golpe «no severo» y se puede terminar con la muerte y con las amenazas y

torturas a familiares. Si además el uso de la tortura se enmarca en una visión totalizadora y casi mística de salvar a una sociedad dada de un peligro (subversivo o terrorista), las condiciones están dadas para que se use con una supuesta legitimación que auto exculpa a quien la ordena o la permite y a quien la practica.

Por otro lado, si un sistema legal regulariza la tortura produce una perversión de los valores democráticos y de las garantías y protección de los derechos humanos. El hecho de que se practique la tortura o que un gobernante o funcionario decida usarla en un momento dado no significa que normalicemos y aceptemos su existencia. Recordar que la tortura no debe existir, aunque se practique no es una hipocresía, sino la lucha por valores y prácticas democráticas. Por último, que en una situación extrema se utilice la tortura y se argumente que se ha usado para el bien común no debe llevar a considerar su legalización sino a contemplar el caso en sus particularidades. Proponer la legalización es una muestra del autoritarismo antidemocrático de sus autores.

El comentarista católico conservador Andrew Sullivan considera que una República democrática no debe cruzar la línea de autorizar la tortura. Admite que en un caso extremo una autoridad estatal podría utilizarla, creyendo sinceramente que violará la Ley para un hacer un bien (por ejemplo, impedir que estalla la «bomba de tiempo»). Pero en ese caso, la autoridad que realiza un acto ilegal (por ejemplo, autorizar la tortura) deberá someterse a la Ley que lo prohíbe.

Sullivan indica que este sería «un compromiso» entre el acto de violar la Ley y proteger su existencia. Pero critica a Krauthammer (y los que argumentan como él) porque su propuesta «no es retener nuestra alma como una república libre al tiempo que nos protegemos de una catástrofe en unos casos extremadamente excepcionales. Lo que Krauthammer propone es algo muy diferente_ que nuestras «manos sucias» sean legalmente limpiadas antes y después de ese acto ilegal. Ese es el Rubicón que no debemos cruzar, porque marca la frontera entre un país libre y uno que no lo es».⁸³

⁸¹ Editorial (2007) How to End the Assault on Liberties. *The New York Times*, 5 de marzo.

⁸² Dworkin, R. What the Court Really Said, *The New York Review of Books*, *op. cit.*

⁸³ Sullivan, A. (2005) Winning the War on Terrorism Without Sacrificing Freedom. *The New Republic*. 19 de diciembre. www.tnr.com

Por otro lado, no existe la medida y la norma que permita torturar sólo «un poco». Como explica la jurista Dinah Pokempner, «la norma contra la tortura no puede ser interpretada sólo como «negativa», requiriendo del Estado que se refrene de realizar ciertos actos». Y añade: «Que la tortura se practica regularmente no es un argumento a favor de la excepcionalidad de la norma, no más que la ubicuidad de la violación puede ser un argumento para considerar que en determinadas circunstancias violar puede ser autorizado o no ser considerado un delito. Cuando se entiende la naturaleza de la tortura, queda en claro porqué la prohibición debe ser absoluta».⁸⁴

«El mundo que construye la tortura es uno que rechaza los principios fundamentales del orden legal que protege la dignidad humana». Si se van a torturar a terroristas en nombre de defender nuestra libertad, entonces el mundo quedará dividido entre los que tienen derecho a la protección jurídica y los que no pueden gozar de ella. En ese caso, «no podremos esperar reciprocidad, no solamente de los terroristas sino también de otras naciones que, siguiendo el liderazgo (de EEUU), adopten el hábito de torturar a sus enemigos más temidos. Estaremos entonces situados en la Era de las Tinieblas más en un mundo nuevo».⁸⁵

⁸⁴ Pokempner, D. (2006). Command and Responsibility for Torture. En *Torture. A Human Rights Perspective*. *Op. cit.* pp. 166-167.

⁸⁵ Pokempner (2006), *op. cit.* p. 172.

The United Nations and Private Security Companies: Responsibility in Conflict

Steven Martin¹

Abstract

The international community is undergoing a transformation in the way that security is managed. The growth of the private security industry in this regard has not been equally matched with adequate national or international responses. This lack of action has left a gap in which many critical issues emerge such as human rights concerns, corporate social responsibility and accountability. The United Nations stands in a critical position to take a leadership role in addressing not only specific issues that have emerged and require due attention, but on a wider scale to understand the very transformation of humanitarian and post-conflict environments. This paper addresses emerging trends and evaluates responses and inherent limitations concerning the proliferation of private security within the international community, and in particular within the United Nations itself.

Introduction

The end of the Cold War brought about shift in the very nature of conflict and in conjunction, the way security is managed. In this regard, the role and use of private security is becoming

more prevalent in many of today's humanitarian and post-conflict settings, even to the extent that the establishment of the global private security industry is already a *fait accompli*.² The industry, arguably stemming from what were once known as mercenaries, are now more commonly referred to as private military or security companies. The astonishing proliferation of these security providers in all corners of the world in recent years has left policy-makers, academics, and the mass public largely unprepared and scrambling to comprehend the novel emergence of an industry already undertaking essential and fundamental tasks in the provision of global security. Such developments, drawn from wider trends in globalisation and privatisation, have raised concern amongst many who see private security operations as unchecked, unregulated and having long-term implications not yet fully understood. In particular, the United Nations (UN) system will soon be forced to engage with private security providers in the near future, as interaction between the two entities will only increase.³

Analysing this emerging phenomenon thus far has been limited. Increasingly though, there is concern and emphasis on exploring the nature and scope of private security companies with a view to ensuring the appropriate application of international human rights standards and international humanitarian law.⁴

¹ Graduate of the European Master's Degree in Human Rights and Democratisation

University of Deusto, Bilbao, Spain. shmartin77@gmail.com

² Holmqvist, C. (2005) *Private Security Companies: The Case for Regulation*, SIPRI Policy Paper, No. 9, January, p. 52.

³ Hellinger, D. (2004) *Humanitarian Action, NGOs and the Privatization of the Military*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp. 192-195.

⁴ UN Commission on Human Rights (2006) *Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination on the resumed first session – Addendum*, E/CN.4/2006/11/Add.1, 3 March, para. 18.

Thus far, the weak response by the international community has allowed these companies to operate largely unregulated. This paper tracks and evaluates a number of distinguishing features underpinning the private security industry: i) Private military and security companies, which began low profile operations in the mid-20th Century, have since become integrated into the contemporary corporate structure, characterised by present trends of privatisation and globalisation; ii) New UN doctrine concerning humanitarian and post-conflict intervention emerged in the 1990s and private security providers have found a niche in this readjustment, and are being gradually introduced into UN humanitarian and peace operations; and iii) There exists neither clear policy nor guidelines in the UN system concerning these companies, nor adequate international norms specifying what activities companies can and cannot undertake. Existing instruments and monitoring mechanisms are ill equipped.

Even though security providers attempt to legitimise their industry, there remains limited available information from the supplier and user perspectives. While security providers are more willing to speak publicly than their clients, this openness only emanates from select industry representatives.⁵ Despite this limited openness, the very nature of the security business remains characterised by secrecy and confidentiality. Governments, UN agencies and other organisations also remain very sensitive about the issue of private security providers due to possible reputational costs of engaging with these companies.

Prior to further examining the development of the private security industry, its impact, and its future, it is critical to have an understanding of the makeup of the industry itself. From

the outset, many claim that there is no standard definition of what actually constitutes the private military or security industry.⁶ Such claims are accurate. These private operators are known by many names—mercenary firms, hired guns, private armies, private military corporations, private security firms or companies, private military contractors, corporate military providers, and so on. The following breakdown serves as an introduction to the complexities that form the industry. In reality, clear-cut distinctions within the industry lack delineation with the panoply of these services defying any classification.⁷ As a basic starting point, the following unpacks some of the basic elements and characteristics within the industry through summarising three terms: mercenaries, private military companies, and private security companies.

In the classical sense, the definition of mercenary applies to individual combatants fighting for financial gain in a foreign armed conflict. The majority of recent instances stem from the struggle of Africa in the post-colonial liberation period in the 1950s and 1960s.⁸ These individuals were seen to operate with little or no regard for ideological, national or political considerations, and have commonly been referred to as the «dogs of war».⁹ Mercenaries were first defined within Article 47 of Protocol I of the Geneva Convention and included six specific criteria, of which all had to be met to qualify under the article.¹⁰ Subsequent international conventions, the Organisation of African Unity Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa (OAU Mercenary Convention)¹¹ and the UN International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries (UN Mercenary Convention)¹² incorporated the definition within Art. 47 and criminalised mercenary activities. Existing international

⁵ Much from the industry comes from Doug Brooks, president of the International Peace Operations Association (IPOA), a trade association pushing for legitimacy within the military and security sectors; Tim Spicer, the chief executive officer of Aegis Defence Services, and former employee of Sandline International; and Christopher Beese, chief administrative officer of ArmorGroup International.

⁶ Wheeler, V. and A. Harmer (eds.) (2006), *Resetting the Rules of Engagement: Trends and Issues in Military–Humanitarian Relations*, HPG Report 21, March, p. 68.

⁷ Zarate, J. (1998) «The Emergence of a New Dog of War: Private International Security Companies, International Law and the New World Disorder». *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34, No. 1, 1998, p. 91.

⁸ Schreier F. and M. Caparini (2005) *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*. Geneva

Centre for the Democratic Control of Armed Forces, No. 6, March 2005, pp. 15-17.

⁹ For more on the history of mercenaries see: Millard, T. (2003) Overcoming post-colonial myopia: A call to recognize and regulate private military companies. *Military Law Review*, Vol. 176, June 2003.

¹⁰ Protocol Additional to the Geneva Convention of 12 August 1949, and Related to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977, Art. 47.

¹¹ OAU Convention for the Elimination of Mercenaries in Africa, entered into force in 1985 (CM/817 (XXIX), Annex II, Rev. 1, 1977.

¹² International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, A/RES/44/34, 1989.

law in effect is designed to regulate only one type of mercenary, the unaffiliated individual acting counter to the interests of post-colonial African states and not modern applications.

Discussion surrounding such security issues moved beyond strictly mercenaries in the 1990s and broadened the discussion to include private military companies (PMCs). PMCs do not actually exist within any current international legislation or convention, and have been at times labelled «new mercenaries».¹³ These corporate entities offer a wide range of for-profit services in conflict settings that were in most instances previously undertaken by national military forces. Their purpose is to enhance the capability of a client's military forces to function better in war, or to deter conflict as much as possible. Clients are predominantly governments, although in a growing number of instances such services are contracted by multi-national corporations (MNCs) or non-governmental organisations (NGOs). More common PMC services include consulting, training, logistical support, intelligence and reconnaissance, and demining.¹⁴ Industry heavyweights have included Military Professional Resources, Incorporated (MPRI), DynCorp International, Defence Systems Limited (DSL) (a part of ArmorGroup), Sandline International (ceased operations in 2004), and the infamous Executive Outcomes (ceased operations in 1998).¹⁵

The private security company (PSC) industry has a history preceding PMC operations. As with PMCs though, references to PSCs do not exist within any existent international convention. PSCs are similar to PMCs in that they are profit-driven organisations offering professional services. However, many classify PSCs as more focused on providing security and protection to individuals and infrastructure. PSCs provide varying degrees of security for multinational corporations in the extractive sector, governments, UN insti-

tutions, other international organisations in conflict and unstable regions.¹⁶ Activities vary considerable from company to company, but include consulting, training, infrastructure protection, escorting, and personal security. Well known PSCs include Control Risks Group, Kroll Inc., Aegis Defence Services, Global Strategies Group and also include companies categorised as PMCs such as ArmorGroup, DynCorp, LifeGuard and Group 4 Securicor.

Despite the categorisation above, one of the most difficult aspects of writing about this industry is the fact that there are no universally accepted definitions of even the most widely used terms.¹⁷ Even a seemingly simple list including all companies working within the private security sectors does not exist.¹⁸ Media, human rights organisations, academics, security companies and even governments all have their own opinions and ideas as to what activities and actors constitute the industry. Numerous companies offer services that could be placed both military and security categories. Despite not legally qualifying under international law, many see companies such as Executive Outcomes as eroding the distinction between legitimate modern private companies and traditional mercenaries.¹⁹ Companies now «corporatise» operations with some even publicly traded and supported by elaborate websites detailing the range of available services, employment opportunities, and previous partnerships.²⁰ The globalised nature of today's economy is also evident from the structure of PSCs with the extent of corporate links, cross shareholdings or directorships, not always clear. Some conclude that the traditional utilisation of mercenaries has undergone a metamorphosis with old and new forms of mercenarism presently intermixed.²¹

¹³ Isenberg, D. (1998) «The New Mercenaries». *Christian Science Monitor*, 13 October.

¹⁴ Schreier and Caparini, *Privatising Security*, cit., pp. 17-26.

¹⁵ For more information on Executive Outcomes, see Singer, *Corporate Warriors*, cit., pp. 101-118, and Goddard, S. (2001) *The Private Military Company: A Legitimate International Entity within Modern Conflict. Master's Thesis, Master of Military Art and Science*, Fort Leavenworth, Kansas.

¹⁶ Schreier and Caparini, *Privatising Security*, cit., pp. 29-33.

¹⁷ Brooks, D. and H. Solomon (2000) From the Editor's Desk. *Conflict Trends*, No. 6, June 2000, pp. 1-2.

¹⁸ The IPOA undertook its own industry survey with results not yet released. In addition, a partial list of companies related to US contractors is

available through the International Consortium of Investigative Journalists, [<http://www.publicintegrity.org/wow/>], (Accessed 20 May 2006).

¹⁹ UN Commission on Human Rights (2004) Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, E/CN.4/2005/14, 8 December.

²⁰ Schreier and Caparini, *Privatising Security*, cit., p. 8.

²¹ Gómez del Prado, J. (2006) Some Emergent Trend Arising from the Activities of a New Non-State Actor: The Private Military/Security Companies, paper presented to *The Human Rights Council: An Expert Meeting on Challenges Ahead*, Casa de América, Madrid, 6-7 April 2006

Peter Singer²² argues that the only thing that all of these private military and security companies have in common are that available services fall within the military domain.²³ Singer classifies these companies as business providers of professional services intricately linked to warfare and thus as an evolution from previous mercenary practice and defines them in three broad sectors depending on how closely they are linked to front-line operations.²⁴ Not everyone though shares Singer's classification. Caroline Holmqvist deems it unnecessary to distinguish between specific actors and actions within the industry, preferring instead to group military and security together under one umbrella using the term private security company.²⁵ This paper follows Holmqvist and avoids the distinction between military and security categories. The term private security company (PSC) is used within this paper to encompass the entire industry including both military and security companies.

The Private Security Industry

Once clear and distinct responsibilities within humanitarian and post-conflict settings have become blurred and ambiguous as PSCs move into these environments. The client list of private security companies is ever lengthening, as is the number of companies themselves.²⁶ The wide scope of industry operation, in over 50 countries, including Afghanistan, Angola, Croatia, Ethiopia-Eritria and Sierra Leone, parallels the equally impressive array of services. Available estimates place between 15,000 and 30,000 security contractors in Iraq alone.²⁷ In 2001, the size of the global market for private military and security companies was estimated at around \$100 billion and continued to expand largely

boosted by the conflicts in Afghanistan and Iraq.²⁸ However, the perception that such relationships are confined to governments and private entities are misleading and rapidly changing.

The World Wildlife Fund solicited bids from the South African security firm Saracen to train and protect its guards when faced with the possible extinction of the northern white rhino in a park in the Democratic Republic of Congo (DRC).²⁹ Both Worldvision and the International Committee of the Red Cross (ICRC) hired LifeGuard Security for staff and site protection.³⁰ In Afghanistan, private security companies assisted the UN in logistics and security activities related to recent presidential and parliamentary elections. In Iraq, private security services are increasingly utilised by organisations including the UN. These are just a few of the many examples highlighting the varied and expanding role of private security companies into areas once more limited to governments, NGOs, and the UN.

In tracing the surplus of security professionals, it appears that it was largely created from the downsizing of militaries after the Cold War. Many armed men and servicewomen, and others in the intelligence sector seeking alternative employment came from Western states, the former USSR, some Eastern European countries, and South Africa following the end of apartheid.³¹ Suddenly a wealth of military experience and expertise was no longer on the public payroll. The nature of government restructuring was not solely limited to defence sectors, but moreover reflected a broader global trend toward the privatisation of public assets. Recent decades were more broadly marked by neo-liberalist tendencies where greater outsourcing of government services such as education, health and defence sectors, once characterised as representing the pillars of the state, were being relin-

²² Peter W. Singer, Senior Fellow, and Foreign Policy Studies Director with the Brookings Institution, is one of the leading experts on the private military/security industry. See Singer, P.W. (2003) *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Ithica, New York, Cornell University Press.

²³ Singer, *Corporate Warriors*, cit., pp. 88-100.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Holmqvist, *Private Security Companies*, cit., pp. 5-7.

²⁶ Singer, *Corporate Warriors*, cit., pp. 3-18.

²⁷ Cockayne, J. (2006) *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*. International Peace Academy, New York, March 2006, pp. 1-2.

²⁸ ICRC (2004), The ICRC to expand contacts with private military and security companies, 4 August, [<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/63he58?opendocument>], (Accessed 20 May 2006).

²⁹ Saracen is considered a subsidiary of Executive Outcomes, while Lifeguard Security also has close links; See Avant, D. (2004) The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives*, Vol. 5, p. 153.

³⁰ Singer, *Corporate Warriors*, cit., p. 11.

³¹ Between 1986 and 1997, the number of individuals in the armed forces fell by approximately six million. See: Spearin, C. (2001) Private Security Companies and Humanitarians. *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 1, Spring, pp. 27-29.

quished by governments.³² Thus the privatised military industry drew its precedent and justification from the wider «privatisation revolution».³³

The UN system has not escaped this trend of privatisation and the last 20 years have also seen exponential growth in UN reliance on the private sector and NGOs for a number of activities including relief services, election monitoring, development assistance, environmental action, human rights, gender issues, and health services.³⁴ The proliferation of the private sector has been swift to capture the gap that emerged in many sectors after the contraction of public institutions. Concurrently, while privatising key institutional functions continues, the demand upon states to intervene in situations of instability and human rights abuses has not abated. Consequently, the international community's incomplete toolbox for adequate nation-building and stabilisation activities necessitates that private security sector undertake and fulfil outstanding activities.³⁵

Furthermore, the changing nature of warfare over the last several decades has profoundly influenced the environment and manner in which humanitarian and post-conflict organisations operate. Towards the end of the Cold War and moving into the 1990s, many newly emergent states faced a crisis of capacity and legitimacy, which is reflected in the rise of internal conflict as the dominant form of warfare. Traditional warfare between states using national military forces is increasingly being usurped by low-intensity intra-state conflicts where governments affected by such insurrections have not sufficiently maintained internal order. New non-state actors with different attributes are emerging and posing an ever-increasing threat to organisations working in humanitarian and post-conflict environments. While the ac-

tual number of intra-states conflicts has actually decreased since 1993, this period shows a marked increase in combatants directly targeting civilians and relief workers, including UN staff, with seeming impunity.³⁶ One of the first large-scale attacks directly against the UN occurred on 19 August 2003, when insurgents in Iraq detonated a massive truck bomb outside UN in Baghdad, killing 22 people and wounding more than 150.³⁷ The majority of actors point much of the recent breakdown in overall security to Iraq and Afghanistan and link it to the broader «war on terror».³⁸ Such developments have forced many organisations to heighten needs and led to revaluations of security measures ensuring protection of operations and personnel. Thus, there is no doubt that the very environments in which humanitarian and post-conflict activities takes places is under metamorphosis.

The United Nations And Private Security Companies

In 2003, the International Peace Operations Association (IPOA) proposed to supplement the «inadequate and weak» UN Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUC) with everything from aerial surveillance to armed rapid deployment police, and in doing so would «provide more transparency and accountability for their operation than any UN peacekeeping deployment – ever».³⁹ Despite determined attempts, the proposal was not adopted. Recently asked whether the UN's official position on using private security contractors had changed, UN spokesman Farhan Haq replied, «The one-word answer is no».⁴⁰ This might have been the situation in the DRC at that time; however, such a blanket dismissal of any relationship concerning the UN and PSCs, either then or now, is misleading. The existing relationship

³² De Feyter, K. and F. Gómez Isa (eds.) (2005) *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation*. Antwerp, Intersentia, 2005, pp. 13-14.

³³ Worden, L. (2004) Downsizing and outsourcing, we've sprung Pandora's Box. *The Signal*, [<http://www.scvhistory.com/scvhistory/signal/iraq/sq062704.htm>], (Accessed 20 June 2006).

³⁴ Weiss, T. and E. Smith (1997) UN task-sharing: towards or away from global governance?. *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 3, 1997, p. 613.

³⁵ UK Foreign and Commonwealth Office (2002) *Ninth report of the Foreign Affairs Committee, Session 2001-2002: Private Military Companies Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, Stationery Office, para 9.

³⁶ UN News Service (2006), *More than two dozen UN personnel were killed in 2005 – Staff Union*, [<http://www.un.org/News>] (Accessed 10 June 2006).

³⁷ Human Rights Watch, (2005) *A Face and a Name: Civilian Victims of Insurgent Groups in Iraq*, Vol. 17, No. 9 (E), Part VIII, pp. 73-80.

³⁸ Ibidem.

³⁹ IPOA, (2003) *Supporting the MONUC Mandate with Private Services in the Democratic Republic of Congo*, Presentation, [<http://www.ipoa-online.org/publications/reports>], (Accessed 20 June 2006).

⁴⁰ Ulam, R. (2006) Peace Corp. *The Boston Globe*, [http://www.boston.com/news/globe/ideas/articles/2006/04/23/peace_corp], (Accessed 5 May 2006).

between PSCs and some UN departments, funds, programmes and organisations in the system has been noted, whereby the nature and scope of utilizing the services of private security companies necessitates further investigation.⁴¹ As the UN relies on the private sector to supplement its activities, such partnerships will undoubtedly continue. Farhan Haq stated that the UN's position concerning PSCs has not changed. The following demonstrates otherwise.

