

v. 13 n. 23 São Paulo Jul. 2016



revista internacional
de derechos humanos

edición **23**

EQUIPO EDITORIAL

CONSEJO EDITORIAL

Christof Heyns. Universidad de Pretoria | Sudáfrica
Emilio García Méndez. Universidad de Buenos Aires | Argentina
Fifi Benaboud. Centro Norte-Sur del Consejo de la Unión Europea | Portugal
Fiona Macaulay. Universidad de Bradford | Reino Unido
Flávia Piovesan. Pontificia Universidad Católica de São Paulo | Brasil
J. Paul Martin. Universidad de Columbia | Estados Unidos
Kwame Karikari. Universidad de Ghana | Ghana
Mustapha Kamel Al-Sayyid. Universidad de El Cairo | Egipto
Roberto Garretón. Ex – Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos | Chile
Upendra Baxi. Universidad de Warwick | Reino Unido

EDITOR

Oscar Vilhena Vieira

EDITORES EJECUTIVOS

Oliver Hudson. Editor de operaciones

Deisy Ventura . Editora invitada

Neia Limeira. Asistente editorial

COMITÉ EJECUTIVO

Albertina de Oliveira Costa

Ana Cernov

Camila Asano

Conrado Hübner Mendes

Glenda Mezarobba

Jessica Carvalho Morris

Juana Kweitel

João Paulo Charleaux

Laura Waisbich

Marcos Tourinho

Rafael Custódio

REFERENCIAS

Renato Barreto

Tânia Rodrigues

REVISIÓN DE IDIOMA

• ESPAÑOL

Celina Lagrutta

Josefina Cicconetti

• PORTUGUÉS

Marcela Vieira

Renato Barreto

• INGLÉS

Consejo Editorial - The Bernard and Audre Rapoport

Center for Human Rights and Justice, University of Texas, Austin.

CONSEJO CONSULTIVO

Alejandro M. Garro. Universidad de Columbia | Estados Unidos

Bernardo Sorj. Universidad Federal de Rio de Janeiro/Centro Edelstein | Brasil

Bertrand Badie. Sciences-Po | Francia

Cosmas Gitta. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD | Estados Unidos

Daniel Mato. CONICET/Universidad Nacional Tres de Febrero | Argentina

Daniela Ikawa. Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales/Universidad de Columbia | Estados Unidos

Ellen Chapnick. Universidad de Columbia | Estados Unidos

Ernesto Garzon Valdés. Universidad de Mainz | Alemania

Fateh Azzam. Arab Human Rights Fund | Líbano

Guy Haarscher. Universidad Libre de Bruselas | Bélgica

Jeremy Sarkin. Universidad de Western Cape | Sudáfrica

João Batista Costa Saraiva. Tribunal Regional de Niños y Adolescentes de Santo Ângelo/RS | Brasil

José Reinaldo de Lima Lopes. Universidad de São Paulo | Brasil

Juan Amaya Castro. Universidad para la Paz | Costa Rica

Lucia Dammert. Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad | Chile

Lucia Nader. Open Society Foundations Fellow | Brasil

Luigi Ferrajoli. Universidad de Roma | Italia

Luiz Eduardo Wanderley. Pontificia Universidad Católica de São Paulo | Brasil

Malak El-Chichini Poppovic. Conectas Derechos Humanos | Brasil

Maria Filomena Gregori. Universidad de Campinas | Brasil

Maria Hermínia Tavares de Almeida. Universidad de São Paulo | Brasil

Miguel Cillero. Universidad Diego Portales | Chile

Mudar Kassis. Universidad Birzeit | Palestina

Paul Chevigny. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Pedro Paulo Poppovic. Brasil

Philip Alston. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Roberto Cuéllar M. Instituto Interamericano de Derechos Humanos | Costa Rica

Roger Raupp Rios. Universidad Federal de Rio Grande do Sul | Brasil

Shepard Forman. Universidad de Nueva York | Estados Unidos

Víctor Abramovich. Universidad de Buenos Aires | Argentina

Víctor Topanou. Universidad Nacional de Benin | Benin

Vinodh Jaichand. Universidad de Witwatersrand | Sudáfrica

PROYECTO GRÁFICO

Letícia Coelho

FOTO DE PORTADA

Carol Quintanilha

CIRCULACIÓN

Revista Sur

IMPRESIÓN

AlphaGraphics

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Rede Universitária de Direitos