Peace Support Operations - Most private functions within the UN thus far have kept PSCs in the background performing logistical support. Some suggest that the very need of the UN and other organisations to contract PSCs has revealed many of the shortcomings in responding to a growing number of crises. During the mid-1990s, the debated successes of Executive Outcomes in Angola and in Sierra Leone were key in altering the course of conflicts both in countries. Ongoing crises such as the fighting in the Darfur region of Sudan, leaving 180,000 dead and nearly two million refugees, is but one recent conflict where PSCs claim to be able to assist the international community succeed in bringing much needed stability to a troubled region.⁴² PSCs though carry plenty of limitations, such as heavy political baggage and possess certain characteristics that will likely limit their chances of use by the UN to assume more aggressive and offensive activities that what currently exists.⁴³ Even so, proponents of private security playing a more central role within peace operations do not only come from the industry itself, but also include senior UN officials such as former Under-Secretary-General for Special Political Affairs, Brian Urquhart.⁴⁴ He advocates using private companies to supplement UN peacekeeping forces in front line operations, where, «in a perfect world we don't need them or want them. But the world isn't perfect».⁴⁵

Logistics and Support Services – Recent manifestations of governments and regional organisation turning over certain functions are evident as the US government relies on private contractors in Iraq, and less so with Economic Community of West African States.⁴⁶ So too has the UN followed this trend, albeit not to the same extent, and in some cases not by its own accord. A UK memorandum of understanding with the UN reserved the UK the right to use private companies to provide some logistical functions as deemed necessary and appropriate.⁴⁷

Specifically, the UN has collaborated with Aegis on at least several different occasions (the company is a registered and active UN contractor, while concurrently acting as a major security provider to the US government in Iraq). In Iraq, in October 2005, amidst high security concerns, the UN Office for Project Support (UNOPS) contracted Aegis to support the UN Electoral Assistance Division and the local election commission in the upcoming constitutional referendum and general elections. Aegis requirements included the provision of a mixed expatriate and Iraqi mobile security component to support electoral infrastructure inspection, liaison with electoral officers, and provide security teams to electoral sites throughout Iraq.⁴⁸ Additionally, Aegis assisted with the actual collection of ballot papers in the referendum to ensure no tampering or manipulation occurred.⁴⁹

In another example, in Afghanistan, leading up to the presidential elections in October 2004, Global Strategies provided operational and logistic support for the UN in the voter registration and voting process.⁵⁰ The Global mandate was quite broad beyond «traditional» security and logistical activities as it was also

⁴¹ UN Commission on Human Rights, Report of the Working Group, E/CN.4/2006/11/Add.1, cit., para. 26.

⁴² IPOA, (2004) *Darfur Crisis*, Concept Paper, [http://www.ipoaonline.org/publications/reports], (Accessed 2 June 2006).

⁴³ Dangerfield, et al. (2002), *Private Military Companies: Options for Regulation: A Response to the UK Government Green Paper*, Master's Degree, Cranfield University, Royal Military College of Science.

⁴⁴ See: Urquhart, B. (1993) For a UN Volunteer Military Force. *New York Review of Books*, Vol. 40, No. 11, pp. 3-4.

⁴⁵ Singer, P.W. (2003) Peacekeepers Inc. *Policy Review Online*, [http://www.policyreview.org/jun03/singer.html], (Accessed 10 May 2006).

⁴⁶ Isenberg, D. (2004) *A Fistful of Contractors: The Case for a Pragmatic Assessment of Private Military Companies in Iraq*, BASIC Research Report.

⁴⁷ Lilly, D. (2000) *The Privatization of Peacekeeping: Prospects and Realities*, in *Disarmament Forum*, UN Institute for Disarmament Research, No. 3, pp. 53-62.

⁴⁸ Cockayne, Commercial Security, cit., p. 9; and see the Aegis website, [http://www.aegisworld.com/case_studies.html], (Accessed 7 July 2006).

⁴⁹ Rayment, S. (2005) Trophy video exposes private security contractors shooting up Iraqi drivers, *The Telegraph*, 27 November.

⁵⁰ Asia Foundation, TAF-Global Voter Registration & Elections Process in Afghanistan, Factsheet [http://www.asiafoundation.org/pdf/Afghan_globalfactsheet.pdf], (Accessed 7 May 2006).

responsible for facilitating electoral activity conducted by affiliated organisations; liaising with local communities and authorities, and international organisations and military authorities; and even distributed civic education information and job applications. The company believes that its role was critical to the success of the voter registration programme, and paved the way for successful elections.⁵¹

Under examination, there are distressing aspects of distinction that emerge with such relationships. One of the key reasons, and publicly cited, why private companies were used relates them not being considered UN «official» employees, and as such not subject to restrictions under the UN minimum operating security standards (MOSS).⁵² Not being under the UN security umbrella affords increased mobility and freedom to operate in environments deemed too insecure for UN staff. This issue in itself raises questions in that an environment being considered too dangerous and off-limits for the UN, yet still suitable for contractors acting on its behalf.⁵³ However, when one notes that PSC offices and staff working on behalf of the UN in Afghanistan were attacked, including the killing of two Global employees by the Taliban, then the distinction or lack thereof between actors in the wider community may be criticised and may jeopardise UN security - the very reason why MOSS was developed.⁵⁴

Intelligence Services - The technology savvy nature of PSCs also places these actors in a good position for intelligence gathering and surveillance. Better known partnership include the US and its relationship in Iraq with CACI International, or the Colombian government and DynCorp, but also includes the UN and more unlikely users such as the International Monetary Fund.⁵⁵ In this sector, Kroll was hired by the UN for intelligence gathering on several known occasions. In April 2001, a Security Council committee hired Kroll to trace cash used by Angola's rebels, under

arms, oil and diamond trade sanctions for conducting a protracted civil war. The action was an unusual departure for the UN, as it usually relied on information from governments. Additionally, Kroll was contracted on behalf of the UN to document Iraqi industrial and weapons sites. While some critics expressed reservation about outsourcing such activities, then committee chairman, Hans Blix cited «no particular inhibitions about going to the private sector if we can get good and effective instruments».⁵⁶

Staff Protection - The UN has utilised the services of such companies as Control Risks Group and Aegis in Iraq to protect senior UN officials while operating within the country.⁵⁷ It is not uncommon for operators to require some sort of protection in present-day Iraq. However, for the UN to use the services of a PSC is somewhat of a departure. While it appears that this protection was financed by a Member State rather than directly by a UN agency, the services were nonetheless used.⁵⁸ Other companies have sought to profit from potentially lucrative UN security contacts in Iraq and by doing so demonstrate that securing as many contracts as possible makes good business sense. Global Strategies, (the largest PSC operating in Iraq) assisted the Coalition Provisional Authority (CPA) and the Iraqi administration to draft new regulations on security provisions, supplied the security and much of the logistics for the Iraqi currency exchange, while concurrently providing protection for UN offices and senior UN officials and numerous oilfields.⁵⁹

Humanitarian Operations - PSCs have already provided security and support to international and intergovernmental organisations such as UN Refugee Agency (UNHCR), UN Children's Fund (UNICEF), UN Development Programme (UNDP), and the World Food Programme (WFP) in humanitarian and post-conflict settings.⁶⁰ While some experts believe that this relationship between humanitarian actors and private security is growing, others are

⁵¹ Global Strategies Website, [<http://www.globalgroup.com/development/past-performance.php?id=1>], (Accessed 2 May 2006).

⁵² MOSS is a fundamental policy document for all UN field operations. The purpose of MOSS is to establish standard field based criteria for minimum security arrangements to enhance staff security and reduce risk to enable UN field operations. See: [<http://www.uniraq.org/documents/Guidelines%20-%20New%20MOSS%20Instruction%20Paper%20-%2012%20Nov%2002.doc>], (Accessed 20 June 2006).

⁵³ UN Security in Iraq Accountability Panel (2004) *UN Secretariat Summary of Main Findings and Conclusions*, 3 March, para. 116.

⁵⁴ See: MacAskill, E. (2004) Pentagon forced to withdraw leaflet linking aid to information on Taliban. *The Guardian*, 6 May.

⁵⁵ Holmqvist, Private Security Companies, cit., pp. 37-38.

⁵⁶ Lynch, C. (2001) Private Firms Aid UN on Sanctions: Wider Intelligence Capability Sought. *The Washington Post*, 21 April.

⁵⁷ Cockayne, Commercial Security, cit., p. 9.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Isenberg, *A Fistful of Contractors*, cit., p. 35.

⁶⁰ Spearin, *Private Security Companies*, cit., p. 28.

not convinced.⁶¹ Martin Barber, former Chief of Policy Development and Advocacy for the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), stated that while WFP used contractors to supply food in humanitarian operations, it does not use private contractors for security purposes for a number of reasons, of which include cost, loyalty and that they are potentially politically destructive.⁶² Oppositely, WFP security consultant Anne Paludan endorsed use of professional security companies, and indeed indicated at minimum discussion concerning a pragmatic rapprochement with private security firms.⁶³ WFP was specifically mentioned as procuring PSC service where in some cases it was the only way to operate in a lawless situation among warring factions.⁶⁴ As with Haq and her misinterpretation or narrow understanding of actual UN undertakings, perhaps field information is either not always passed along, or simply not recognized.

Civilian Police-Private companies have also recently adopted international policing functions. While there lacks a clear acceptance of private companies activity of a military nature, participation in international civilian policing appears more tolerable.⁶⁵ Contracting PSCs for policing though is an indirect arrangement. The US for example, does not have an international civilian police force of its own to deploy. Throughout the 1990s and continuing today, the US contracts PSCs to recruit and deploy international civilian police on its behalf. As such, the US contributions for international civilian police assignments deployed to Bosnia, Haiti, Kosovo, and East Timor were all private DynCorp employees.⁶⁶ Another major private contribution was ArmorGroups's contract in 1992, in the former Yugoslavia to provided 425 of the UN Protection Force's (UNPROFOR) 2,000 civilian support staff. Here too,

the UN welcomed supporting contractors within the greater UN family afforded them UN ID cards and full legal coverage.⁶⁷

Demining - This entails more than simply extracting explosives from the ground. Activities include teaching people how to protect themselves in mine-affected environments and advocating for a mine-free world. It is also about business opportunities. With demining operations contracted out in nearly every UN operation the global market has reached \$400 million annually.⁶⁸ Led by the UN Mine Action Service, 14 UN departments, agencies, programmes and funds play a role in mine-action programs in over 30 countries.⁶⁹ Much of the actual work is carried out by NGOs, with commercial contractors not far behind in offering humanitarian mine-action services. On numerous occasions, the UN has contracted companies such as DSL to handle its demining operations worldwide.⁷⁰ Selected other companies involved in UN demining activities include; British companies EOD Solutions Limited and MineTech International; and the US based Ronco Corporation, which has a contentious history including arms shipments contravening a UN arms embargo.⁷¹

The above represents a snapshot of the type of activities that PSCs undertaken on behalf of the UN, and in no way demonstrates the full or possible extent of the partnership. Following the bombing of the UN in Iraq, reports surfaced suggesting that the UN intended to hire «a top tier security firm», to provide all security-related services for UN global operations following a highly critical report that blamed «dysfunctional» UN security for unnecessary casualties in that bombing.⁷² While the UN subsequently withdrew the request, the instance nevertheless exemplifies that private security is more than sporadically used within the UN system.⁷³

⁶¹ Wheeler, V. and A. Harmer (eds.), *Resetting the Rules of Engagement*, cit., p. 69.

⁶² International Alert, (1999) *The Privatization of Security: Framing a Conflict Prevention and Peacebuilding Policy Agenda*, Report of the Wilton Park Conference, 19-21 November 1999, p. 35.

⁶³ Hellinger, *Humanitarian Action*, cit., p. 212.

⁶⁴ Vaux, T. et al. (2001) *Humanitarian Action and Private Security Companies: Opening the Debate*, International Alert, p. 15-18.

⁶⁵ Lilly, *The Privatization of Peacekeeping*, cit., p. 55.

⁶⁶ Avant, *The Privatization of Security and Change in the Control of Force*, cit., p. 155.

⁶⁷ Princeton Project on National Security, *Privatization of American National Security*, Middlebury College, Conference Transcripts, 9 October 2004, p. 8.

⁶⁸ Singer, *Corporate Warriors*, cit., p. 82.

⁶⁹ Electronic Mine Network, [<http://www.mineaction.org/index.asp>], (Accessed 13 May 2006).

⁷⁰ Spearin, C. (2001) *Ends and Means: Assessing the Humanitarian Impact of Commercialized Security on the Ottawa Convention Banning Anti-Personnel Mines*, Occasional Paper No. 69 (York University Centre for International and Security Studies, York University, Toronto).

⁷¹ Allegations surfaced against Ronco that it acted as an arms supplier and during its humanitarian demining in Rwanda in 1995, Ronco reportedly imported explosives in contravention of a UN arms embargo. See: Silverstein, K. (2000) *Private Warriors*, New York, Verso, p. 168.

⁷² Lederer, E. (2004) *UN Intends to Hire Security Firm*, *Newsday*, 4 March, [http://www.sandline.com/hotlinks/Assoc_press-UN_security.html] (Accessed 29 June 2006).

⁷³ Isenberg, *A Fistful of Contractors*, cit., p. 32.

Responses to the Private Security Phenomenon

With private security companies firmly ensconced in the international security sector, as evidenced within the UN, the need for an overarching response is necessary. Thus far, approaches by both the UN and its Member States have been uncoordinated and somewhat ineffective in addressing the overall private security phenomenon. Some individuals have advocated a total ban on PSC operations with the desire to renationalise such activities.⁷⁴ Given the global context of operations, this position is unrealistic, in many circles undesirable, and could ultimately reverse progress thus far by pushing the industry underground away from public scrutiny. Oppositely, some have pressed that companies only require self-regulation, where free market principles will ultimately ensure informal punishment of «bad» private security behaviour and for this reason additional legislation is unnecessary.⁷⁵ This too seems unrealistic and unfavourable by many. Somewhere in the middle of these two extremes lies a compromise. Pinpointing such a position though remains elusive.

Bringing together all industry actors and affected parties to openly discuss how best to address the changing nature of security is critical. Dialogue and information sharing must include all perspectives, private companies, civil society and all users, which has not yet occurred. Even efforts to convene a high-level policy round table with state participation, under UN auspices was deemed not possible owing to UN budgetary restrictions.⁷⁶ A contemporary approach is needed to address this contemporary phenomenon, which, as explored, is presently lacking.

Currently, the UN Mercenary Convention is the only international instrument remotely applicable to the activities of the private security industry.⁷⁷ It is within this context that the UN Commis-

sion on Human Rights mandated a Special Rapporteur on the use of mercenaries as a means of impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, to report on mercenary activities.⁷⁸ The Special Rapporteur emphasised the proliferation of mercenary activity in specific contexts and drew attention to the gaps and ambiguities in international instruments, while concurrently advocating for states to ratify the UN Mercenary Convention. The Special Rapporteur's mandate and the scope of the UN Mercenary Convention both suffer from narrow focusing on traditional mercenary issues or those pertaining to the right of peoples to self-determination.⁷⁹ International Alert, an NGO with special consultative status within the UN, noted that «while the Special Rapporteur's reports have done much to draw attention to the gravity of the situation surrounding mercenary activities and the actions of private security companies there has yet to be any recommendation made for a response».⁸⁰ Additionally, a lack of monitoring mechanisms under the Convention adds vagueness to the almost impossible to prove provision that all requirements must be satisfied prior to an individual being termed a mercenary. Thus, the proliferation of international PSCs has outstripped the effectiveness of the existing legal framework and enforcement mechanisms.⁸¹ The other limitation is the symbolic nature of state support. While offering information to support the Special Rapporteur's efforts, consider that it took until September 2001, (12 years later) for the required 22 state ratifications to bring the UN Mercenary Convention into force. Of the current 28 States parties that have ratified, and the additional nine states having only signed the Convention, only a minority represent Western countries, and those hosting the majority of today's PSC are conspicuously absent.⁸² The list of signatories thus acts almost as a form of *jus cogens* that runs counter to the treaty, in a sense, an «anti-customary law», and weakens any legal impact the treaty might have.⁸³

⁷⁴ Homqvist, *Private Security Companies*, cit., p. 41.

⁷⁵ Homqvist, *Private Security Companies*, cit., p. 42.

⁷⁶ UN Commission on Human Rights, Working Group Report, E/CN.4/2006/11/Add.1, cit., para. 21.

⁷⁷ Singer, P.W. (2003) *War, Profits and the Vacuum of Law: Privatised Military Firms and International Law*. *Columbia Journal of International Law*, Vol. 42, pp. 531-532.

⁷⁸ The Special Rapporteur on the Use of Mercenaries existed since 1987 and was serviced by Enrique Bernales Ballesteros from 1987 to 2004, and Shaista Shameem from 2004 to 2005.

⁷⁹ UN Commission on Human Rights (1997) Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding

the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by the Special Rapporteur, E/CN.4/1997/24, 20 February.

⁸⁰ International Alert, (2001) *The Mercenary Issue at the UN Commission on Human Rights*, p. 18.

⁸¹ UN Commission on Human Rights, Report on the question of the use of mercenaries, E/CN.4/2005/14, cit., para. 46.

⁸² States currently bound to the International Convention include: Azerbaijan, Barbados, Belarus, Belgium, Cameroon, Costa Rica, Croatia, Cyprus, Georgia, Guinea, Italy, Liberia Libyan Arab Jamahiriya, Maldives, Mali, Mauritania, Moldova, New Zealand, Qatar, Saudi Arabia, Senegal, Seychelles, Suriname, Togo, Turkmenistan, Ukraine, Uruguay and Uzbekistan.

⁸³ Singer, *War, Profits and the Vacuum of Law*, cit., p. 531.

In 2005, in its sixty-first session, the UN Commission on Human Rights ended the mandate of the Special Rapporteur.⁸⁴ A Working Group received a three-year mandate to carry on the work of the Special Rapporteur, although remained hampered by a restricted mandate, in so far as addressing the wider PSC phenomenon. The Working Group agreed to concentrate on the role of the state as the primary holder of the monopoly of the use of force and existing governmental agreements that provide private companies and their employees with immunity for human rights violations.⁸⁵ The Working Group expanded from previous activities noting the range of reported human rights violations in the course of PSC operations and turned towards the business responsibility through emphasizing the relevance and applicability of the *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* to the private security industry.⁸⁶ Having only completed one session thus far, the effectiveness of the Working Group remains unknown.

The UN would prefer legislation binding PSC activities on an international treaty basis, both being applicable to states and its own undertakings. Analysts agree though that states are primarily responsible to regulate PSCs operating globally from within their territory as a more realistic and effective option to regulate and control PSCs activities.⁸⁷ In whatever approach, states must ensure that despite ambiguity, relevant mechanisms are necessary to ensure that no acts by PSCs are *ultra vires* or outside the scope of authorised activity.⁸⁸ Remember that any PSC hired by the UN is located within territory of a Member State and should be subject to its legislation. However, only a hand-

ful states have adequate legislation in place reinforcing the UN Mercenary Convention and even fewer with relevant legislation regulating security companies operating out of their territory. As with international mechanisms, current national approaches are rather sporadic and weak, as they have limited effectiveness or even application to the wider PSC debate. There are scattered developments of national legislation addressing a variety of aspects, from mercenaries to regulating private security companies. Those states with noteworthy efforts include Belgium⁸⁹, New Zealand⁹⁰, South Africa⁹¹, the United States, and the United Kingdom⁹².

Thus far, industry efforts have focused on voluntary non-legally binding agreements focused on either individual companies or a wider consortium of industry actors. Eager to develop respect for and legitimise their industry, a number of proposals have emanated from PSCs themselves.⁹³ Many companies have their respective codes of conduct or ethics policies. Some these subscribe to international standards such as the ICRC Code of Conduct or to various UN Conventions. Others though lack any mentioning of such commitments altogether. The industry's most successful attempt to date is the IPOA Code of Conduct.⁹⁴ The IPOA serves to provide leadership within the industry in hopes of raising the level of awareness and standards by which companies must follow. Inherent limitations on vagueness concerning clientele, operations and enforcement leave many issues unaddressed. Furthermore, failure to adhere to the provisions set forth in the code may involve dismissal from the IPOA, with no other specified consequences.

Additionally, recent self-regulation efforts have emerged not only emanating from industry suppliers, but also from clients

⁸⁴ UN Commission on Human Rights (2005) Human Rights Resolution 2005/2, E/CN.4/RES/2005/2, 7 April.

⁸⁵ UN Commission on Human Rights (2005) Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of people to self-determination, E/CN.4/2006/11, 23 December, para. 5.

⁸⁶ UN Commission on Human Rights, Working Group Report, E/CN.4/2006/11/Add.1, cit., para. 32.

⁸⁷ Beyani, C. and D. Lilly (2001) *Regulating Private Military Companies: Options for the UK Government*, International Alert, p. 2.

⁸⁸ *Ibidem*. p. 37.

⁸⁹ UN Commission for Human Rights (2002) The Right of Peoples to Self-Determination and Its Application to Peoples Under Colonial or Alien Domination or Foreign Occupation, Note by the United Nations High Com-

missioner for Human Rights (Report of the Second Meeting of Experts), E/CN.4/2003/4, June, para. 27.

⁹⁰ New Zealand Government, (2003) Mercenary Activities (Prohibition) Act (83-2), 15 April.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² UK Foreign and Commonwealth Office (2002) *Ninth report of the Foreign Affairs Committee, Session 2001-2002: Private Military Companies Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*, Stationery Office

⁹³ Sandline International, (1998) *Private Military Companies -Independent or Regulated?*, White Paper, [<http://www.sandline.com/white/regulation.doc>], (Accessed 4 July 2006).

⁹⁴ IPOA, (2006) *IPOA Code of Conduct*, [<http://www.ipoaonline.org>], (Accessed 3 July 2006).

requiring services. This approach so far has been limited, but noticed. Amnesty International and other human rights organisations promote guidelines contained in the 2000 Voluntary Principles for Security and Human Rights.⁹⁵ In particular the Principles ensure that the private security sector observes the policies of the contracting company regarding ethical conduct and promote the observance of international humanitarian law and the practice under these policies should be capable of being monitored by companies or, where appropriate, by independent third parties. The Principles focus on private security within the extractive industry and target companies procuring necessary services. Here too, the initiative suffers from weak language defining circumstances for PSC use and although stated, lacks monitoring and enforcement mechanisms - a shortcoming characterising most initiatives.

Challenges and Issues with Private Security Companies

Within the UN system, efficiency and expediency are sometimes critically lacking and represent key outsourcing criteria.⁹⁶ Here business offers a tempting alternative. There may very well be benefits to choosing PSCs, although financial savings remains debateable, as there lacks any comprehensive cost-benefits analysis across the industry.⁹⁷ In some cases, employing a private company may appear as the only choice, where no other actors exists or offer such services. Industry advocates argue that in some situations business solutions can better address some of the human security problems that plague the international community and that in some cases long-term sustainable peace is dependant on skilled private companies and organisations specializing in peace operations.⁹⁸

While examples of public improprieties may be a rare occurrence while PSCs are under contract within the UN system, agencies cannot wait until they are directly implicated with legal, financial or reputational consequences. One distressing example occurred in Bosnia in 2001. The firm DynCorp was linked to a sex scandal when a number of company employees serving as police trainers composing the 2,100-member US government contribution to the UN international police force were reportedly paying for prostitutes and participating in the sex trafficking of young girls. Many of the accused DynCorp employees were pressured to resign under suspicion of illegal activity, although not one was ever prosecuted.⁹⁹ DynCorp's response to avoiding a repetition of such unlawful actions consisted of requiring employees sign a written statement whereby they understood that human trafficking and prostitution were considered immoral, unethical, and strictly prohibited.¹⁰⁰ This blatant lack of accountability even had industry representatives calling for greater recourse than what occurred.¹⁰¹ While the UN managed to emerge from this incident relatively unscathed, it serves as a strong reminder of the potential damage from affiliations with private contractors.

Policies and Guidelines —In the 1990s, every multilateral peace operation conducted by the UN incorporated private military or security companies.¹⁰² While this relationship between the UN and private companies has indeed grown, its development has been without official institutional guidance. One UN official within the UN Department of Peace Keeping Operations (DPKO) believes that its relationship with PSCs is quite superficial, and mostly limited to leasing of aviation assets and indirect logistics support.¹⁰³ Although they were uncertain, the official claim that it did not appear that DPKO had any specific guidelines regarding PSCs in place at all - and if there were such guidelines or policies

⁹⁵ Voluntary Principles on Security and Human Rights, (2000), [http://www.voluntaryprinciples.org], (Accessed 20 June 2006).

⁹⁶ UN Joint Inspection Unit, (1997) *The Challenge of Outsourcing for the United Nations System*, Geneva.

⁹⁷ Gates, S. and A. Robert (1998) *Comparing the Cost of DoD Military and Civilian Service Personnel*, RAND Monograph Report, MR-980.

⁹⁸ Brooks, D. (2000) Write a Cheque, End a War: Using Private Military Companies to End African Conflicts, *Conflict Trends*, No. 6, July.

⁹⁹ Barnett, A. and S. Hughes, (2001) British Firm Accused in UN «Sex Scandal»: International Police in Bosnia Face Prostitution Claims. *The Observer*, 29 July.

¹⁰⁰ Avant, D. (2004) Mercenaries. *Foreign Policy*, July/August, p. 25.

¹⁰¹ Brooks, D. (2003) Comments on Pete Singers «Peacekeepers, Inc.». *Policy Review*, June 2003, [http://www.hoosier84.com/0306commentsonpkoinc.doc], (Accessed 10 July 2006).

¹⁰² Avant, *The Privatization of Security and Change in the Control of Force*, cit., p. 153.

¹⁰³ Confidential email with UN Official, 12 June 2006.

in place, they were unknown. In fact, the official states that there were not even firm DPKO policies in place concerning disarmament, demobilisation and reintegration (DDR), a core department activity.¹⁰⁴ The same lack of central policies concerning PSCs is also the case for a host of other UN agencies including WFP, UN-HCR and UNICEF.¹⁰⁵ Instead, institutional memory from individual experience appears the primary source of sector knowledge. Employee perceptions on PSCs range from: «in principle we don't use them, although an exception can be made if there is a compelling case»; to «in certain places, like Nairobi, they are almost unavoidable and seem to be generally accepted».¹⁰⁶ Thus when it comes to guidance and policies on how to contract, manage and deal with PSCs, UN agencies have received little support in better understanding the way forward. One of the few examples of regulated UN activity with PSCs is in UN administered Kosovo. The UN Mission in Kosovo (UNMIK) introduced regulations enshrined within the *UNMIK Police Policy and Guidelines on the operation of Security Service Providers (SSPs) in Kosovo*, which govern individual security companies and their employees. Such unique policies appear well ahead of other lucrative PSC markets such as Afghanistan, where firms working with the UN are largely operating in the country without any type of regulation and control.¹⁰⁷ The Afghan Ministry of Interior indicated its intention to register private security companies, but has not yet done so. At this point, little information in the country is centralised, with only sporadic tracking managed by the Afghan Investment Support Agency.¹⁰⁸ This contradicts basic UN criteria for PSC use requiring that companies used are registered by the government of the country in which they are operating and that the government has authorised their use for a specific contract.¹⁰⁹ Alternatively, the ICRC has handled the situation differently and recently addressed such emerging issues in several different ways. The ICRC publicly and fully acknowledges that a more systematic approach is required with the changing nature of security in the 21st

Century.¹¹⁰ In comparison, the UN falls well short of ICRC efforts to public acknowledge and systematically address the issue.

Staffing - In the private sphere, using free market principles would enable clients to openly award a contract to the best company at the best price through considering all relevant factors such as past behaviour and performance. The private security market does not follow all of these principles and may not be exhibit such transparency.¹¹¹ While PSCs themselves have records of employees, clients wishing to procure PSC services have no such resource. It would seem that thus far the only screening mechanism available to hire PSCs is by «word of mouth».¹¹² With no single place within either the international or UN system where information on connections and contracts related to PSC is gathered or processed, coupled with a lack of institutionalised policies, this leaves UN agencies and other organizations at a disadvantage from the very beginning.¹¹³ The recent gold rush resulting from the insecurity in Iraq and Afghanistan has led PSCs scrambling to assemble enough bodies to fill vacant contracts. Some private firms are long-established companies with demonstrated operational experience. However, not all firms possess such notable characteristics. Others appear to be little more than loose groups of adventurers, with plenty of variance in military or security backgrounds.¹¹⁴ The strong potential thus exists for employees to receive poor or no training in human rights and international law. This is attributed to the very composition of the companies, where typically they have few permanent staff with most employees hired on short-term contracts. Rapid deployment capacity and the pressure for profitability are not conducive to the solid integration of international humanitarian law into company business practices.¹¹⁵ Concern over industry recruitment has not been limited to outside critics, but also from within the industry itself. The president of the private security contractor Blackwater, Gary Jackson admits that the explosion in recent demand has

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Confidential conversation with UN Consultant, 10 May 2006.

¹⁰⁶ Van Brabant, K. (2001) *Mainstreaming the Organisational Management of Safety and Security*: HPG Report, No 9. London, ODI, p. 56.

¹⁰⁷ Fariba Nawa, F. (2006) *Afghanistan Inc, CorpWatch Investigative Report*. Corpwatch, 2006 [<http://www.corpwatch.org/downloads/CorpWatch%20Afghan%20report.pdf>], (Accessed 2 July 2006).

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ International Alert, *The Privatization of Security*, cit., p. 35.

¹¹⁰ ICRC, The ICRC to expand contacts with private military and security companies, cit.

¹¹¹ Isenberg, A *Fistful of Contractors*, p. 69.

¹¹² Wheeler, V. and A. Harmer (eds.), *Resetting the Rules of Engagement*, cit., p. 75.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Voillat, C. (2005) *Private Military Companies: A Word of Caution*, Humanitarian Exchange, Vol. 28.

¹¹⁵ Ibidem.

resulted in a slackening of recruitment procedures.¹¹⁶ It seems as though the inexhaustible databases of stand-by employees is no longer endless. The company confirmed that to meet staffing numbers in Iraq, employees have been recruited, for example, from former forces loyal to former Chilean President Augusto Pinochet.¹¹⁷ Blackwater though is not alone in its broadened employee search, as other companies have employed veterans of anti-insurgency conflicts in Algeria and former soldiers who fought in the Russian government's war in Chechnya.¹¹⁸

Human Rights - Only while a company is under contract does the client exert real any pressure on the company —not before and not after. In a world moving towards short-term contracts and lump-sum payments, the market for services is quickly becoming pay as you go. A PSC, usually part of a larger holding, another subsidiary, or perhaps trading under a different name may be involved in objectionable activities that go against many UN principles. This could include landmine production, weapons sales and exports, and the training of private militias for exploitative international corporations.¹¹⁹ Similarly, the same PSC may be hired on another contract to provide close protection services to a government official who may be implicated in violent repressive actions against their own citizens, or who is rumoured to be involved in illegal trading.¹²⁰ As PSCs often belong to larger conglomerates, they may also have substantial economic or other interests in countries where security services are indispensable; work several sides of the industry itself; and may be linked or reported to have past instances of human rights violations. To put the industry into perspective, one industry representative asserted that PSCs are not humanitarian or aid agencies and ultimately work for money, not idealism and no one denies that.¹²¹

The UN system though must concern itself both with the issues of perceived and real associations of PSCs and possible

ramifications thereof. The work by UN agencies is built upon its successful implementation of programmes. Alongside this and as important is reputation. The primary purpose of UNHCR is to safeguard the rights and well-being of refugees. UNICEF pledges to assist the most vulnerable through rights protections and promotion. UNOPS respects UN Charter values in their service provision and apply the principles within the UN Global Compact. In one way or another all of these have contracted PSCs. Wider issues such as company associations and past activities should be key considerations on the part of the contracting organisations. Owing to a lack of institutional guidance and information, this is not always possible.

PSCs frequently have had their human rights records called into question. Some legal experts assert that PSCs have little incentive to commit wanton human rights violations.¹²² This is because they are outsiders to the conflict and tend to be apolitical and less involved than those with personal interest. Instead, companies maintain a «hearts and minds policy, which makes their work in the field easier.¹²³ Other PSCs defenders point out a lack of evidence of humanitarian atrocities, and illuminate the alternative: the militaries that they may supplement or replace usually have much worse human rights records.¹²⁴ This however, should not condone or excuse such actions as the lesser of two evils. Assertions by PSCs themselves that they are more accountable and responsible than their predecessors have yet to convince everyone. Systemic and company-wide allegations have also spawned much discussion and debate. One UN report noted the composition of these private security companies left little room for doubt as to their affiliation and makeup with mercenaries.¹²⁵ Being highly concerned with such developments, International Alert recommended to the UN Human Rights Commission to review as a matter of urgency the

¹¹⁶ Holmqvist, Private Security Companies, cit., p.29.

¹¹⁷ Franklin, J. (2004) US Contractor Recruits Guards for Iraq in Chile. *The Guardian*, 5 March.

¹¹⁸ Thompson, H. (2004) *Washington fields mercenary army in Iraq*, World Socialist Website, 6 May, [http://www.wsws.org/articles/2004/may2004/merc-m05.shtml], (Accessed 29 May 2006).

¹¹⁹ Van Brabant, K. (2000) *Operational Security Management in Violent Environments. A field manual for aid agencies*, ODI, Humanitarian Practice Network, Good Practice Review, No. 8, pp. 345-349.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Brooks and Solomon, From the Editor's Desk, cit., p. 2.

¹²² Zarate, The Emergence of a New Dog of War, cit., p. 144.

¹²³ Ibidem.

¹²⁴ Brooks and Solomon, From the Editor's Desk, cit., p. 2.

¹²⁵ UN Commission on Human Rights (1998) Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by the, Special Rapporteur, E/CN.4/1998/31, 27 January, paras. 67-76.

relationship between the private security industry and the protection of human rights.¹²⁶

Training - There is also little exploration concerning the consequences of private contractors supplying training and expertise. The provision of PSC services, may professionalise a national military, however it may also have the reverse effect. PSCs contend that screening procedures carried out by reputable companies reduces the likelihood that employees commit human rights abuses. It leaves uncertainty as to the extent that the company itself would take responsibility for more indirect violations that cause distress and prove problematic within the international community. UN-approved DSL was active in Colombia for a number of years in the 1990s, providing security training to protect British Petroleum's (BP) oil interests from rebel attacks. With BP approval, through DSL, a subsidiary company Defence Systems Colombia (DSC) was contracted to train Colombian police in a number of counter-insurgency techniques. These police were later reported to have kidnapped, tortured and murdered opponents of BP operations.¹²⁷ Throughout the government led follow-up inquiry, accusations rose that DSC officials refused to cooperate with investigators. While not directly involved in the attacks, Human Rights Watch cited the conduct of DSC in Colombia as highly problematic.¹²⁸ Thus far, while general concern has been given to DSL's association in Colombia to human rights abuses, concern that the UN is using this company has been publicly absent.

While not directly implicating PSCs, such developments are alarming given that the seriousness of violations, no matter how closely involved. The definition of the UN Global Compact not

only covers the commission of human rights violations, where there is direct involvement, but also the complicity in human rights violations.¹²⁹ This indirect association should resound with PSCs when undertaking any contract and those who employ them.

Problems of Association - While companies appear to undertake legitimate activities in promoting humanitarian activities, the full extent of company operations and the employees within may be also of interest. Take the example of Tim Spicer, founder and current CEO of Aegis Defence Services, and former spokesman for the UNPROFOR peacekeeping operation in Bosnia. Spicer has a noteworthy history in the PSC industry beginning with Sandline International, where, in the late 1990s, the company was involved in several international scandals.¹³⁰ Similar to activities of Executive Outcomes, the government of Papua New Guinea hired Sandline in 1997 to assist in quelling a rebellion and securing one of the world's largest copper mines.¹³¹ The contract was subsequently cancelled after local military leaders learned of the \$36 million contract. Spicer and Sandline later appeared in Sierra Leone in 1998, as part of a \$10 million contract to restore the ousted government. By importing weapons into the country, Spicer was accused of violating UN and UK arms embargos¹³² (known as the «Arms-to-Africa Affair»¹³³ and was once again linked to securing contracts to recapture highly valuable mining interests. In 2004, Spicer's Aegis was awarded a \$293 million security contract in Iraq by the US government.¹³⁴ Some US officials expressed serious concern over the contract and believed that Aegis's history and the dubious human rights position of Spicer make the company unsuitable to receive such a contract.¹³⁵

¹²⁶ UN Commission on Human Rights (2001) The Right of Peoples to Self-Determination and its Application to Peoples Under Colonial or Alien Domination or Foreign Occupation: Written Statement Submitted by International Alert, E/CN.4/2001/NGO/174, 12 March.

¹²⁷ Vallette, J. and P. Chatterjee, (2003) *Guarding the Oil Underworld in Iraq*, CorpWatch, 5 September, [http://www.corpwatch.org/print_article.php?id=8328], (Accessed 23 May 2006).

¹²⁸ Human Rights Watch (1999) *World Report*.

¹²⁹ Gómez del Prado, Some Emergent Trend Arising from the Activities of a New Non-State Actor, cit., p. 2.

¹³⁰ Spicer remains a controversial figure in Northern Ireland because of his defending the actions of men under his command who fatally shot unarmed 18-year old Peter McBride in 1992. See human rights group the Pat Finucane Centre: [http://www.patfinucanecentre.org/pmcbride/mcbindey.html]

¹³¹ BBC News, (1999) *Asia-Pacific PNG pays up to mercenaries*, 1 May [http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/333234.stm], (Accessed 12 June 2006).

¹³² UN Security Council (1997) *Resolution 1132*, S/RES/1132, 8 October, para.6.

¹³³ BBC News (1998) *Officials set-up over arms-to-Africa*, 10 November, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/special_report/1998/05/98/arms_to_africa_row/211704.stm], (Accessed 12 June 2006).

¹³⁴ Chatterjee, P. (2004) *Controversial Commando Wins Iraq Contract*, CorpWatch,, 9 June, [http://www.corpwatch.org/article.php?id=11350], (Accessed 20 May 2006).

¹³⁵ Robertson, N. (2006) *Criticism, Danger for Contractors*, CNN, 13 June, [http://www.cnn.com/video/partners/clickability/index.html?url=/video/world/2006/06/13/robertson.iraq.contractors.part2.affl], (Accessed 14 June 2006).

Additional concerns of association include the UN in Afghanistan and its contracting of the firm US Protection and Investigations (USPI).¹³⁶ The company's appeal was that it could underbid its competitors, largely because it spent so little on hiring qualified guards. USPI sparked further controversy over its tactics and close relationships with local warlords. Both the NGO community and the UN have been openly critical of USPI practises, which have been accused of undermining UN efforts within the country.¹³⁷

Accountability - Another serious problem, with potentially profound implications concerns PSCs and their ambiguous legal status within existing international law. While there is the need for co-shared responsibility among industry actors there should be concern when considering or already using PSCs as in reality, they are largely found to be working in a «legal vacuum».¹³⁸ Holding PSCs accountable for their actions is problematic, due to the complex nature of PSC activities and their movement between different legal systems. Militaries have well established legal structures where soldiers are directly accountable for their actions. Soldiers committing crimes can be prosecuted in national courts and additionally may find themselves before the International Criminal Court. The same applies with UN peacekeepers who are accountable to their own national laws - including both military and domestic criminal law.¹³⁹ However, while PSCs might carry out similar military or security functions, as they are not actually a part of any military structure and thus are not bound by such rules and procedures. Furthermore, as PSC employees do not qualify under the narrow and largely outdated international mercenary legislation, their status is even more uncertain.

States are the primary actors within the international system and underpin the framework of international law. However,

there exists a gap between «what should occur», and the reality of «what actually does occur». While general rules of civil and criminal responsibility offer some guidance, human rights law is quite weak in terms of enforceability. This is coupled with that in most cases the very need for PSC services demonstrates a weak or failed state, which thus cannot be relied upon for the provision of a certain type of security service let alone effectively administer its own legal and judicial systems.¹⁴⁰ States have an entrusted duty to ensure respect for existing law and exercise «due diligence» by doing what is required to prevent and punish violations committed by individuals or entities operating on or from their territory.¹⁴¹ While states may have an obligation to investigate nationals who are alleged to have committed crimes abroad, enforcement from this perspective has been largely hypothetical.¹⁴² Some also see that the state in which a company that uses or provides security services has its headquarters, would not appear to bear direct responsibility for such violations, unless directly involved.¹⁴³ Additionally, the legal status of PSCs may also vary considerably depending on the specific context. One case in point is in Iraq, where the former CPA in Iraq stipulated that international private contractors were not subject to local Iraqi laws, but instead those of their home country.¹⁴⁴ In such an instance, the responsibility would revert to home states, which depending on national legislation, could vary significantly.

Some even contend that UN agencies and other organisations that contract private security companies could, beyond a moral responsibility, where the state has limited capacity, be held legally accountable for the conduct of and held responsible for internationally wrongful acts committed by PSCs and their employees.¹⁴⁵ The International Law Commission (ILC) outlined the responsibility of international organisations, whereby:

¹³⁶ Nawa, Afghanistan Inc., cit., p. 15.

¹³⁷ International Crisis Group (2005) *Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track*, Briefing, No. 35, 23 February, p. 8.

¹³⁸ Singer, P.W., (2003) War, Profits and the Vacuum of Law: Privatised Military Firms and International Law. *Columbia Journal of International Law*, Vol. 42, pp. 521-549.

¹³⁹ UN DPKO, (2006) *Legal Framework for United Nations Peacekeeping Operations*, Standard Generic Training Module, [http://www.un.org/depts/dpko/training/tes_publications/publi.htm], (Accessed 3 July 2006).

¹⁴⁰ Singer, War, Profits and the Vacuum of Law, cit., p. 535.

¹⁴¹ ICRC (2004) *The ICRC to expand contacts with private military and security companies*, 8 August, [<http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList571/21414DE8FCAF2645C1256EE50038A631>], (Accessed 30 June 2006).

¹⁴² Cilliers, J. and P. Mason (eds.) (1999) *Peace, Profit or Plunder?: The Privatization of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria, Institute for Security Studies, pp. 211-213.

¹⁴³ Cilliers, and Mason (eds.) *Peace, Profit or Plunder?*, cit. p. 214.

¹⁴⁴ Coalition Provisional Authority Order Number 17 (Revised), (2004) *Status of the CPA, MNFI, Certain Missions and Personnel in Iraq w/Annex*, 27 June, [http://www.iraqcoalition.org/regulations/20040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf] (Accessed 2 May 2006).

¹⁴⁵ University Centre for International Humanitarian Law (2005), *Expert Meeting on Private Military Contractors: Status and State Responsibility for their Actions*, Report, Geneva, 29-30 August, pp. 31-35.

The conduct of an organ or agent of an international organisation in performance of functions of that organ or agent shall be considered as an act of the international organisation under international law whatever position the organ or agent holds in respect of the organisation.¹⁴⁶

In such cases, it has been asserted that PSCs hired by an international organisation constitute an organ or agent of that organisation for purposes of attribution.¹⁴⁷ Thus contracting the services of private companies to perform certain activities would not necessarily absolve the contractor of its responsibilities by delegating specific services to private actors.¹⁴⁸

Select legal experts further assert that intergovernmental organisations, including those operating within the UN system, are indeed subject to the reach of general rules of international law, and thus could be responsible for actions by private companies who are under contract.¹⁴⁹ Although the establishment of the existence of both customary rules and general principles of law relies on state practice and state legislation, it is generally accepted that their scope is not only limited to states. If this is the case, then agencies and organisations within the UN may have more than just their reputation at stake, and may have a legal obligation that cannot necessarily be relinquished through contracting a private security company. As an intergovernmental organisation, the UN is under a clear obligation not to violate or to become complicit in the violation of general rules of human rights law by actions or omissions attributable to them.¹⁵⁰

There have also been developments concerning the responsibility of companies themselves. Some suggest that in situations PSCs operating in countries with civil disorder should ultimately

assume *more* responsibility.¹⁵¹ While customary law should be binding on non-state actors, including PSCs and their employees, some argue that this is not the reality.¹⁵² Recent developments to further corporate responsibility include the draft *UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations*.¹⁵³ Currently when it comes to obligations, international law explicitly imposes rules on states and thus such movements to hold private entities directly accountable requires additional development and investigation. There has even been discussion of widening the scope where corporate entities may be prosecuted within international courts—thus far, this has not yet occurred.¹⁵⁴

It may not simply be an issue of altruism, but beneficial for companies in the long run to be corporately responsible. IPOA President, Doug Brooks supports this and reiterates that the reality of private security, where everyone is worried is probably only five to ten percent of whole industry at most and that we are talking about the smaller end of the industry.¹⁵⁵ Small percentage indeed. In 2004, the CPA reported approximately 60 PSCs with an aggregate total of 20,000 personnel were operating in Iraq.¹⁵⁶ Having to worry about five to ten percent of this figure alone is in itself cause for concern.

The Way Forward

In one example, security expert Christopher Spearin believes that likelihood of the Canadian government regulating PSCs is highly limited until the government itself is directly implicated through public embarrassment by private soldiers.¹⁵⁷ An incident directly implicating another government, or the UN related to

¹⁴⁶ Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts, adopted by the ILC at its fifty-third session, Report of the ILC on the work of its Fifty-third session (2001), Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, (Chap.IV.E.2), p. 44.

¹⁴⁷ University Centre for Humanitarian Law, *Expert Meeting*, cit., p. 34.

¹⁴⁸ De Feyter and Gómez Isa, *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation*, cit., p.8.

¹⁴⁹ De Feyter, K. (2004) *The International Financial Institutions and Human Rights Law and Practice Human Rights Review*, New Jersey, Vol. 6, No. 1, 56-90

¹⁵⁰ Ibidem. (Also see: Andrew Clapham, A. (2006) *Human rights obligations of non-state actors*, Oxford: New York: Oxford University Press.

¹⁵¹ Sandoz, *Private Security and International Law*, cit., p. 211.

¹⁵² Gómez del Prado, *Some Emergent Trend Arising from the Activities of a New Non-State Actor*, cit., p. 2.

¹⁵³ UN Commission on Human Rights, *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with regard to Human Rights*, UN Doc. (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2), 2003.

¹⁵⁴ Kamminga, M.T. and S. Zia-Zarifi (eds.)(2000) *Liability of Multinational Corporations under International Law*, Kluwer Law International, The Hague.

¹⁵⁵ Princeton Project, *Privatization of American National Security*, cit., p. 26.

¹⁵⁶ Isenberg, D. (2006) *The Good, the Bad, and the Unknown: PMCs in Iraq*, Presentation at the Cost Action 25 Working Group 3 Bonn, Germany, 9-10 February, p. 8.

¹⁵⁷ Pugiese, D. (2005) *Soldier of Fortune*, 12 November, [http://www.canada.com], (Accessed 2 July 2006).

human rights abuses, arms trading or a *coup d'état* would prove more than embarrassing, and possibly devastating on many fronts. However, there presently lacks consensus on a way forward. Several obstacles block international progress: an inability to consensually define the industry; the lack of overall clarity about how to address emerging issues; and the demonstrated lack of interest and political will to properly control PSC activities. Together these obstacles have slowed or in some cases stopped policymaking frustrating both supporters and opponents of the private security industry. Given that the UN will engage with commercial security providers with unrelenting and increasing frequency, mostly likely prior to the enactment of effective legislation or outside regulation, it should begin to systematically examine its own internal policies on using PSCs and determine a proper course of action.¹⁵⁸

There currently lacks sufficient systematic first-hand information on the nature and extent of PSCs use within the UN. To commence understanding its present situation, the commissioning of a UN survey would be an important first step. It could take the form of internal comprehensive questionnaires and should include interviews with numerous senior officials. From the outset, existing issues of denial and embarrassment would have to be waived in order to gauge the true extent of PSC permeation within the UN. Using the data gathered from such a UN survey, a report should be published outlining the challenges of using PSCs within the UN system.¹⁵⁹ The report could incorporate survey information and solicit contributions from a variety of UN agencies, offices and departments. Its aim would be to explore issues and challenges currently facing the UN in using such companies (such as ensuring the application of international human rights standards and international humanitarian law) and possibly addressing wider issues that may not have been fully considered (impact on state-building, security sector reform and any legal liability that may stem from PSC actions).

As noted, the UN lacks policies governing the use of private security firms and consolidated information and experience to guide agencies in formulating such a policy. If the UN is going to

continue its use of PSCs then it cannot morally or perhaps legally afford to wait for state action. It is not a matter of usurping the state, but responsibly addressing its own usage could serve as a model for transparency and accountability. This would represent much needed coordination among the diverse activities undertaken in different parts of the UN system attempting to tackle different aspects of this problem. Whether incorporated into a report or a set of recommendations, all branches of the UN system should come together to provide clarity on the true nature of the issues and obstacles facing the UN. Clearly articulated and coordinated policies would not only benefit the UN system, but would be useful to other users, such as the NGO community, which in some cases either base their own policies on UN guidance or employ UN policies altogether. Policy implementation may come through individual agencies, such as UNHCR or departments with broader reach such as DPKO, within its expanded coordination role through the development of integrated missions. Other broader approaches could include inter-agency initiatives such as OCHA, where such guidelines could follow the same approach as with existing OCHA civil-military coordination, or incorporation into existing doctrine. For its own suppliers the UN initiated the UN Supplier Code of Conduct, developed in recognition of the importance of the UN Global Compact.¹⁶⁰ Now in place, the UN must enforce the terms of the Code and demonstrate that the initiative has merit and is enforceable. It remains to what extent such inspections will take place, especially given the context in which many contracts are fulfilled and the lack specific mentioning of monitoring and compliance.

Such actions though are only a partial response to the wider issue. While this may further policy development and give a better understanding as to the use of PSCs, this still leaves many issues unaddressed – further legislation and regulation are issues that must be largely sanctioned by state support or through states directly. A deeper understanding and tracking of the industry in conjunction with better-developed aspects of accountability cannot be accomplished alone through the internal mechanisms of the UN system. Surveys, reports, and policies are only a partial solution to understanding the wider industry and analysing the

¹⁵⁸ Cockayne, *Commercial Security*, cit., p. 21.

¹⁵⁹ The report could follow a similar framework as in: United Nations (1997) *The Challenge of Outsourcing for the United Nations System*, JIU/REP/97/5, Geneva.

¹⁶⁰ UN Supplier Code of Conduct (2006) [http://www.un.org/Depts/ptd/pdf/supplier_code.pdf], (Accessed 4 July 2006).

very need for such services. The nature of the industry necessitates a multitude of efforts. Even if the UN were to establish its own database containing PSC information or establish a group of experts that could source and monitor PSCs operating within the UN, such efforts would still require a certain level of participation and information from states themselves. The UN is only as strong as its members with UN efforts mirroring efforts of the international community bound to many of the same constraints and challenges. Whatever form action takes there ultimately requires a range of measures at international and national levels to address the many gaps in existing responses.¹⁶¹

Within the international community, several avenues pertaining to PSCs should be pursued. These would include, formally expanding the current mandate of the Working Group to fully encompass the private security industry, and press Member States to sign and ratify the UN Mercenary Convention, noting its imperfections and weaknesses, and incorporate it into national legislation. This would demonstrate at least initial a commitment to international mercenary prohibition with additional actions related to PSCs to follow. More complex and longer-term actions by the international community have been suggested, which include: updating the definition of mercenaries within UN Mercenary Convention through additional protocols to bring greater definitional clarity; creating a permanent international body to monitor and track industry activities with an available database¹⁶²; and endorsing the UN Norms on the responsibilities of transnational corporations.

Despite a desire for an international framework Robert Mandel pessimistically, but pragmatically sums up the situation facing the international community and the need for state action:

*The depressing reality is that no international regime regulating private security providers could occur without mounds of paperwork, several years of international consultations, annual conferences in the Hague, dozens of contractor studies, several cycles of international legal reviews that may prove controversial and inconclusive, fights inside and between governments on funding and control, and major debates over its charter, terms of reference, scope of authority, location, staffing, coordination and relationship to the United Nations.*¹⁶³

Thus, according to Mandel, alternative solutions must be sought elsewhere. With the inherent limitations placed upon an international framework, responses of a more localised nature, whether regional, national or through the private sector, are required.

If international measures are viewed as limited, national options also too present their own restrictions. Companies themselves often have small infrastructures, giving them the ability to either transform themselves within one country, or change locations to evade legislation and possible prosecution. Additional limitations of national legislation expose the difficulty in extraterritorial enforcement, although early developments are commendable. The tendency though would be for violations to occur in the theatre of operation, thereby placing home countries at a disadvantage to properly monitor and enforcement activities.

All states should consider model national legislation from other countries when drafting its own legislation to control mercenary or private security activities. Currently there exists a disconnect between those states supporting international efforts and those having developed their own legislation. The two perspectives should converge to form a better supporting framework. Led by the UN Commission on Human Rights, these «best practices» may provide important lessons and direction, such as a prohibition on direct participation in conflict and definitions of military services that should be regulated and the need for transparency.¹⁶⁴ Other aspects include stepping up obligations under international law. Ratifying the UN Mercenary Convention is important, but states should also promote adherence for other states lacking convention ratification. Whilst some believe such regulation will simply drive the disreputable individuals underground or offshore, many hope that an efficient system of regulation would make PSCs more accountable and transparent, and create a greater air of political acceptability and respectability around PSCs. It is only this regulated type of organisation with which the UN family, or others, should consider doing business.¹⁶⁵

¹⁶¹ Lilly, *The Privatization of Security and Peacebuilding*, cit., p. 32.

¹⁶² Such a body could be modeled on the UN Registry on Conventional Arms, with operational standards based on meeting certain principles and standards of human rights and humanitarian law. See Lilly, *The Privatization of Security and Peacebuilding*, cit., p. 27.

¹⁶³ Mandel, R. (2002) *Armies without States: The Privatisation of Security*, Boulder Co. Lynne Rienner, pp. 1-5.

¹⁶⁴ UN Commission on Human Rights, Report of the Working Group, E/CN.4/2006/11, cit.

¹⁶⁵ Dangerfield, et al., *Private Military Companies*, cit., chap.3.

Users and providers of commercial security should also consider further efforts directed towards the business community for starting points in developing frameworks for these assessments. This could include international initiatives already suggested such as the 2000 Voluntary Principles or the UN Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations. Increasingly, the IPOA is also working to promote the ability of the private sector to improve peace and stability aspirations of societies affected by conflict. Accompanying this are the inherent responsibilities of engaging in such action. Codes of conduct and self-regulation work to further this aim, but in themselves are not satisfactory mechanisms to adequately ensure proper action and sanctions for improper behaviour. Motivation to participate in the initiative appears driven by industry peer pressure. Pressure would be more effective though if the IPAO was a part of a larger level of industry actors such as endorsement by an independent body or official links with wider voluntary initiatives such as the Global Compact.¹⁶⁶ Other more comprehensive approaches extending beyond declarations with follow-up and legally binding mechanisms are worth consideration. Examples such as the OECD Guidelines for Multinational Enterprises, applicable to all corporate actors are voluntary, but binding at the state level. One industry specific example such as the Kimberley Certification Process (dealing with the diamond trade) consists of voluntary compliance to national legislation.¹⁶⁷

Conclusion

«The United Nations once dealt only with governments. By now, we know that peace and prosperity cannot be achieved without partnerships involving governments, international organizations, the business community and civil society. In today's world, we depend on each other.»¹⁶⁸ This statement by Kofi Annan at the World Economic Forum served to indirectly acknowledge the existing, or perhaps forecast the future relationship be-

tween the UN and the private security industry. The proliferation of the private security industry has been an important facet of this change. Annan was correct in foreseeing that partnerships are required to solve the challenges facing the international community.

Private security is already a multi-billion dollar industry, with a healthy long-term prognosis where global industry annual revenues were reported at \$55.6 billion in 1990 and are projected to increase to \$202 billion by 2010.¹⁶⁹ Moral and legal issues and responsibility surrounding the international private security industry are not as clear-cut as one might expect.¹⁷⁰ The maximum results of the action plans coming out of the current political environment still fall short of the minimum that is really needed to address the issue, which hopefully will not develop into a crisis situation. A clear UN stance on the issue of PSCs and their conduct would carry important normative weight within the international community, even if such actions would not be legally binding.¹⁷¹ As the most recognised international authority, the UN role as a promoter of norms cannot be overstated.

If states and other clients including the UN contract out activities to the private security sector, then budgeting of such activities must include more than monetary resources for contracts, but allocations for proper support systems. It should not alleviate inherent responsibility, both in a narrow perspective, but also in the wider issue of taking the decision to use private security.¹⁷² A host of states combined with a plethora of other users find PSCs useful for implementing activities mitigating their own direct action and thus have largely opposed efforts to restrict, let alone prohibit them. The move towards using PSCs has been a conscious decision. So must the move to ensure that they operate in a proper manner. Political will by all parties is required and should not be the rationale or the justification for limited action. Collective efforts from a variety of partners inside and outside of state and UN apparatuses are imperative to setting up an effective framework.

¹⁶⁶ Pacific Architects & Engineers (PAE) is the only IPOA member who is also member of the UN Global Compact.

¹⁶⁷ Holmqvist, *Private Security Companies*, cit., pp. 47-48. (Also see: <http://www.kimberleyprocess.com>).

¹⁶⁸ UN Secretary-General (1998), *Markets for a Better World*, World Economic Forum Address, Davos, Switzerland, SG/SM/6448, 30 January.

¹⁶⁹ Avant, D. (2002) *Privatising Military Training*. *Foreign Policy in Focus*, Vol. 7, No. 6, May, p. 2.

¹⁷⁰ Brooks and Solomon, *From the Editor's Desk*, cit.

¹⁷¹ Holmqvist, *Private Security Companies*, cit., p. 45.

¹⁷² De Feyter and Gómez Isa, *Privatisation and Human Rights in the Age of Globalisation*, cit., p. 3.

In *The Prince*, Machiavelli wrote, «Mercenaries and auxiliaries are useless and dangerous; and if one holds his state based on these arms, he will stand neither firm nor safe.»¹⁷³ While focused on states, which should be wary of falling prey to such classification, the UN should equally ensure that its responsible relationship with PSCs does not cause the organisation to be branded along the same lines. The issue of the private security companies or «new mercenaries» facing the international community, and in particular but not limited to the UN, should be addressed by placing it in the flawed context of international relations as it stands today by accepting this reality and moving forward. This should be at the root of the debate and lie at the heart of further action.

¹⁷³ Machiavelli, N. (1515) *The Prince*, translated by WK Marriott, p. 65.

Midiendo la calidad de la Acción Humanitaria¹

Víctor de Currea Lugo²

Resumen

Con la complejización de la acción humanitaria, se plantea el debate sobre lo que se hace y sobre cómo hacerlo mejor. Dentro de estos planteamientos se incluyen debates sobre principios, sobre la creciente profesionalización de lo humanitario, así como sobre aspectos más técnicos y operativos. En el presente artículo se plantean algunos elementos de lo que se denomina la tendencia de mejoramiento de la acción humanitaria, estos elementos se articulan en torno a tres bloques: la revitalización del derecho internacional, el establecimiento de estándares mínimos, y la evaluación y adaptación a un contexto.

La acción humanitaria es cada vez una tarea más compleja. Cada vez es mayor la conciencia sobre lo que se debe hacer, algunas veces en contra de lo que realmente se hace. Este proceso sobre cómo hacerlo mejor incluye debates sobre principios, la tensión entre el trabajo voluntario y la profesionalización de lo humanitario,³ la experiencia de muchas organizaciones y, por supuesto, las necesidades de organizar los flujos de dinero, las evaluaciones de las intervenciones y fijar metas del trabajo concreto.

El proceso de búsqueda de calidad en lo humanitario, no se trata de algo desorganizado de propuestas disímiles sino de un proceso que, si bien tiene diferentes momentos, propuestas y nombres, obedece a una misma tendencia que se intercomunica. Basta observar que muchas de las organizaciones que participan de una red de agencias humanitarias lo hacen también de las otras redes. Pareciera que «todos» somos conscientes de la necesidad de calidad.

La búsqueda de la calidad empieza por la definición de ésta: para el *Humanitarian Accountability Partnership*, que recoge varias organizaciones humanitarias y donantes,⁴ «calidad es la tota-

¹ Documento elaborado para las «II Jornadas estatales de Acción Humanitaria», realizadas por el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y el Ayuntamiento de Córdoba. Córdoba, España, septiembre de 2006. Agradezco a Francisco Rey Marcos por sus comentarios.

² Médico, Doctor por la Universidad Complutense de Madrid con una tesis sobre la salud como derecho humano. Ha trabajado en Colombia, Palestina, Sahara Occidental y Bolivia, y con organizaciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja; profesor invitado del European Master in Human Rights and Democratisation (Universidad de Deusto). Colaborador de IECAH. Su último libro es: *Palestina: entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*, Icaria, Barcelona, 2005

³ No se refiere a debate alguno entre trabajo gratis y trabajo remunerado sino entre el espíritu del trabajo voluntario como lo entiende la Cruz Roja por ejemplo (socorro voluntario y carácter desinteresado) y el trabajo automatizado al margen de cualquier debate sobre principios, entendido como el tecnócrata.

⁴ CAFOD; Care International; Danish Refugee Council; Medair; Medical Aid for Palestinians; MERCY Malaysia; Norwegian Refugee Council; Ofadec; Oxfam GB; Save the Children UK; Tearfund; Women's Commission for Refugee Women and Children; World Vision International Associated Members: ACFID; CDP; Danida; DFID; Swedish SIDA

lidad de características de un producto o de un servicio en las que se apoya su capacidad de satisfacer necesidades indicadas o implícitas. La «rendición de cuentas» (accountability) humanitario por lo tanto implica gestionar la calidad de la acción humanitaria para que respete las necesidades, las preocupaciones, las capacidades y la disposición de la gente cuyo bienestar y seguridad son afectados por un conflicto armado y otros acontecimientos calamitosos.»⁵

Así, el accountability sería un mecanismo más, no el único, para evaluar dos ejes de la acción humanitaria: a) responsabilidad y b) legitimidad. Responsabilidad en la medida que la acción humanitaria sea medible a través de estándares universales (pues es imposible evaluar sin medir). Y legitimidad en la medida que el diálogo organización humanitaria y los beneficiarios de ésta sea posible (además, la legitimidad es esencial para garantizar la seguridad).

De nada sirve el diálogo si no se acompaña de resultados satisfactorios en la gestión humanitaria, de poco sirve el resultado técnicamente correcto si no hay apropiación de la comunidad ni participación. «Gestos médicos indiscutibles, técnicamente perfectos, pero que disociados de una «ética de la entrega» son la ratificación de la barbarie».⁶

Una consideración importante es recordar que la responsabilidad última de la acción humanitaria es de los estados; las organizaciones humanitarias tienen deberes en el marco de su mandato de solidaridad pero, basados en el derecho internacional, son los estados los responsables últimos. Esto no busca desresponsabilizar a las agencias humanitarias de sus deberes sino remarcar que éstas agencias no son responsables ni de las violaciones de derechos humanos ni de los crímenes de guerra y, por tanto, la responsabilidad de estos crímenes debe pedirse sobre todo en el ámbito de la acción estatal ya sea por acción o por omisión.

Al margen de lo anterior, las ONG humanitarias tienen otro tipo de responsabilidad: a) hacia la población por la cual se trabaja y a nombre de la cual se obtienen los recursos, b) la responsabilidad legal derivada del trabajo concreto en un país dado y suscrita a la ley nacional en cuanto a contratos de personal, manejo de

recursos financieros, etc., c) responsabilidad contractual con los donantes: tiempo de ejecución, presupuestos, resultados, etc.

Esta responsabilidad se da en un ambiente cambiante, tanto por la dinámica política de un conflicto armado como por los problemas de seguridad que puedan presentarse, lo que hace que los resultados puedan no ser del todo satisfactorios ni dependientes de la ONG, pero sí los medios que ésta escoja. Es decir, hay una indiscutible responsabilidad de medios cuando la ONG decide qué hacer (y por tanto, qué no hacer) y cómo hacerlo.

Las agencias humanitarias ejercen poder real sobre las vidas de las personas y las comunidades afectadas, poder de decidir quién recibe, qué será dado y dónde, qué vestir, dónde instalar los albergues, qué comer, cuánta privacidad disfrutar, a dónde y cuando desplazarse. Ese poder ha permitido abusos: injusticias en la selección de beneficiarios, falta de información, problemas de accesibilidad a la ayuda, arrogancia e incluso racismo, abusos sexuales, etc.⁷ Ese poder debe tener un límite y un mecanismo para limitar ese poder es el control, no solo de la calidad de acuerdo a unos indicadores sino de la aceptabilidad final por parte de los beneficiarios.

Para facilitar el debate, se presentan aquí en tres bloques algunos elementos de lo que se podría llamar la tendencia de mejoramiento de la acción humanitaria: a) la revitalización del derecho internacional, b) el establecimiento de estándares mínimos, c) la evaluación y adaptación a un determinado contexto. Estas áreas no son lineales ni paralelas, tienen dinámicas propias pero sirven para organizar el debate.

1. Mejoría ético-jurídica: revitalizando el derecho internacional

No sobra decir que el derecho internacional humanitario es, hasta ahora, el mayor consenso jurídico logrado pues prácticamente ha sido ratificado por todas las naciones. Esto, por supuesto, no evade ni disminuye la importancia del debate relacionado con los serios problemas de aplicación y castigo a los responsables de crímenes de guerra; pero este tema sobrepasa los alcances de este trabajo.

⁵ HUMANITARIAN ACCOUNTABILITY PARTNERSHIP: «making humanitarian action accountable to beneficiaries» Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Draft – Version 3, Geneva, 7th July 2006

⁶ BRAUMAN, Rony: *Humanitario, el dilema*. Icaria, Barcelona, 2003, p. 49

⁷ INTERNATIONAL FEDERATION OF THE RED CROSS, IFRC: World Disaster Report 2002, Chapter 7: «Accountability: a question of rights and duties», Geneva, 2002, pp. 149-169

Ahora, como entendemos que la acción humanitaria es más que la clásica ayuda reducida a bienes materiales (salud, agua, alimentación, etc.) sino que incluye además elementos de protección, la mejora de la acción humanitaria se da también en la protección debida a bienes y personas civiles y, en general, a las víctimas de los conflictos armados. Entonces, todo desarrollo basado en el derecho, en principio, contribuiría a dignificar la acción humanitaria y a mejorar su calidad.

Pero hay varios debates relacionados con el derecho y la acción humanitaria, siendo algunos de ellos: a) la falta de conocimiento y, por tanto, de convicción, de muchas organizaciones humanitarias de las herramientas que ofrece el derecho internacional, b) la ya citada impunidad frente a las violaciones masivas de los derechos humanos (crímenes de lesa humanidad) y del derecho internacional humanitario (crímenes de guerra), c) el debate sobre la universalidad de los derechos humanos y del derecho humanitario, y d) la falta de adopción y/o de adecuado desarrollo por todos los estados de los principios humanitarios en sus códigos penales para salvaguarda de la acción humanitaria.

Si entrar en detalles sobre el debate de lo jurídico en lo humanitario⁸, podemos resumir, para efectos prácticos, lo que aquí nos interesa en términos de la realización del principio humanitario y las herramientas jurídicas que sirven para ello. El muy citado paso, de formular la acción humanitaria no desde las necesidades sino desde el derecho y los derechos, apunta en esa vía.

El camino de la mejoría de la calidad apoyándose en el derecho pasa pues por: el conocimiento del derecho, su apropiación y aceptación, su uso como herramienta desde la formulación hasta la evaluación de la acción humanitaria, su contribución en la formulación de estándares y de indicadores y, por supuesto, su puesta en práctica en la relación con los beneficiarios.

Este es un proceso complejo, máxime cuando las agencias de derechos humanos y de acción humanitaria tienen diferentes dinámicas no siempre confluyentes. Por ejemplo, Amnistía Internacional hace muy pocos años empezó a hablar de derechos sociales y económicos, esfera dentro de la cual se inscriben generalmente los derechos que son objeto del trabajo humanitario.

Por otro lado, por la priorización de acciones en el mandato. Para el CICR, por ejemplo, el acceso a las víctimas es más importante que la denuncia, mientras que para Amnistía lo es más la denuncia, precisamente porque ellos no tienen trabajo asistencial. Aunque no se puede ser CICR y Amnistía Internacional al mismo tiempo y «por el mismo precio», ésto no quiere decir que sean posturas irreconciliables sino, al contrario, que las más de las veces podrían ser complementarias.

Incluso mecanismos como el *advocacy* (incidencia), usualmente entendido como una herramienta de trabajo más cercana al mundo de las organizaciones de derechos humanos, empieza a ser planteada por varias agencias no como el *advocacy* frente a las acciones del estado o de grupos armados organizados sino, esto es lo novedoso, frente a las agencias humanitarias y los donantes. Es decir, abogar por una acción humanitaria justa basada, por supuesto, en el derecho de los beneficiarios.⁹

Volviendo al camino de lo que aquí llamado revitalización del derecho internacional, hay varias iniciativas que han ido surgiendo con mayor o menor éxito y que, por tanto, se deben citar: a) La Carta Humanitaria, b) el Código de Conducta, c) el «humanitarian accountability covenant» (Pacto de rendición de cuentas de la acción humanitaria), d) el Ombudsman humanitario.

La Carta humanitaria del proyecto Esfera está basada en tres pilares del derecho internacional: la dignidad de los beneficiarios: el derecho a vivir con dignidad, que es la mención directa a los derechos humanos; la distinción entre civiles y combatientes, uno de los principios esenciales del derecho internacional humanitario; y la no devolución de refugiados, que hace parte del derecho internacional de los refugiados.¹⁰

Una primera crítica al proyecto Esfera es que su base ético-jurídica se estructura en tres principios del derecho internacional a desmedro del resto. Esta postura fue por ejemplo la sostenida por la Cruz Roja Francesa, así como por MSF. De hecho hoy por hoy en el proyecto Esfera participa la Federación Internacional de la Cruz Roja pero no el CICR.

El Código de Conducta (del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y las ONG en casos de desastre), más un propuesta éti-

⁸ Ver al respecto: REY, FRANCISCO, DE CURREA-LUGO, VICTOR: *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002, capítulo 4.

⁹ Conversación con una de las personas responsables del *Humanitarian Accountability Partnership*, Ginebra, septiembre de 2006

¹⁰ «Código de conducta relativo al socorro en casos de desastre para el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las organizaciones no gubernamentales (ONG)»

ca que jurídica, incluye varias reglas de las que subrayamos aquí solo algunas: «lo primero es el deber humanitario» entendiendo ésto como el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria; la ausencia de condicionalidad de lo humanitario; la no discriminación; el principio de independencia planteado como el rechazo a ser «instrumentos de política exterior gubernamental», la reivindicación de la participación de los beneficiarios; el deber de accountability: «somos responsables ante aquellos a quienes tratamos de ayudar y ante las personas o las instituciones de las que aceptamos recursos».

El Pacto de rendición de cuentas además de incluir los clásicos principios humanitarios (humanidad, neutralidad, imparcialidad) incluye otros: el consentimiento informado: los beneficiarios entienden y convienen con la acción humanitaria propuesta y sus implicaciones; deber de cuidado: la ayuda humanitaria satisface —o excede— los estándares mínimos referente al bienestar y a la seguridad de los beneficiarios previstos; transparencia: toda la información relevante se comunica a los beneficiarios previstos; complementariedad: funcionar como miembro responsable de una comunidad humanitaria.¹¹

Otra iniciativa fue contar con un defensor del beneficiario (Humanitarian Ombudsman Project), nacida de otra red: la International Council of Voluntary Agencies (ICVA).¹² Esta idea del «Defensor del Beneficiario» (Ombudsman)¹³ nació como un mecanismo pensado dentro de la lógica del Proyecto Esfera y de su Código de Conducta. Este proyecto buscaba trabajar en dos sentidos: mecanismos para escuchar a los beneficiarios y a la vez mecanismos para potenciar su voz, basándose en los estándares establecidos para la acción humanitaria. Para tal fin se propuso dos estrategias, una es el «Defensor del Pueblo» en el mo-

delo clásico de denuncias individuales, y dos, una estrategia de «abogado del pueblo» para trabajar tanto con casos individuales como con grupos.¹⁴ Finalmente este proyecto se transformó en el ya mencionado Humanitarian Accountability Project, hoy Humanitarian Accountability Partnership.

Algunas organizaciones han hecho planteamientos de mejora ética en el mismo sentido: para MSF «todos necesitamos no solo medidas de subsistencia física sino también respeto, reconocimiento y la oportunidad de mantener nuestra dignidad». MSF incluye otros valores llamados no-medibles, tales como la compasión, la confianza, la esperanza, la cercanía (proximity), testimonio, advocacy, solidaridad y compromiso.¹⁵

Para resumir este apartado podemos decir que los derechos humanos contribuyen a la definición de unos mínimos básicos vitales establecidos en estándares exigibles por los beneficiarios y metas a ser buscadas por las agencias humanitarias. La tendencia reciente de caminar en una ayuda basada en derechos (rights based approach) y no solo en necesidades va en esa línea de argumentación.

2. Mejoría en la calidad técnica

El proceso de mejoramiento de la calidad de lo humanitario se ha dado en dos ámbitos: la formulación de herramientas (indicadores, estrategias, guías) para evaluar lo humanitario, y el proceso de evaluación del uso de tales herramientas de cara a los donantes y a los beneficiarios conocido como accountability. A continuación algunas fechas claves y eventos relevantes de este proceso¹⁶:

¹¹ Humanitarian Accountability Partnership: «making humanitarian action accountable to beneficiaries» Humanitarian Accountability and Quality Management Standard. Draft – Version 3, Geneva, 7th July 2006

¹² A esta red pertenecen entre otras: All Africa Conference of Churches, African Humanitarian Action, BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, British Refugee Council, CARE International, Canadian Council for Refugees, Dutch Council on Refugees, Human Rights Watch, International Committee of the Red Cross ICRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies IFRC, International Islamic Relief Organization, International Rescue Committee, International Rehabilitation Council For Torture Victims, Islamic Relief Agency, Jesuit Refugee Service, Medecins Du Monde, Merlin, Medecins Sans Frontieres International, Norwegian Refugee Council, Oxfam Gb, World Vision International.

¹³ Palabra sueca que literalmente traduce así, Ombud: representante, man: (de) uno o una, (de) la persona

¹⁴ International Council of Voluntary Agencies: Outcome and Next Steps, Humanitarian Ombudsman Project Meeting, 16 March 2000, Geneva

¹⁵ MEDECINS SANS FRONTIERS: *Many missions, one voice. Justice and integrity in MSF operational choices*, MSF-Holland, May 2003, p. 8-16

¹⁶ Basado en STOCKTON, Nicholas: «Historical triggers for accountability» Sphere ToT Course – Ecogia, Nov. 2005 y Humanitarian Accountability Partnership: *The Humanitarian Accountability Report 2005*, Ginebra, 2006, p. 9

1992, los miembros de InterAction (American Council for Voluntary International Action) adoptan unos estándares de accountability para con los donantes;

1994: el genocidio en Ruanda y la respuesta humanitaria que le siguió, aumentaron el debate sobre la calidad de la acción humanitaria. Publicación del Código de Conducta del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y las ONG para el Socorro en Casos de Desastre, como influencia de la Operación Restore Hope (Somalia)

1997: Establecimiento de ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action)¹⁷, luego de la evaluación multiagencia del genocidio de Ruanda. Publicación del Código de People in Aid, sobre la gerencia del recurso humano. Establecimiento formal del grupo URD.

1997-1998: Edición preliminar del Manual del Proyecto Esfera. 1998: Lanzamiento del proyecto del Humanitarian Ombudsman. 1998-2000: Difusión del proyecto Esfera.

1999: Lanzamiento de People In Aid; Crisis humanitaria en Kosovo.

2000: Lanzamiento de HAP: Humanitarian Accountability Project.

2002: Escándalo por abusos sexuales en África Occidental por parte de cooperantes. UNHCR/Save the Children report.

2003: Good Humanitarian Donorship Initiative.

2.1. *Esfera y Qualité: encuentros y desencuentros*

La calidad técnica de la ayuda es el espacio donde se han desarrollado propuestas como el proyecto *Esfera*, proyecto que logró en sus inicios un consenso importante. En 1997-1998 apareció la versión preliminar del Manual de Esfera que contiene la Carta Humanitaria y las Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de desastre.

Tales normas mínimas están organizadas en varios capítulos, siendo unas comunes a todos los sectores y otras específicas

para: a) abastecimiento de agua, saneamiento y fomento de la higiene, b) seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria, c) refugios, asentamientos y artículos no alimentarios, d) servicios de salud.¹⁸

En principio estas normas lograron un consenso generalizado en el mundo humanitario, pero luego se presentaron tensiones que, hoy por hoy, han ido desapareciendo, sobre todo en la práctica.

El Esfera trata de enlazar lo ético-jurídico con lo técnico-operativo humanitario partiendo de tres premisas: no discriminación, derecho a la participación e información, mediante aspectos como participación de los beneficiarios (en el diseño de instalaciones y en la construcción), seguimiento y el llamado «capacity building». Otra contribución es avanzar en precisar definiciones —adoptadas por consenso en el mundillo humanitario— como seguridad alimentaria, desnutrición, elementos de calidad de las semillas, etc.

La formulación de indicadores apunta a estándares mínimos básicos, tales como el número de litros de agua por persona por día, kilocalorías, metros cuadrados por persona en los albergues, etc. Se establecen además guías para el trabajo logístico y la distribución. Por ejemplo, en el área de agua, se incluyen las distancias máximas entre un puesto de distribución de agua y el hogar, el tiempo de espera en la fila para recibir agua o el número de personas por letrina.

Esta propuesta de indicadores es importante por cuanto cada agencia usaba sus propios criterios o, peor aún, trabajaba sin pensar en mínimos mediante la idea de que toda ayuda es buena, casi independiente de su calidad. Estos mínimos son eso, mínimos, en condiciones de desastre, trátase de las inundaciones en los Estados Unidos o un terremoto en Centro América, pero no son una camisa de fuerza sino una guía.

El mundo humanitario francés, desde del Grupo URD —Urgencia, Rehabilitación, Desarrollo— presentó una propuesta de mejora de la acción humanitaria llamada COMPAS Qualité¹⁹, criticando varios aspectos del proyecto Esfera: el punto de parti-

¹⁷ En este red participan: a) agencias de la ONU: UNDP, FAO, UNHCR, UNICEF, OCHA, WFP, WHO / PAHO, 2) Cruz Roja: IFRC, ICRC y British Red Cross, 3) donantes: USAID, ECHO, JICA, SIDA, Irish Aid; 4) ONG: Caritas, CARE, Danish Refugee Council, International Rescue Committee, Oxfam GB, MSF Holanda, Save the Children USA, World Visión

¹⁸ El Manual y un sinnúmero de documentos sobre Esfera están disponibles en: www.sphereproject.org/

¹⁹ COMPAS significa Critères et Outils pour la Mise en oeuvre et le Pilotage d'une Assistance humanitaire de Qualité, Criterios e Instrumentos para la implementación y la gestión de una asistencia humanitaria de calidad

da de «la víctima promedio» niega las diferencias de contexto y de necesidades que se observan en el terreno y, por tanto, lleva a toda estandarización al fracaso; el reconocimiento del poder, como factor determinante en las crisis, permite una intervención más adecuada; unos mínimos estándares en vez de mejorar la calidad de la acción humanitaria pueden disminuirla; los estándares se hacen pensando en el escenario del campo de refugiados el que no es en todos los casos el escenario de la acción humanitaria; no se tiene en cuenta el link existente entre asistencia humanitaria —rehabilitación— desarrollo; el trabajo del Defensor del Beneficiario basado sólo en Esfera no reflejaría las particularidades de cada situación con lo cual su trabajo sería defectuoso; ausencia de un claro link entre el derecho internacional y los estándares: los Estados responsables del derecho no son lo mismo que las ONG responsables de indicadores, por tanto el link entre derecho y estándares es frágil; los estándares ISO hacen que Esfera no esté basado en un abordaje de derechos sino de una «lógica de consumismo de optimización de la calidad del servicio», Esfera es presentado como un proyecto basado en una lógica de «proveedor de servicios» en contra de una lógica debida de «fuerza de oposición / proposición».²⁰

El proyecto COMPAS Qualité parte de una novedosa guía de evaluación llamada «La Rosa de los Vientos» sustentado en tres principios: a) el aseguramiento de la calidad, mediante la identificación de unos puntos críticos, b) la búsqueda permanente de la calidad total, como un objetivo permanente, y c) la adaptación a los terrenos movedizos de la acción humanitaria.

La «Rosa de los Vientos» incluye 12 criterios, que buscan, entre otras cosas, afianzar el análisis crítico sobre la necesidad y pertinencia de los proyectos. El fin es loable en un ambiente en el que el medio (el proyecto) se ha convertido en el fin de la acción, permeando no solo las ONG internacionales sino también las locales, tendiendo incluso a transformar las expresiones sociales en «fábricas de proyectos».

Para COMPAS Qualité, las normas técnicas sólo se pueden utilizar en el marco de políticas que incluyan un abanico de ob-

jetivos y de orientaciones mucho más amplio, gestiones sin duda más complejas, pero también más respetuosas de las realidades particulares y cambiantes de los contextos. Este «enfoque-calidad» pasará en particular por: a) la mejora de los mecanismos de participación de las poblaciones y de trabajo en asociación con los actores locales, b) la mejora de las herramientas de evaluación, de análisis geopolítico, de diagnóstico, de estudio de impacto, c) una mejor formación de los actores de terreno, d) la reafirmación de la responsabilidad primera de los Estados, el respeto por estos y por todas las partes de un conflicto armado del derecho internacional humanitario, e) una mayor sensibilización a los principios humanitarios y a los valores humanitarios para el conjunto de los actores de terreno.²¹

Cada una de estas críticas, por justicia, merece matizaciones, lo que no quiere decir que sean del todo desacertadas. A nivel de los estándares han habido debates técnicos que han generado ajustes del proyecto, pero ha habido una crítica importante, más bien un malentendido, sobre si las normas mínimas deben ser un imperativo o una guía para la acción. La experiencia del proyecto Esfera hasta ahora no menciona rechazo por parte de las comunidades asistidas teniendo en consideración los estándares y demás elementos del proyecto Esfera lo que permite suponer que, en principio, las típicas tensiones entre lo local y lo internacional no tiene un espacio importante, por lo menos no hasta ahora.²²

Es claro que los sujetos del derecho internacional son los estados, pero esto no evita el uso de éste por parte de agencias humanitarias, para extraer de ellos principios éticos para su acción precisamente porque su único mandato legal internacional se apoya en los principios derivados del derecho internacional humanitario.

Es importante, para ser justos, entender que el proyecto fue piloto y, por tanto, enfrentó retos que no tuvieron que asumir iniciativas posteriores. Otros aspectos a mencionar es que no existe un espacio específico para el *accountability* y/ o para el *advocacy* en el proyecto Esfera. El proyecto Esfera no desarrolla un módulo de protección y se limita a los componentes de la ayuda huma-

²⁰ GRÜNEWALD, François; DE GEOFFROY, Véronique: «The dangers and inconsistencies of normative approaches to humanitarian aid. Summary of reflections raised, July 2000

²¹ Tomado de la página web de Qualité, julio de 2001. Ver: <http://www.urd.org/rech/sphere/platform/htm>.

²² Conversación con una de las personas responsables del *Proyecto Esfera*, Ginebra, septiembre de 2006

nitaria clásica. Sin embargo, esto no es necesariamente un vacío: el proyecto Esfera no busca ser el proyecto de lo humanitario a nivel mundial y el que se reduzca a un tópico específico, indicadores, es más que suficiente, máxime cuando busca hacerlo con rigurosidad.

Esfera no desconoce marcadamente el contexto, hay referencias explícitas a, por ejemplo, el acceso a los mercados (tanto físico como económico), el nivel de desempleo y el nivel de ingreso de la población, la aceptabilidad cultural de la alimentación, la organización de los albergues teniendo en consideración prácticas y costumbres, las estrategias de las políticas en salud del país en cuestión, etc. El debate es, más exactamente, sobre la frontera de lo humanitario.

Hay que entender el Proyecto Esfera como una unidad, no solo reparar en sus estándares, pues sin la Carta Humanitaria, los estándares descontextualizados pierden parte de su peso. Pero, exagerando, incluso sólo con indicadores y estándares, estos permiten mejorar notoriamente la evaluación de la acción humanitaria, permiten reconsiderar la intervención misma, y permiten efectuar un seguimiento de mejor exactitud. Por otro lado la mirada más amplia de COMPAS Qualité contextualiza mejor, sin duda, pero entra en el terreno de querer abordar demasiadas cosas lo que puede llevar a un desborde del concepto mismo de la acción humanitaria. Lo cierto es que, en la práctica, las tensiones entre COMPAS Qualité y Esfera son cada vez menores y lo que se observa es una mayor cercanía y sintonía entre los dos proyectos.

Para complejizar más el debate se plantea la necesidad de usar los mecanismos de la acreditación para certificar a las agencias humanitarias. Esto genera nuevos debates, por un lado es positivo hacer uso de mecanismos empresariales (acreditación, control de calidad, certificación, etc.) para mejorar la gestión humanitaria, por otro lado esto puede generar dos riesgos importantes: a) un paso más en la ya mencionada «tecnocratización» del mundo humanitario lo que afecta valores y principios, b) la creación de una elite de agencias humanitarias acreditadas, aumentando las tensiones en el espacio humanitario al crear una

especie de «oligopolio» de lo humanitario en unas pocas siglas. Pero, visto lo visto en, por ejemplo en el tsunami, valdría mejor un oligopolio serio que la proliferación de siglas que hacen de la ayuda humanitaria un espectáculo lamentable.

2.2. Otras propuestas

Una de las propuestas más conocida es la de los «clusters», que se enmarca dentro del proceso global de reforma del sistema de las Naciones Unidas iniciado en el año 2005. Existen 9 clusters (salud, agua y saneamiento, refugio, telecomunicaciones, nutrición, logística, recuperación temprana, gestión y recuperación de campos de refugiados, y protección). Cada uno de éstos, es coordinado por una agencia de la ONU, con cuatro tareas: a) el diagnóstico de debilidades en cada área, b) crear colaboraciones institucionales, c) fortalecer el *accountability*, d) mejorar la coordinación. La gran crítica es que tal mecanismo depende de la ONU la cual ejerce una dinámica de control vertical, ajena a la democracia horizontal demandada por algunas agencias humanitarias.

Existen otras iniciativas, de las que mencionaremos algunas: el «SMART Project» (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transition program), de un grupo de ONG principalmente de los Estados Unidos (Action Against Hunger, World Vision, Catholic Relief Services, entre otras) con el apoyo de USAID, que trabaja fundamentalmente en el establecimiento de indicadores y metodologías en los campos de la nutrición, las tasas de mortalidad y la seguridad alimentaria.

Otro es el «The Emergency Capacity Building Project (ECB)» un esfuerzo de siete agencias humanitarias²³ para enfrentar los problemas de respuesta en emergencia y preparación en casos de desastre. Más allá de esto, el proyecto ECB quiere contribuir a una reforma global del mundo humanitario. ECB fue creado en 2003.

Uno más es el «Management Accounting for Non Governmental Organisations» (MANGO),²⁴ un proyecto basado principalmente en el *accountability* de los aspectos financieros de las

²³ Oxfam-GB, Save the Children-US, World Vision International, Catholic Relief Services, the International Rescue Committee, CARE International, y Mercy Corps crearon la «Inter-Agency Working Group» (IWG) en «Emergency Capacity Building» (ECB)

²⁴ La Guías del proyecto Mango fueron posibles por el apoyo de: European Commission Humanitarian Office, Oxfam GB, the British Red Cross Society, Christian Aid, CAFOD, QuickBooks and Price WaterHouse Cooper, (PwC)

organizaciones, lo que incluye manejo de cuentas, planeamiento financiero, monitoreo financiero, control interno, trabajo con beneficiarios, requisitos legales y manejo de auditorías, entre otras áreas.

La preocupación por la calidad también tiene un impacto en las políticas de personal de las organizaciones humanitarias. La red de agencias humanitarias «People in Aid»²⁵ propuso el «Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante». La preocupación partía de la necesidad de proveer con una estrategia de recursos humanos a las organizaciones humanitarias, partiendo de un principio rector: «el personal es clave para el logro de nuestra misión».²⁶

ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) es una entidad que busca hacer evaluaciones de las evaluaciones produciendo meta-evaluaciones anuales en lo que se mira los contextos de trabajo, los métodos de evaluación, los términos de referencia de las evaluaciones y los reportes. Además examina la utilidad, verosimilitud y precisión de las evaluaciones.

2.3. Los donantes

El debate de los estándares no solo se ha dado en las agencias humanitarias sino que también ha tenido su impacto en el mundo de los donantes. La preocupación de los donantes se hizo más evidente luego del genocidio en Ruanda, desembocando en el proyecto de Good Humanitarian Donorship Initiative («Iniciativa de Buena Donación Humanitaria»). El deber de las ONG, ya mencionado, es usar bien los recursos y el de los donantes, garantizar la disponibilidad de recursos.

La preocupación de partida sigue siendo vigente: la distribución de ayudas internacionales y la agenda política de los do-

nantes también es un espacio a ser influenciado por el debate sobre la calidad de la acción humanitaria, buscando en particular una justicia en la distribución de la ayuda entre los diferentes conflictos. La creciente politización de la ayuda humanitaria son el mayor riesgo en nuestros días, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. En 2002, casi la mitad del dinero donado luego de los 25 llamamientos humanitarios de la ONU fueron a un sólo país: Afganistán. En 2003, los gobiernos donantes dieron 73 dólares por persona necesitada para la posguerra en Iraq, pero sólo 16 dólares por persona para la República Democrática del Congo.²⁷

Por eso, por supuesto entre otras cosas, se formularon unos principios de la Iniciativa de Buena Donación Humanitaria, que incluyen aspectos como la confirmación de: los principios humanitarios, el papel de protección y asistencia de la acción humanitaria, el derecho internacional, «al tiempo que se reafirma la responsabilidad principal de los Estados ante las víctimas de emergencias humanitarias», «destinar fondos humanitarios en proporción a las necesidades», solicitar a las agencias humanitarias la participación de los beneficiarios, «promoción de estándares y mejora de la ejecución», facilitar el acceso humanitario seguro, «afirmar el papel primordial de organizaciones civiles en el desempeño de la acción humanitaria», entre otros aspectos.²⁸

Pero, a pesar de las buenas intenciones, hay claras dificultades para llevar la práctica la Buena Donación Humanitaria, entre lo que cabe mencionar: la susceptibilidad de los donantes a los medios de comunicación y a los intereses políticos, falta de una fuerte presión en favor de los principios frente a las autoridades, la visión a corto plazo en las políticas de financiamiento de proyectos humanitarios, la confusión entre gobiernos donantes entre ONG humanitarias y otros proyectos (prevención de conflictos, educación para la paz, por ejemplo), limitaciones en la confianza de los donantes hacia las organizaciones receptoras.²⁹

²⁵ La red «People in Aid» incluye organizaciones como Acción contra el Hambre (España), Australian Red Cross, British Red Cross, CARE (Holanda), Catholic Relief Services (Estados Unidos), HAP International (Suiza), International Medical Corps UK (Reino Unido y Estados Unidos), International Rescue Committee (Estados Unidos), Irish Red Cross, Islamic Relief Germany, Islamic Relief Worldwide (Reino Unido), Merlin (Reino Unido), Oxfam America y Oxfam Australia, Save the Children (Reino Unido y Estados Unidos), World Vision International, entre otras.

²⁶ People in Aid: «Código de Buenas Prácticas en la gestión y apoyo al personal cooperante» Londres, 2003.

²⁷ Sobre el análisis de esta y otras estadísticas, ver: REY MARCOS, Francisco: «La financiación de la asistencia humanitaria: el papel de los donantes y sus implicaciones», en: *Anuario CIP 2004. Escenarios de conflicto: Irak y el desorden mundial*, CIP- Icaria. Editorial. 2004

²⁸ «Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship» International Meeting on Good Humanitarian Donorship, Stockholm, 16-17 June 2003

²⁹ BLEWITT, Richard: «Good donorship: how serious are the donors?» *Humanitarian Exchange*, num. 29, Humanitarian Practice Network, March 2005

Hay necesidades específicas presentadas a los donantes: a) aceptar financiar diagnósticos y misiones exploratorias, b) apoyar la formación en evaluación y en calidad, c) crear unas políticas de adaptación más flexibles en entornos cambiantes, d) aceptar más propuestas de investigación.³⁰

Pero el debate sobre los donantes, más allá de la búsqueda de la calidad, es la razón misma que los mueve: en el caso de los Estados y sus agencias la política exterior de un determinado país y sus intereses; en el caso de los donantes privados las cosas no son tan filantrópicas como quiere creerse sino que obedecen, entre otras cosas, a la reducción de impuestos o la búsqueda de nuevo mercados,³¹ lo que hace que impongan políticas y prioridades a las ONG que poco o nada tienen que ver con el mandato humanitario. El peligroso discurso de la «responsabilidad social corporativa» va en el mismo sentido.

3. Mejoría en la evaluación y la adaptación: accountability

Antes se planteó la mejoría de la calidad técnica de la acción humanitaria y ahora se plantea la rendición de cuentas como el vínculo entre tales indicadores y/o estándares por un lado, y los beneficiarios por otro lado. La rendición de cuentas es una necesidad compartida tanto por el proyecto Esfera, por COMPAS Qualité como por las diferentes redes de acción humanitaria.

La llamada rendición de cuentas (accountability) ha sido más un mecanismo propio de las relaciones entre agencias humanitarias y donantes, que una herramienta para los beneficiarios. En general se piensa que los beneficiarios poco o nada tienen que aportar a la acción humanitaria, incluso alguien podría decir que menos ahora, una vez se han creado estándares y protocolos de trabajo humanitario. Es decir, el riesgo es que la labor subsidiaria del beneficiario ante las dudas del trabajador humanitario desaparezca precisamente en el paso de «tecnificar» lo humanitario.

Como lo decíamos al comienzo, esto puede ser visto de otra manera: como existen consensos medibles del deber ser, el beneficiario tiene ahora otra razón más para ser tenido en cuenta: la supervisión del cumplimiento de tales estándares humanitarios. Es decir, se persigue un objetivo claro, combatir lo que alguien ha

llamado la «impunidad humanitaria», es decir la falta de responsabilidad en el trabajo de las agencias humanitarias.

La rendición de cuentas se plantea como un proceso y no como un momento; no se trataría de informar a una población pasiva sobre algunas decisiones del mundo humanitario, se trata de un diálogo permanente entre las agencias humanitarias y los beneficiarios. Hay una vinculación entre accountability y derechos: la aceptación, implementación y defensa del derecho a la información que tiene el beneficiario de la acción humanitaria. Es decir, el accountability no sería un asunto de «buena intención» institucional sino de derechos de los beneficiarios y deberes de las agencias.

Este diálogo, como todo diálogo, evidencia tensiones y problemas que, pareciera, ser de mejor manejo si no se mencionan, al viejo estilo de la acción humanitaria sin rendición de cuentas. Pero la sostenibilidad de un proceso, la apropiación por parte de los beneficiarios de los logros de la acción humanitaria, la incorporación y la participación de la comunidad, bien valen la pena el «engorroso» proceso del diálogo permanente.

Para que el diálogo sea posible se necesitan varios elementos centrales: a) transparencia, b) participación y c) información. Cada uno de estos elementos necesitan ser visto como una constante en el proceso y no como un acto puntual. La transparencia no puede reducirse a un aspecto puntual y reservar información importante para los beneficiarios en manos de las agencias humanitarias, tampoco se puede entender la participación como un proceso de información al comienzo, al final, y algunas veces participación para transportar las mercancías.

El punto c, información, es esencial y garantía de la transparencia y la participación. Ya no se plantea incluso en términos de un acto discrecional de la agencia humanitaria sino en términos de un deber, el deber de la agencia humanitaria de informar a los beneficiarios de manera sistemática, oportuna y correcta, y el derecho de los beneficiarios de tener acceso a la información.

Esa tarea de informar no es suficiente para garantizar el ejercicio del derecho a la información que el beneficiario tiene. Se necesita empoderar a éste para que recabe información cuando así lo juzgue pertinente, que manifieste sin temores sus críticas

³⁰ GRÜNEWALD, François: «Can partnership between NGO and donors strengthen quality of Humanitarian Aid», Quality Project (no date).

³¹ «Survey: wealth and philanthropy: The business of giving». *The Economist*, February 2006

a la acción humanitaria, a que hayan mecanismos que permitan tales expresiones, en que las agencias humanitarias, que tienen los recursos, ejerzan tal poder de manera responsable. En otras palabras, romper la mentalidad colonial de algunos beneficiarios y construir «capacidades locales de dialogar».³²

Hay ya experiencias concretas sobre resultados positivos de mejora de los programas humanitarios mediante el uso del *accountability*³³: el Danish Refugee Council en el Cáucaso Norte, mejoró la percepción de dignidad del beneficiario, la confianza entre la agencias humanitaria y la población, y creó un mejor rango de información para los beneficiarios.

Medair (organización que trabaja en el área de tecnología médica), en Darfur y mediante una investigación en casa, entrevistas individuales y encuestas, identificó problemas, como la insatisfacción por el largo tiempo de espera en las tomas de agua, por qué la inasistencia a los cuidados médicos posteriores a un abuso sexual, etc. En Sri Lanka, Medair obtuvo la información para manejar las tensiones sociales en los albergues y lo relacionado con el paso entre albergues temporales y residencias definitivas, corrupción tanto de las autoridades como de trabajadores humanitarios en la selección de beneficiarios, etc., Oxfam, en Aceh, trabajó descubriendo casos de corrupción.

La participación de los beneficiarios no sólo se trata de informar, tampoco de dialogar, ni mucho menos de hacer tareas logísticas, se trata de participar efectivamente en la toma de decisiones, para lo cual se necesita que los beneficiarios dependan de información necesaria, suficiente y oportuna.

4. Conclusiones a modo de preguntas

Lo central es que los humanitarios tienen, por lo menos, dos niveles de responsabilidad: una en cuanto a agentes que temporalmente reemplazan al Estado, la acción humanitaria reemplaza y/o complementa la acción estatal en aquellos contextos donde el Estado no quiere y/o no puede, ese reemplazar implica unas responsabilidades, no igual a la de los Estados porque las ONG

no tienen ni el monopolio de la fuerza ni del aparato burocrático-administrativo, pero en todo caso moralmente relevantes.

Por otro lado, los humanitarios reciben unos recursos financieros por sus acciones, eso implica una compromiso implícito de ofrecer calidad tanto para con el donante del dinero como para con la persona a nombre de la cual se pidió el dinero: los donantes.

Para resumir, aunque sigue abierto el debate sobre indicadores y números, sin duda son los derechos humanos el marco conceptual desde el cual es posible garantizar la calidad de la acción humanitaria, si esta se piensa en términos de la dignidad de los beneficiarios.

El citado debate abierto debería situarse el debate en torno a los temas centrales³⁴:

- a) ¿es conveniente involucrar en un proyecto de este tipo a actores gubernamentales y multilaterales o debe ser algo sólo de ONG? ¿existe lo que algunos llaman la comunidad humanitaria con intereses comunes en esta materia o es esto inapropiado? ¿no existe el riesgo de que los donantes empleen a las ONG —cosa que ya hacen— como meras subcontratas con esos estándares de calidad?
- b) ¿hasta donde es posible estandarizar la respuesta humanitaria y normativizarla? ¿qué riesgos tiene esto? ¿cómo relacionar esta dimensión técnica con los principios y valores? ¿vamos hacia una élite acreditada de ONG que construirían un oligopolio? ¿qué es mejor, un «oligopolio» responsable o una «democratización» del acceso a los recursos sin control de calidad?
- c) ¿cómo incorporar desde una perspectiva normativa aspectos como la protección, el espacio humanitario, el trabajo de proximidad, el enfoque de género,...? ¿cuando podemos decir que una acción humanitaria es exitosa? ¿cuál información se debe incluir o excluir a la hora de evaluar y de formular indicadores de gestión de lo humanitario?
- d) ¿cómo superar la brecha entre la oficina de cooperación y la realidad del terreno? ¿cómo vencer la resistencia que

³² Conversación con una de las personas responsables del *Humanitarian Accountability Partnership*, Ginebra, septiembre de 2006

³³ Humanitarian Accountability Partnership: *The Humanitarian Accountability Report 2005*, Ginebra, 2006, pp. 27-32

³⁴ Tomado de: REY MARCOS, FRANCISCO, DE CURREA-LUGO, VÍCTOR: *El debate humanitario*, Icaria, Barcelona, 2002, p. 120

impone la burocracia a la mejora en la calidad? ¿cómo unir los principios humanitarios a los procedimientos empresariales? ¿cómo superar la brecha entre los estándares y los debates ético-políticos?

En cualquier caso para las ONG humanitarias cuando se habla de eficacia o de eficiencia no se habla de una eficacia deseologizada y basada sólo en aspectos técnicos o logísticos. Esta tendencia pseudo-aséptica de la cooperación ha llevado al afianzamiento de tres dogmas: la dictadura de la factura, la tiranía del indicador y la lotería de las subvenciones, dogmas que sobrepasan los alcances del presente trabajo. Lo cierto es que la tendencia a tecnificar para mejorar la acción humanitaria tiende a confluir, tristemente, con la tendencia a la tecnocracia de un discurso donde lo neutral no es un principio sino un pretexto.

Por el contrario, aquí se insiste en el cumplimiento de los fines, objetivos y principios que configuran la acción humanitaria, sin renunciar a la protección debida a los derechos de las personas y, al tiempo, garantizando la mayor calidad posible. Algunos plantean mecanismos precisos tales como «la Carta de derechos del beneficiario» con riesgo de juridificar en una norma sin aplicación clara las relaciones ONG-beneficiarios; un «contrato social humanitario» que tiene un problema de entrada de suponer igualdad de posición entre los donantes, las ONG y los beneficiarios, cuando en verdad este no es un triángulo equilátero sino un triángulo escaleno, con todos los lados desiguales.



Desde el terreno

From the field

Independencia para ayudar. Experiencias y reflexiones humanitarias

Jorge Calvo Rufanges¹

Unos pocos años de experiencia trabajando en proyectos de ayuda humanitaria en contextos y con organizaciones diferentes, me han hecho posicionarme en uno de los extremos de la opinión en el mundo humanitario. El que defiende que la única forma de ayudar es siendo realmente no gubernamental, lo que requiere independencia financiera de los poderes públicos o de los nuevos gobernantes globales: las grandes multinacionales.

El artículo expone brevemente el tipo de contextos y trabajos humanitarios en los que he participado en Liberia, Costa de Marfil, Mauritania, Uganda, República Democrática del Congo y Zambia. Seguido de una reflexión sobre quién ayuda y quién no lo hace, en función de la independencia de quienes toman las decisiones en las organizaciones. Acabando con cinco casos en los que considero que la ayuda realmente no ayuda: cuando no tiene como objetivo ayudar a los países donantes, cuando es una nueva forma de colonialismo, cuando está manipulada por el sistema, cuando existe para ayudar a los cooperantes y a sus organizaciones y cuando la ayuda se queda en el camino o se corrompe.

Cinco experiencias de ayuda humanitaria

En el verano de 2001 Liberia estaba en guerra. Taylor, un presidente corrupto y sin escrúpulos controlaba Monrovia y los dos

tercios sur y este del país. Mientras la guerrilla hacía lo mismo con la región noroeste de Lofa ganando día tras día terreno a las tropas gubernamentales.

Los proyectos de MPDL (Movimiento por la Paz, Desarme y Libertad) eran dos. Uno, pequeño, en los alrededores de Monrovia, destinado a la capacitación de mujeres afectadas por la guerra, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que consistía en la creación de cooperativas de producción de jabón y textiles por grupos de mujeres en situación de especial vulnerabilidad. Más de doscientas mujeres se beneficiaban de esta actuación. El otro se trataba de un proyecto de seguridad alimentaria, al este del país entre Liberia y Costa de Marfil, en Nimba County, exactamente por donde las tropas de Taylor entraron al país para derrocar a su no menos tirano predecesor, llevándose consigo decenas de miles de vidas. Nuestra base estaba en Saniquelli, donde la única casa con luz era la nuestra, además de la de un comerciante libanés, que se comportaba como un terrateniente sin escrúpulos, algo usual en Liberia y en muchos otros países africanos. Este proyecto estaba financiado por la Comisión Europea y tenía un gran valor estratégico para la Unión Europea porque era el único proyecto en la zona.

Debido a las duras condiciones de vida en Saniquelli, nuestra base logística estaba en Danané, al otro lado de la frontera, ciudad donde Taylor fraguó su golpe de estado y donde acumuló soldados con la excusa de que eran jugadores de fútbol que venían

¹ Jorge Calvo es máster en Acción Internacional Humanitaria-NOHA por la Universidad de Deusto y ha realizado labores humanitarias en diversos lugares desde el año 2001.

a entrenarse a la ciudad. Costa de Marfil era por aquel entonces un país relativamente en paz, pero con tensiones crecientes que desembocaron en la guerra civil que todavía mantiene dividido el país. Nuestro proyecto también se desarrollaba a este lado de la frontera, pero en el que los beneficiarios eran los refugiados liberianos. La principal actividad del proyecto era la capacitación de los agricultores y la promoción del trabajo cooperativo con el objetivo de aumentar la producción agrícola en la zona. Además de estos dos proyectos existía en Danané un tercer proyecto del que se beneficiaban unas decenas de niños liberianos refugiados, que llegaron a Danané solos, huyendo de la guerra.

Los primeros 3 meses estuve la mayor parte del tiempo en el proyecto de Monrovia, cumpliendo con el compromiso de voluntariado, última actividad del Master NOHA. Al poco tiempo acepté la propuesta de quedarme 5 meses más, esta vez con contrato, como logista de toda la misión y Administrador del proyecto agrícola.

Mauritania es un país estable a pesar de sufrir golpes de estado con bastante frecuencia. La razón es que los cambios de poder se producen entre los clanes y familias moras y no entre clases sociales. Efectivamente, ésta es la característica más alarmante de la sociedad mauritana, en la que el esclavismo estaba oficialmente aceptado hasta los años ochenta. Existen en el país tres clases sociales claramente diferenciadas. La clase dominante monopolizada por los moros blancos abarca el poder político y económico. El segundo gran grupo es el formado por inmigrantes subsaharianos² que copan los oficios remunerados económicamente. El tercer grupo son los moros de origen subsahariano, antiguos esclavos oficiales y hoy esclavos económicos que reciben mimos por parte de la clase dominante para desequilibrar la balanza entre ellos y los negros no moros, que conforme ocupan más puestos de trabajo van ganando en poder y pudieran suponer una amenaza a la acomodada oligarquía mora. El papel principal de MSF (Médicos Sin Fronteras) era atender a las poblaciones marginadas del país, los subsaharianos de las regiones fronterizas con Senegal. Donde en los años noventa se sufrieron con gran violencia enfrentamientos entre ellos y los moros (blancos y negros) sumiendo a estas comunidades en el olvido por parte de las autoridades de Nouakchot, haciéndoles deficitarios en los ser-

vicios de salud más básicos. Trabajamos pequeñas emergencias nutricionales y mejoras en la asistencia obstetricia en Selibaby. Mi función de coordinación logística y financiera en la misión se vio culminada por el cierre de la misión, ya que a pesar de que Mauritania podía justificar por sus indicadores de salud una intervención de MSF, no lo hacía en cuanto a la urgencia de las intervenciones y al tipo de contexto. Valoramos que organizaciones más enfocadas al desarrollo podrían realizar el mismo o mejor trabajo que nosotros, mientras MSF podría dedicarse a actuar en contextos de emergencia tal y como su mandato establece.

Del cierre de la misión en Mauritania a la apertura de la misión de MSF-España en Uganda, un contexto realmente de emergencia. Existen dos *Ugandas*, el sur rico, estable y desarrollado y el norte, sumido en el olvido absoluto, donde más de millón y medio de personas viven en campos de refugiados temerosos de los ataques de la guerrilla cristiana extremista LRA³ y en muchos casos de la «ayuda» del ejército regular ugandés. La situación humanitaria en estos campos era y es alarmante, MSF, Acción Contra el Hambre y el Comité Internacional de la Cruz Roja trataban de aliviar el sufrimiento en los campos de refugiados más remotos y de más difícil acceso. El resto de ONGs se limitaban a pasear sus coches por las ciudades y a trabajar a control remoto. Encontramos espacio humanitario suficiente para poder trabajar sin crear grandes conflictos con otras organizaciones presentes en la zona.

Si algo llamaba la atención de Uganda era el fenómeno de los *night commuters*, miles de niños que iban a pasar la noche a las calles de la ciudad más cercana, por miedo a ser secuestrados por el LRA, método que utilizaban para reclutar nuevos guerrilleros a la fuerza. Algo muy habitual y que de ocurrir obligaba a los niños a cometer asesinatos, incluso de sus propios padres, para asegurarse la pérdida de toda referencia moral que así les convirtiera en sangrientos guerrilleros.

MSF realizaba una atención integral de salud en estos campos de refugiados, desde pasar consulta médica a la mejora del agua y saneamiento pasando por la respuesta a emergencias puntuales como por ejemplo los brotes de cólera. No menos importante era y es el trabajo, especialmente de MSF, de denuncia ante la

² En Mauritania está comúnmente aceptado entre toda la población el uso de los calificativos: moros blancos, moros negros y negros, para diferenciar entre estos tres grupos sociales.

³ Siglas en inglés de *Resistencia Armada del Señor*

comunidad internacional de una crisis humanitaria que no está de actualidad por los apoyos occidentales al presidente ugandés Museveni.

La República Democrática del Congo se encontraba en 2005 en lo que el mundo humanitario llamamos fase de posconflicto. Tras dos sangrientas guerras, la que llevó a Kabila al poder y la que acabó finalmente con su hijo como presidente, RDC se encontraba dividido en tres zonas reflejo de las tres principales facciones que se enfrentaban en la llamada *guerra mundial africana*. El noroeste controlado por el MLC⁴ apoyado por Uganda, el Este controlado por el RCD⁵ bajo tutela ruandesa y el resto del país bajo control gubernamental. Tras el más que probablemente promovido por occidente asesinato de Kabila padre, la comunidad internacional se volcó por la consecución de un acuerdo de paz que diera estabilidad a uno de los países de mayor interés geopolítico y económico de África. A través de la misión más ambiciosa jamás aprobada por el consejo de Seguridad de NNUU, tal y como el mandato de imposición de la paz así lo refleja, así como el plan de paz que culminó con las elecciones de 2006 que ganó bajo todo pronóstico Kabila hijo.

MSF y muchas otras ONGs estaban presentes de forma masiva en todo el este del país, donde la situación no era ni mucho menos estable, a pesar de los mensajes oficiales de fin del conflicto provenientes del gobierno de transición congolés y de sus aliados occidentales. Nuestra intervención era global en lo que a la salud se refiere. En lugares donde los niños no sabían lo que era un médico MSF tenía proyectos de salud primaria, asumiendo la responsabilidad total en el abastecimiento de recursos humanos y materiales para crear una estructura sanitaria suficiente para cubrir las necesidades de la población, en su mayoría rural. Además se cubrían las emergencias que a menudo amenazaban a la población del oriente del país, como era el caso de asistencia a desplazados o brotes de cólera.

En un equipo de más de treinta expatriados y más de cien empleados congoleños mi papel era hacer seguimiento del cambiante contexto congolés y gestionar los recursos humanos expatriados, así como echar una mano en logística o administración cuando era necesario, es decir, casi siempre.

Zambia no ha sufrido ningún conflicto grave tras su descolonización, al contrario de lo que le ha ocurrido a muchos de sus

vecinos, probablemente por no poseer grandes fuentes de riqueza naturales. Además de convertirse en receptor de refugiados de las zonas en conflicto que la rodean, Zambia se caracteriza por elevados niveles de pobreza y desigualdad y, al igual que sus vecinos de África del Este, posee alarmantes indicadores de prevalencia de SIDA. Se estima que entre un 20 y un 25 por cien de la población de Zambia es seropositiva.

Durante 6 meses coordiné uno de los dos proyectos de MSF en el país. Ambos consisten en ofrecer una atención integral a los pacientes con SIDA, suministrando antiretrovirales (ARV) pero también ofreciendo atención médica a las enfermedades oportunistas derivadas del SIDA, así como prevención y promoción de la aceptación de la comunidad a las personas seropositivas. Como principal reto se encontraba la asistencia a los posibles pacientes que vivían en las zonas rurales más remotas, inalcanzables por las autoridades locales o por otras organizaciones internacionales.

Por otra parte, surgían brotes de cólera frecuentemente, a los que respondíamos a través de un plan de preparación para las emergencias de cólera que teníamos listo para ello.

Quién ayuda y quién no ayuda

Quien ayuda caracteriza el tipo de ayuda que se hace. Encontramos en el mercado humanitario tres tipos de organizaciones:

El primero son las vinculadas directamente a los estados, como las agencias de Naciones Unidas (NNUU), de la Unión Europea o de algún estado en concreto, como la AEI lo es para el estado español.

Otro tipo son las ONG manipuladas, la inmensa mayoría. Se caracterizan por recibir un mayor porcentaje de sus fondos de organismos públicos que de socios donantes y que antes o después, consciente o inconscientemente, acomodan sus proyectos a las prioridades de los organismos donantes, es decir, se convierten en subcontratas de las agencias de cooperación oficiales de estados y otros organismos multilaterales.

Finalmente encontramos las ONG independientes, que por desgracia son demasiado pocas. Entre las más conocidas en el mundo humanitario se encuentran Médicos sin Fronteras y Oxfam.

⁴ Siglas en francés de *Movimiento de Liberación Congolés*.

⁵ Siglas en francés de *Unión Congoleña por la Democracia*

La forma de trabajar es radicalmente diferente, dependiendo de qué tipo de organización se trate de entre los tres definidos.

Las organizaciones controladas por los estados siguen la agenda política de sus gobiernos, con lo que lógicamente sus prioridades no son ayudar a las poblaciones más vulnerables sino a las poblaciones de los estados que les pagan. Aquí incluyo también NNUU porque a fin de cuentas son unos pocos estados los que la controlan y marcan sus decisiones.

Las ONG manipuladas combinan sus propios objetivos en muchos de sus proyectos con las prioridades de sus donantes, dependiendo de la importancia de tal entidad en su capítulo de ingresos por subvenciones. A largo plazo estas organizaciones suelen tender a asimilarse a sus donantes en los aspectos clave, perdiendo la capacidad de tomar las decisiones estratégicas respecto a sus proyectos de cooperación, limitándose su capacidad de decisión a la ejecución de los mismos.

En último lugar, las ONG independientes eligen cómo, dónde y para quién trabajar según su propia estrategia, con el único inconveniente de que debido a su gran volumen de proyectos, el ejecutivo de la organización suele tener mayor capacidad de decisión que el asociativo, dependiendo la pertinencia de su trabajo más de sus empleados que de sus socios, desvirtuando el sentido de su existencia y dejando a merced de una correcta selección de personal su buen hacer.

Cinco casos en los que la ayuda no ayuda

Cuando la ayuda tiene como objetivo ayudar a los países donantes

Tomando como muestra el caso español, donde la ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo se encuentra dentro del ministerio de exteriores, se muestra claramente que la ayuda se convierte en otro más de los componentes a tener en cuenta para conseguir los objetivos en materia de política exterior de un país. De este modo, pasan a un segundo plano los criterios que realmente deberían marcar la ayuda, que no son otros que cubrir las necesidades más acuciantes de las poblaciones más vulnerables, independientemente de su afiliación política o religiosa, nacionalidad o etnia.

Los proyectos de ayuda humanitaria se convierten en proyectos de autoayuda para los países emisores de la misma. Cuando

España tiene proyectos de ayuda en un país del Sur, no cabe la menor duda de que usa tal variable en sus relaciones políticas, económicas o comerciales con tal país. Esto ocurre aunque los desarrolle directamente a través de la AECI o mediante subvenciones a ONG en teoría neutrales e independientes. Hay que ser realmente independiente para no convertirse en parte de la estrategia, siempre interesada, de los ministerios de exteriores de los países donantes. Cuando se trabaja con dinero de NNUU podríamos considerar que seguimos las pautas de los cinco estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Cuando la ayuda es una nueva forma de colonialismo

Por otra parte, la ayuda tiene el inconveniente de que aún haciéndose desde la menos politizada de las posiciones, corre el riesgo de convertirse en una nueva forma de neocolonialismo por parte del mundo rico occidental en el resto del planeta. Mediante la exportación de nuestras costumbres y valores, la imposición de nuestra visión del mundo, desde la posición de poder que nos da ser los donantes.

La mayoría de las ONGs y de su personal caen en la trampa de no prestar la atención necesaria al impacto cultural, económico y social de su presencia en los lugares donde se encuentran sus proyectos. Las agencias gubernamentales prefieren que el impacto económico, social y cultural sea mayor, porque así verán aumentado su poder de influencia futura. Las ONGs manipuladas por no tener tiempo ni recursos para hacer un buen análisis en este sentido, suelen tener efectos negativos también en este aspecto. Las ONGs independientes dependen de que sus expatriados lo consideren prioritario. Entre las organizaciones más conocidas, Oxfam es en este aspecto quien mejor comportamiento tiene por su política de trabajar a través de contrapartes locales.

Cuando la ayuda está manipulada por el sistema

Resulta cada vez más evidente que la globalización del sistema capitalista necesita de las ONGs para hacer menos visibles sus fallos y apaciguar los ánimos revolucionarios de las poblaciones que sufren las consecuencias de las políticas neoliberales que extienden el capitalismo por todo el planeta.

Finalmente, el uso del humanitarismo llega al extremo más evidente de manipulación e imposición de las políticas de los paí-

ses donantes cuando en la estrategia militar se incluye el trabajo humanitario que a posteriori llevarán a cabo los ejércitos o algunas ONGs.

La globalización está dirigida por las grandes multinacionales, en connivencia con los gobiernos de los estados más poderosos (y casi siempre también de los gobiernos del resto). Por lo que las agencias gubernamentales y las organizaciones manipuladas siguen con mayor o menor intensidad, las pautas de las grandes corporaciones económico-financieras. Las ONGs independientes ofrecen la única alternativa esperanzadora a la expansión de la lógica capitalista que la globalización neoliberal está llevando a cabo con gran intensidad desde finales del siglo pasado.

Cuando la ayuda existe para ayudar a los trabajadores humanitarios y a sus organizaciones.

Otra de las cuestiones que no tiene fácil respuesta es la del significado de la ayuda y la de a quién se debe ayudar. La mayoría de proyectos tienen como objetivo ayudar, sin embargo no ayudan a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad o más necesitadas, sino que acaban convirtiéndose en proyectos de autoayuda para los mismos cooperantes, que por falta de formación, experiencia o compromiso, dedican la mayoría de su misión a sí mismos más que a los demás. Incluso los proyectos de cooperación se convierten en una forma de mantener viva una organización, el orgullo de sus dirigentes y el puesto de trabajo de sus trabajadores en la sede central, lo que hace que se emprendan proyectos de dudosa pertinencia. La única forma de evitar actuaciones desastrosas en este sentido es mantener una feroz independencia financiera en las organizaciones de ayuda humanitaria.

Cuando la ayuda se queda en el camino o se corrompe

Finalmente, no es tarea fácil hacer llegar la ayuda a las poblaciones que por criterios objetivos debieran recibir la ayuda en cuestión, aún habiéndolas identificado correctamente. Porque existe toda una amalgama de actores relacionados con el mundo de la cooperación que han nacido y/o se mantienen gracias a la existencia de la misma, pero que tienen un escaso interés humanitario. Éstas se componen por las elites vinculadas a la cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, en su mayoría entes

públicos de los países del Sur y ONG locales. Éstos han convertido la recepción de ayudas, o lo que es lo mismo, la oferta de poblaciones vulnerables, en una forma de vida que además les hace obtener suculentos ingresos. Lógicamente no les interesa dejar de tener población vulnerable que atraiga donantes.

Incluso las organizaciones independientes, que pueden tener mayor capacidad de elección de sus contrapartes, caen en las redes de las mafias de la ayuda humanitaria, por falta de tiempo o de personal cualificado. MSF ha decidido ejecutar directamente sus proyectos a base de mayor presencia de expatriados, para asegurar que la ayuda llegue realmente a las poblaciones que la necesitan.

Aún así, vale la pena

En definitiva, ayudar no es fácil, incluso cuando todo parece perfecto nuestro impacto puede ser negativo. Sin embargo hay que seguir haciéndolo, pero siendo exageradamente escrupulosos con las formas. Independencia, planificación, profesionalidad y humildad nos ayudarán a ayudar. Respetando los ritmos de desarrollo de cada pueblo, dejando que la iniciativa permanezca en las comunidades ayudadas, dando voz a los sin voz, haciendo llegar la ayuda a quien realmente la necesita.

Testimonio y esperanza de la labor humanitaria

Lorena Bilbao¹

Cuando surgió la posibilidad de escribir un artículo como antigua alumna del Master NOHA para este anuario pensé en los años que he estado trabajando en el ámbito de la acción humanitaria. En un primer momento dude mucho sobre que podía escribir porque son muchos los dilemas, ideas, reflexiones, imágenes que se acumulan, así que mi aportación al anuario será una mezcla de impresiones, quizás a veces caóticas, empezando por una reflexión que a menudo me viene a la cabeza y que es una realidad. Todos los países, toda la gente que por razones diferentes pasan a ser invisibles ante la comunidad internacional, los medios de comunicación y en general la mayoría de la sociedad. En muchos conflictos que están olvidados y en una frase que he oído mas de una vez en el terreno, cuando vuelvas a tu país cuenta lo que esta pasando aquí.

Se me ocurren muchos países de los que oímos hablar poco, donde existen emergencias y conflictos que hacen que la población esté olvidada. Algunos de ellos son Chechenia, República Centro Africana, Colombia, Haití, Sri Lanka, Sudán, Somalia, República Democrática del Congo. Tomo un par de ejemplos porque los conozco un poco más y porque me pillan más cercanos, Somalia parece que haya estado en guerra ahora, desde que hace unos meses apareciera en prensa y televisión. Somalia lleva en guerra 15 años, con la población sufriendo las consecuencias del conflicto de manera devastadora, sin gobierno, ni trabajo, con violencia, desplazamientos internos, refugiados, falta de ac-

ceso a la salud, al agua potable, falta de infraestructuras, malnutrición, epidemias, todo lo que nos podemos imaginar. Somalia es uno de los países con peores indicadores de salud. De manera simple, Somalia salto a la agenda política y a los medios de comunicación porque milicias islámicas querían tomar el poder y entraron en la capital Mogadisho. Esto se vio con miedo, y como una amenaza. Se temía que Somalia se convirtiera en un Estado estilo taliban y que fuera el feudo de al Qaeda. Entonces considero que se habló de Somalia desde un punto de vista político y no humanitario. Las condiciones de vida de la población somalí eran precarias antes de la entrada de las milicias islámicas al igual que siguen siendo hoy. La comunidad internacional reaccionó pero por interés político. El día a día de la población somalí continúa siendo olvidado.

La República Democrática de Congo (RDC), una de las más grandes emergencias, una de las grandes olvidadas. Es un país enorme, rico en recursos naturales, con oro, uranio, coltán, cobalto, gas, algodón... sin embargo una gran parte de la población vive en situación de pobreza extrema. RDC brevemente apareció en los medios de comunicación por las elecciones presidenciales celebradas el año pasado. De lo que no se ha hablado y sigue en el olvido es de la situación de precariedad extrema en la que viven millones de congolese. RDC lleva en muchas zonas del país en situación de emergencia muchos años, con falta de acceso a la salud, conflicto, inseguridad, epidemias, sequía, niños soldados y

¹ Lorena Bilbao es máster en Acción Internacional Humanitaria-NOHA por la Universidad de Deusto y ha realizado labores humanitarias en diversos lugares desde el año 1999.

unas tasas alarmantes de violencia sexual contra las mujeres. En el período de preparación de las elecciones estaba trabajando en un pueblo al borde del Lago Tanganika, en Kivu Sur. La mayoría de la gente con la que hablaba y sobre todo los pacientes que atendíamos en los centros de salud y sus familias no hablaban de las elecciones. Para ellos lo más importante e inmediato era cubrir sus necesidades básicas, poder ir al médico y comer. Las elecciones les pillaban demasiado lejos y Kinshasa también.

Tengo la impresión de que el interés es cambiante, va y viene, aparece y poco después desaparece. De Somalia se habló hace dos meses y ahora parece que todo se ha solucionado, lo mismo para RDC donde después de las elecciones parece que los problemas del país ya están resueltos.

No digo que apareciendo estos contextos en los medios de comunicación se vayan a resolver los conflictos por sí solos pero sí puede ayudar a que aumente la atención política y la asistencia. No podemos olvidar que detrás de todos los conflictos hay mucha gente que lo único que quiere es salir adelante.

A pesar de todo esto, lo que se vive en el terreno es el día a día. Este continúa y a pesar del olvido, las personas siguen cultivando, abriendo sus pequeñas tiendas, los niños van al colegio y el mercado semanal es el centro de la vida social. Todo gira en torno al «hoy» porque mañana ya veremos, *Ins'allah*, como oía repetir sin parar en Palestina.


He tenido la suerte de trabajar en varios países, Palestina, Afganistán, RDC, y Burundi. A medida que voy escribiendo me acuerdo de cosas y pienso que a veces es frustrante ver que son muchos los obstáculos con los que nos encontramos para poder realizar nuestro trabajo en el terreno y también que son pocas y pequeñas las cosas que cambian o se mueven. Yo sé que cuando estoy en el terreno no voy a aportar grandes soluciones globales ni a encontrar la pócima mágica para resolver todos los conflictos que hay en el mundo, además es una tarea que no me toca a mí, y que mi ayuda es, como se suele decir, una gota en un océano y a veces duele ver cuanto tardan en tomarse decisiones, cuando se toman y que hay que dar cientos de pequeños pasos para conseguir dar un paso mayor. En algunos países en los que he estado trabajando la falta de acceso a la salud es un problema muy grave. Era (algún empujón dimos para que esto cambiara) y es política nacional de salud que los pacientes tengan que pagar por ir a la consulta del médico, por operarse, por los medicamentos, en países como RDC donde no existe un nivel económico que se lo pueda permitir, donde la población no tiene

en muchos casos para comer y donde ir al médico se convierte en un lujo al que pueden acceder algunos pero no todos los que lo necesitan. Vimos en el proyecto en el que estaba que en muchos casos las personas decidían quedarse en casa porque no tenían el dinero para pagar la consulta en el centro de salud y, o morían o llegaban al hospital en situación de gravedad extrema por haber esperado demasiado. Con el empujón de todo equipo conseguimos que por ejemplo en Pweto, RDC, el hospital estuviera abierto para todo aquel que estuviera enfermo y que el acceso a la salud gratuito fuera una realidad. Recuerdo que cuando las autoridades nos permitieron después de presionar muchísimo que se eliminara el llamado sistema de recubrimiento de costes en el hospital al que estábamos apoyando al Ministerio de Salud, la alegría fue inmensa. Son pequeños cambios que quizás ahora y desde la distancia los vea como pequeños pero en su momento me pareció un gran paso. Al igual que una conferencia que organizamos hace unos años en Kinshasa para sacar del olvido y hacer que se prestara atención a la violencia sexual contra las mujeres y los hombres. Mis compañeros prepararon una gran rueda de prensa después de muchas visitas y reuniones con diferentes autoridades gubernamentales para contar la experiencia de muchos de los lugares donde estábamos presentes, de lo que habíamos sido testigo gracias a nuestro trabajo y para pedir el final de la impunidad para los culpables de violencia sexual. Igualmente, esto hizo que se hablara de ello, y que a niveles políticos se centrara más el interés y que el gobierno diera algunos pasos.

Por ello y porque trabajamos en contextos complejos, para mí el trabajo humanitario va más allá de la asistencia y tiene un componente de testimonio que es consecuencia de nuestra proximidad con la población. Sé que existe y existirá debate sobre qué es el testimonio y que depende en muchos casos de la experiencia de cada uno y de lo que hayamos vivido. Para mí es un complemento indisoluble al trabajo que realizo y sale de dentro, de la proximidad con la población y del trabajo diario.

Creo que es importante que una vez se haya terminado la misión podamos contar que es lo que hemos visto, a que nos hemos enfrentado en el proyecto en el que hemos estado y cual es la realidad en la que viven muchísimas personas.

Yo por ahora seguiré trabajando en el terreno y en el ámbito humanitario hasta que un día al levantarme por la mañana me de pereza y piense...ufff otra vez a trabajar...



Actividades académicas

University activities

Actividades del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe en el año 2006

El Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe ha continuado desarrollando a lo largo del año 2006 un programa de actividades de promoción de los derechos humanos, estructurado en torno a sus cuatro ejes o líneas de actuación: docencia, investigación, difusión y acción. A su vez, las diferentes actuaciones concretas pueden ser encuadradas en las tres grandes áreas temáticas de trabajo del Instituto: el área Crisis y Acción Humanitaria, el área Migraciones, y el área de Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por lo que se refiere a la docencia, el Instituto ha desarrollado este curso la duodécima edición del Master / Experto en Acción Internacional Humanitaria (NOHA), así como el Master Europeo en Derechos Humanos y Democratización, en su novena edición. Alrededor de 30 alumnos procedentes de más de 15 países diferentes de Europa, América, África y Asia han participado en dichos programas docentes. Como novedad, desde el curso académico 2004-2005, el Máster en Acción Internacional Humanitaria-NOHA ha sido seleccionado por la Comisión Europea como Programa Erasmus Mundus lo que ha potenciado la movilidad del alumnado y de investigadores entre las distintas universidades de la red (europea y a partir de ahora también internacional) así como gozar de becas de estudio a quienes provienen de terceros países. Alumnado del Máster ha realizado labores de investigación en Bogotá (Colombia), Monash University (Australia), Saint-Joseph University (Líbano) y York University (Canadá)

Paralelamente a la realización de ambos Masters, diversos miembros del instituto han impartido cursos de doctorado tanto en la propia Universidad de Deusto como en otras universidades españolas.

Dentro del programa de investigación, durante el pasado año se ha procurado continuar con el impulso de la investigación en aquellas áreas consideradas prioritarias por el Instituto, y a su vez relacionadas directamente con los programas docentes: a) Derechos humanos y diversidad cultural, primordialmente enfocada a estudiar las nuevas realidades multiculturales y los conflictos motivados por razón de las identidades colectivas, todo ello desde una óptica multidisciplinar; y, b) 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.

Dentro de las investigaciones propias del Instituto, en la actualidad hay dos proyectos de investigación en curso, uno por cada una de las líneas de investigación. En el caso de la primera línea, derechos humanos y diversidad cultural, el proyecto en curso se titula «Identidad islámica y espacio público en el País Vasco» y en las próximas fechas será editado. En cuanto a la otra línea de investigación, derechos humanos y acción humanitaria, el proyecto en curso lleva por título «La acción humanitaria como instrumento de Protección de los derechos humanos: la práctica de las agencias humanitarias en Colombia y su impacto» y que en la actualidad sigue en proceso de ejecución.

Respecto al programa de difusión del Instituto, pueden señalarse en este repaso, las diferentes líneas de publicaciones, el servicio de documentación y las acciones externas de difusión.

Por lo que se refiere a los cuadernos de derechos humanos se ha continuado con la publicación de 5 números, uno de ellos

en euskera. Los títulos aparecidos a lo largo del pasado año son los siguientes:

- *El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil*, por Cástor M.M. Bartolomé Ruiz.
- *Mujeres al frente de familias monoparentales*, a cargo de Trinidad L. Vicente y Raquel Royo.
- *Autonomía y derechos indígenas en México*, de Francisco López Bárcenas.
- *El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, editado por Jessica Almqvist y Felipe Gómez Isa.
- *Herritartasuna berdefinitzen: Oinarrizko Errenta*, a cargo de Gorka Moreno.

Adicionalmente a la publicación de los cuadernos, a lo largo del año 2006 se ha editado la tercera edición de esta misma publicación, el «Anuario 2006 de Acción Humanitaria y Derechos Humanos».

En la línea de monografías sobre derechos humanos a lo largo de este curso se ha editado un manual sobre cuestiones indígenas cuyo título es «Pueblos Indígenas y Derechos Humanos» en cuya elaboración han participado destacados autores en materias indígenas, la mayoría de ellos profesores en el Programa de formación en derechos humanos para líderes indígenas de América Latina.

También resulta pertinente destacar la publicación de dos obras en la línea de publicación sobre monografías que llevamos a cabo con la Diputación Foral de Gipuzkoa: «El derecho a la memoria» editado por Felipe Gómez Isa, y «La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos» resultado de un congreso organizado anteriormente.

Paralelamente a esta labor de publicación que realiza el Instituto como tal, es importante resaltar la publicación de artículos de revistas, capítulos en diferentes monografías o ponencias en congresos de los diferentes miembros del Instituto en otros ámbitos universitarios o institucionales externos al mismo.

Como es norma habitual, la sala de documentación del Instituto ha permanecido abierta a los alumnos/as que siguen los masteres y programas de formación y a investigadores o miembros de organizaciones sociales que requieran la necesidad de recibir asesoramiento o ayuda en alguna de las áreas que trabaja el Instituto. Dicha sala de documentación se encuentra equipada con ordenadores y presenta un material informático e información bibliográfica disponible ante cualquier petición.

Finalmente, dentro de este programa de difusión, el Instituto ha organizado actividades de difusión como conferencias, seminarios y encuentros de carácter restringido y abierto, de contacto y divulgación del trabajo que se está desarrollando por las personas y organizaciones que trabajan en el campo de los derechos humanos. Dentro de estas actividades, el Instituto en consorcio con la Fundación Alboan, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Médicos del Mundo, Bilbo Etxezabal, CEAR e Intermón-Oxfam, se ha mantenido con la organización de dos semanas dedicadas al continente africano bajo el título de «África imprescindible». Por último, en San Sebastián, se ha continuado con un curso sobre derechos humanos, «Derechos económicos, sociales y culturales: retos y exigencias de los derechos económicos, sociales y culturales», así como de unas jornadas sobre derechos sociales e inmigración y otras sobre procesos emergentes en América Latina, concretamente Venezuela y Bolivia.

El programa de acción se centra principalmente en la participación en proyectos de cooperación en el ámbito de los derechos humanos. Durante el año 2006, 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 2006 hemos desarrollado la sexta promoción del mismo. Como novedad durante este curso el grupo de estudiantes ha tenido la oportunidad de desplazarse a Nueva York para participar en el Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas. El proyecto tiene un

componente formativo muy relevante orientado a la acción de presión política, con una vocación eminentemente práctica hacia la realidad y problemas que afrontan estos Pueblos Indígenas en el conjunto de la comunidad internacional.

Paralelamente a este programa se han continuado con diversas actividades de acción, iniciadas ya en cursos pasados, pero que han seguido vigentes durante el año 2006. Así por ejemplo, se ha concluido, en consorcio con la ONG Alboan y con el instituto universitario Hegoa, en su segunda fase, un proyecto de «Sistematización de experiencias sobre participación ciudadana» para diseñar una metodología de sistematización adecuada dentro de este campo específico, darla a conocer a la sociedad y demostrar su aplicabilidad a través de la puesta en marcha de diversos procesos de sistematización. En el marco de dicho proyecto, se celebraron unas jornadas sobre participación ciudadana y desarrollo humano. En cuanto al grupo de contacto sobre acción humanitaria, durante el año 2006 se ha celebrado una sesión del mismo, en las cuales se han abordado la cuestión de «la acción humanitaria en Colombia»

Varias de las actividades precitadas han sido realizadas gracias a la colaboración económica del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, con cuya Dirección de Derechos Humanos el Instituto mantiene un convenio de colaboración. El resto de los programas y actividades aquí aludidos han sido cubiertos fundamentalmente con fondos propios de la Universidad de Deusto.

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuaren jarduerak 2006. urtean

Pedro Arrupe Giza Eskubideen Institutuak giza eskubideak sustatzeko jardueren programa garatzen jarraitu du 2006an, bere ohiko lan ildoetan: irakaskuntzan, ikerketan, zabalkundeetan eta ekintzan. Bestalde, egin diren lan zehatzak Institutuak lantzen dituen hiru gai-arlo nagusien ingurukoak izan dira: Kri-siak eta Ekintza Humanitarioa, Migrazioak, eta Herri Indigenen Eskubideak.

Irakaskuntzari dagokionez, Institutuak Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Master/Aditu programak (NOHA) eman ditu hamabigarrenez, eta Giza Eskubideei eta Demokratizazioari buruzko Europako Masterra bederatzigarrenez. Europa, Amerika, Afrika eta Asiako 15 herrialdetako 30 ikasle hartu dute parte graduondoko programa horietan. Berrikuntza gisa, 2004-2005 ikasturte-tik aurrera, Nazioarteko Ekintza Humanitarioko Masterra (NOHA) Erasmus Mundus programa aukeratu du Europako Batzordeak. Horrek sustatu egin du sareko (Europako eta, oraindik aurrera, nazioarteko) unibertsitateen arteko ikasleen eta ikertzaileen arteko mugikortasuna eta ikasketa bekak izateko aukera eduki dute beste herrialde batzuetatik datozenek. Masterreko ikasleek Bogotán (Kolonbia), Monash Universityn (Australia), Saint-Joseph Universityn (Libano) eta York Universityn (Kanada) egin dituzte ikerketa lanak.

Bi masterretatik aparte, institutuko kide batzuek doktoregoko ikastaroak eman dituzte bai Deustuko Unibertsitatean bertan, bai Espainiako beste unibertsitate batzuetan.

Ikerketa programaren barruan, iazko urtean, Institutuak lehentasunezkotzat jotzen dituen eta irakaskuntzako programekin lotura zuzena duten arloetako ikerketa bultzatzen jarraitu du: a) Giza eskubideak eta kultur aniztasuna, gehienbat kultura uga-

riko errealitate berriak eta talde nortasunak direla-eta sortutako gatazkak ikertzerantz bideratuta, diziplina anitzeko ikuspegitik; eta, b) Giza eskubideak eta ekintza humanitarioa, mundu akademikoaren eta ekintza humanitarioa egiten dutenen artean gogoetarako eta trukerako bide bat urratzerantz bideratuta, giza eskubideen defentsaren eta babesaren ikuspegitik.

Institutuak egindako ikerketen artean, bi ikerketa proiektu daude une honetan aribidean, bat ikerrildo bakoitzeko. Giza eskubideei eta kultur aniztasunari dagokion ikerrildoko proiektuaren izena «Identidad islámica y espacio público en el País Vasco» da eta laster ikusiko du argia. Bigarren ikerrildoaren kasuan, giza eskubideak eta ekintza humanitarioa jorratzen duen horretan, aribidean dagoen proiektuaren izena «La acción humanitaria como instrumento de protección de los derechos humanos: la práctica de las agencias humanitarias de Colombia y su impacto» du izena eta oraindik aribidean dago.

Institutuaren zabalkunde programari dagokionez, Institutuaren argitalpenak, dokumentazio zerbitzua eta kanpoko ekintzak aipatuko ditugu.

Giza eskubideei buruzko koadernoak dagokienez, iaz bost zenbaki argitaratu dira, euretako bat euskaraz. Hona hemen izenburuak:

- *El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil*, Cástor M.M. Bartolomé Ruiz.
- *Mujeres al frente de familias monoparentales*, Trinidad L. Vicente eta Raquel Royo.
- *Autonomía y derechos indígenas en México*, Francisco López Bárcenas.

- *El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, Jessica Almqvist eta Felipe Gómez Isa.
- *Herritartasuna berdefinitzen: Oinarrizko Errenta*, Gorka Moreno.

Koaderno hauen argitalpenaz gain, 2006an zehar honako argitalpen honen hirugarren edizioa plazaratu da: «Ekintza Humanitarioaren eta Giza Eskubideen Urtekaria. 2006».

Giza Eskubideei buruzko monografiaren ildotik, ikasturte honetan zehar indigenen inguruko eskuliburu bat argitaratu da. Izenburua hauex: «Pueblos indígenas y derechos humanos». Lan honen prestakuntzan indigenen inguruko gaietan aditu diren autore ezagunek parte hartu dute, Latinoamerikako indigenen liderentzako giza eskubideetako prestakuntza programako irakasleak gehienak.

Aipa dezagun, halaber, Gipuzkoako Foru Aldundiarekin batera argitaratzen ditugun monografiaren ildoko beste lan bi ere plazaratu direla: «El derecho a la memoria», Felipe Gómez Isak editatua; eta «La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humano», lehenago izandako biltzar baten emaitza.

Institutuak egiten duen argitaratze lanarekin batera, aipatzekoak dira Institutuko kideek beste unibertsitate eta erakunde batzuetan egindako ekarpenak, hala nola, aldizkarietan argitaratutako artikuluak, monografiatako kapituluak eta biltzarretan aurkeztutako ponentziak.

Ohi bezala, Institutuko dokumentazio gela zabalik egon da masterretan eta prestakuntza programetan ari diren ikasleentzat eta Institutuak lantzen dituen arloetan aholkua edo laguntza behar duten ikertzaileentzat eta gizarte erakundeetako kideentzat. Dokumentazio gela ordenagailuz hornituta dago eta bertako material informatikoa eta informazio bibliografikoa behar duenaren esku daude.

Azkenik, zabalkunde programaren barruan, Institutuak hitzal-diak, mintegiak eta topaketa itxi eta irekiak antolatu ditu giza eskubideen arloan lan egiten duten pertsonak eta erakundeak harremanetan jartzeko eta haien lanaren berri zabaltzeko. Ildo horretatik, Institutua, Alboan Fundazioa, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Munduko Medikak, Bilbo Etxezabal, CEAR eta Inter-món-Oxfam elkartuta, Afrikari buruzko bi aste antolatu dira «Afrika behar-beharrezkoa» izenburupean. Azkenik, Donostian, giza eskubideei buruzko ikastaroak ematen jarraitu dugu: «Ekonomia, gizarte eta kultur eskubideak: ekonomia, gizarte eta kul-

tur eskubideen erronkak eta eskakizunak». Eta jardunaldiak ere antolatu ditugu Gizarte eskubideei eta immigrazioari buruz, eta Latinoamerikan, batez ere Venezuelan eta Bolivian, sortzen ari diren prozesuen inguruan ere bai.

Ekintza programa giza eskubideen arloko lankidetzaren proiektuetan parte hartzeraz dago bideratuta. 2006an sendotu egin da Institutuaren ekintza programa; lehentasuna eman zaie erakunde eta unibertsitate indigenekiko ekintza programei eta lider indigenak giza eskubideetan prestatzekoei. Hortaz, jarduerarik nabarmenena Latinoamerikako Herri Indigenak Giza Eskubideen Arloan Prestatzeko Programa izan da. Nazio Batuen Indigenentzako Beken Programan du jatorria eta 1997tik giza eskubideetan eta nazioarteko erakundeetan mundu osoko lider indigenei prestakuntza ematen die. Deustun egiten den programa hau Nazio Batuetan egiten denaren osagarri gisa sortu zen eta erakunde horrekin zuzenean lankidetzaren izanik, Amerikako ordezkari indigena ingelesdun ez zirenek, hizkuntza zela-eta izaten zituzten oztopoak gainditu eta programa horietan parte har zezaten. Institutuaren eta Giza Eskubideen aldeko Nazio Batuen goi-komisarioaren artean izandako harremanen ondorioz, Bilbon programa paraleloa antolatzea erabaki zen eta horren emaitza dugu 2006an izan den seigarren promozioa. Ikasturte honetako berrikuntza gisa aipa dezakegu ikasle taldeak New Yorkera joateko aukera izan duela Nazio Batzuetako indigenen gaitetako foro iraunkorrean parte hartzeraz. Proiektuak presio politikoko ekintzara bideratutako prestakuntza nabarmena du, Herri Indigena hauek nazioartean aurre egin behar dieten egoera eta arazoetara praktikoki zuzenduta baitago.

Programa honekin batera, aurreko ikasturteetan hasi baina 2006an oraindik indarrean egon diren zenbait jarduerarekin jarraitu dugu. Esaterako, Alboan GKEarekin eta Hegoa unibertsitateko institutuarekin batera «Herritarren parte-hartzeari buruzko esperientzien sistematizazioa» izeneko proiektua ari da garatzen bere bigarren fasean. Honen bitartez, arlo zehatz honetarako sistematizazio metodologia egoki bat diseinatu nahi da, gizarteari ezagutzera eman eta, sistematizazio prozesu batzuk martxan jarritz, bere aplikagarritasuna erakutsi. Proiektu horren barruan, herritarren parte-hartzeari eta giza garapenari buruzko jardunaldi batzuk antolatu ziren. Ekintza humanitarioko harreman taldeari dagokionez, 2006an zehar saio bat izan dute. Bertan «ekintza humanitarioa Kolonbian» aztertu zen.

Goian aipatutako jardueretako batzuk Eusko Jaurlaritzako Justizia, Enplegu eta Gizarte Segurantzaren Sailaren laguntzari esker egin ahal izan dira; izan ere, Sail honetako Giza Eskubideen

Zuzendaritzarekin lankidetzat hitzarmena sinatua du Institutuak. Txosten honetan aipatzen diren gainerako programa eta jarduerak, nagusiki, Deustuko Unibertsitateak dituen baliabide ekonomikoekin egin ahal izan dira.

Pedro Arrupe Institute of Human Rights activities in the year 2006

Throughout the year 2006, the Pedro Arrupe Institute of Human Rights continued to conduct a programme of activities for the promotion of human rights. The programme is structured around three axes or work plans: teaching, research, diffusion and action, which can, in turn, be categorised into the three main thematic areas of the Institute's work: Crisis & Humanitarian Action, Migration and Indigenous People's Rights.

As regards teaching during the academic year, the Institute conducted the twelfth Master's/Expert degree in International Humanitarian Action (NOHA), as well as the ninth edition of the European MA in Human Rights and Democratisation. Some 30 students from over 15 different countries in Europe, America, Africa and Asia took part in these programmes. In the case of the Master's/Expert in International Humanitarian. A novelty since the 2004-2005 academic year is that the MA in International Humanitarian Action-NOHA was chosen as the Erasmus Mundus programme by the European Commission. This has boosted the mobility of both students and research workers between the different university networks (in Europe and now also world-wide), and has led to the provision of grants/scholarships for those coming from countries beyond the EU. Several students from the NOHA master have had research scholarships under the Erasmus Mundus programme in universities in Bogotá (Colombia), Monash University (Australia), Saint-Joseph University (Lebanon) and York University (Canada).

Parallel to both MAs, several members of the Institute have conducted PhD courses not only at the University of Deusto, but at other Spanish universities as well.

Within the research programme, the Institute endeavoured to keep focusing its research work on areas considered to be of top

priority and at the same time directly related to the teaching programmes: a) human rights and cultural diversity, fundamentally based on studying new multicultural realities and conflicts caused by collective interests, all from a multidisciplinary viewpoint; and b) human rights and humanitarian action, concentrating on opening up a space for reflection and exchange between the academic world and humanitarian action agents from the perspective of defending and protecting human rights.

A highlight of the Institute's own research work, currently two research projects are being developed. In the case of human rights and cultural diversity area, the project currently being worked on is called «Islamic Identity & the Public Domain in the Basque Country», which is about to end in the following months. As regards the human rights and humanitarian action research line, the project in progress at present is «Humanitarian Action as a Tool for the Protection of Human Rights: the Work of Humanitarian Agencies in Columbia and their Impact».

The various kinds of publications, the document service and the external diffusion work stand out in the Institute's diffusion programme.

Five more human rights booklets were published last year, one of them in Basque. The titles of the aforementioned are:

- *El Movimiento de los Sin Tierra en Brasil*, por Cástor M.M. Bartolomé Ruiz.
- *Mujeres al frente de familias monoparentales*, a cargo de Trinidad L. Vicente y Raquel Royo.
- *Autonomía y derechos indígenas en México*, de Francisco López Bárcenas.

- *El Consejo de Derechos Humanos: oportunidades y desafíos*, editado por Jessica Almqvist y Felipe Gómez Isa.
- *Herritartasuna berdefinitzen: Oinarrizko Errenta*, a cargo de Gorka Moreno.

In addition to the publication of these booklets, the third edition of this publication, «The 2006 Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights», was edited during 2006.

In the editing line of the Institute Monographies, a manual on indigenous issues has been published: «Pueblos Indígenas y Derechos Humanos», in which several recognised authors have participated with different chapters, most of them being lecturers of the Training Programme on Human Rights for Indigenous Peoples from Latin America.

Another two Monographies have been published in collaboration with the Provincial Council of Gipuzkoa: «El derecho a la memoria» whose editor has been Felipe Gómez Isa, and «La seguridad preventiva como nuevo riesgo para los derechos humanos» result of a previously organised congress.

Parallel to the Institute's work in publishing as such, it should be pointed out that magazine articles, chapters in various monographs and conference papers by several members of the Institute were included in publications by other universities and institutions.

As usual, the Institute document centre kept its doors open to students from MAs and training programmes, as well as to researchers or members of other social organisations requiring advice or help in one of the areas the Institute works in. This centre is equipped with PCs and has IT material and bibliographical information available on request.

Finally, within this diffusion programme, the Institute organised such activities as conferences, seminars and gatherings, of both a restrictive and open nature, so that the people and organisations working in the field of human rights could make or keep in contact with each other and inform one another of the work they are carrying out. Among these activities, in collaboration with the Alboan Foundation, ACNUR, Medicus Mundi Bizkaia, Médicos del Mundo, Bilbo Etxezabal, CEAR and Intermón-Oxfam, the Institute helped with the organisation of two weeks dedicated to the African continent, entitled «Africa imprescindible» (Essential Africa). Finally, the course on human rights continued in San Sebastián, in this case entitled «Economic, Social &

Cultural Rights: Challenges and demands for Economic, Social & Cultural Rights». In the same city, sessions on Social Rights of Immigrants and new political processes in Latin America (Venezuela and Bolivia) were also organised.

The programme of action focuses principally on participation in co-operative projects in the sphere of human rights. During 2006, the Institute's programme of action was consolidated, with priority being given to programmes of action with indigenous organisations and universities and others devoted to training indigenous leaders in human rights matters. The most significant activity of this kind continued to be the Human Rights Training Programme for Latin American Indigenous Peoples. This programme has its roots in the United Nations Grants Programme for Indigenous Peoples, which, since 1997, has facilitated the training of indigenous leaders from all over the world in issues related to human rights and international organisations. The programme run in Deusto arose as a complement to that of the UN -and in direct collaboration with the latter- with the aim of involving non-English-speaking indigenous leaders from the American continent, leaders who had previously had serious problems in gaining access to these grants due to linguistic barriers. As a result of frequent discussions between the Institute and the UN High Commissioner for Human Rights, it was decided that the Institute should set up a parallel programme in Bilbao, and 2006 consequently saw the sixth edition of this programme. As a novelty for this year, the students had the opportunity to travel to New York and participate in the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues. The project has an important educational component oriented towards the use of political pressure, as well as its essentially practical vocation as regards the reality and problems faced by these Indigenous Peoples as members of the international community.

Various projects for taking action set up in previous years were continued in parallel to this programme during 2006. For instance, the project entitled «Systemisation of Experiences of Citizen Participation» in collaboration with the ALBOAN charity and the Hegoa university institute has concluded. The aim of the project had been to design a suitable systemisation methodology within this particular field, present it to society and prove its applicability by setting a number of systemisation processes in motion. In the framework of this project, an international workshop was organised: «Sharing our Systemisation through Participation». In the framework of the project, several sessions

no human development and participation were organised. The humanitarian action contact group for its part, met once during 2006 in order to deal with the question of the «humanitarian action in Colombia».

Many of the abovementioned activities were carried out thanks to financial support from the Basque Government's Department of Justice, Employment and Social Security —the Institute has a collaboration agreement with their Human Rights Office—. The other programmes and activities mentioned here were mainly funded by the University of Deusto itself.

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.

2. La extensión de los trabajos será de entre 10.000 y 12.000 palabras para los artículos, un máximo de 2.500 palabras para los estudios de caso y de 500 palabras para las reseñas de libros, 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.

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 250 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. El número de cada anuario se cierra en el mes de diciembre.

8. Las notas, deberán ir a pie de página, y las referencia bibliográficas tendrán el siguiente formato:

Libros:

Becker, H. (1986): *Para comprender la teoría sociológica*. Editorial Verbo Divino, Estella

Malgesini, G. (ed.). (1998): *Cruzando fronteras*. Icaria, Fundación Hogar del Empleado, Barcelona

Diccionario de Ciencias de la Educación. (1983, 2 vols.): Diagonal-Santillana, Madrid

Capítulos de libro y artículos:

Sainz de la Peña, J.A. (1997): «La política de Inmigración en España» en Marquina, A. (ed.). *Flujos Migratorios Norteafricanos hacia la Unión Europea*: pp. 123-188, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

Halfmann, J. (1997): «Immigration and citizenship in Germany» in *Political Studies*, Vol. 45, n.º 2, pp. 260-290.

Documentos en internet:

Townsend, R. (1999): Las universidades norteamericanas exigen la alfabetización electrónica como requisito de acceso [Documento www.]. Dirección internet y la fecha de la consulta: <http://www.elpais.es/p/d/suplemen/educa/edulo4d.htm>

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.

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.

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 250 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. Each number of the yearbook will be closed in December

8. Footnotes should be found at the bottom of each page, and bibliographical references as follows:

Books:

Becker, H. (1986): *Para comprender la teoría sociológica*. Editorial Verbo Divino, Estella

Malgesini, G. (ed.). (1998): *Cruzando fronteras*. Icaria, Fundación Hogar del Empleado, Barcelona

Diccionario de Ciencias de la Educación. (1983, 2 vols.): Diagonal-Santillana, Madrid

Book chapters and articles:

Sainz De La Peña, J.A. (1997): «La política de Inmigración en España» en MARQUINA, A. (ed.). *Flujos Migratorios Norteafricanos hacia la Unión Europea*: pp. 123-188, Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

Halfmann, J. (1997): «Immigration and citizenship in Germany» in *Political Studies*, Vol. 45, n.º 2, pp. 260-290.

Documents on the internet:

Townsend, R. (1999): Las universidades norteamericanas exigen la alfabetización electrónica como requisito de acceso [Documento www.]. Dirección internet y la fecha de la consulta: <http://www.elpais.es/p/d/suplemen/educa/edulo4d.htm>

Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2007

Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007

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 cuarto 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. En esta edición, la mayor parte de 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 volume intend to be of the interest for academics, professionals, social movement activists and other people connected to this field. The contents of this fourth Yearbook are fostered by contributions made from the university and reflections and proposals made from professionals with experience in the field of humanitarian action.



Universidad de
Deusto

University of
Deusto

Instituto de
Derechos Humanos
Pedro Arrupe

Pedro Arrupe
Institute for
Human Rights



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

JUSTICIA, LAN ETA GIZARTE
SEGURANTZA SAILA

DEPARTAMENTO DE JUSTICIA,
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL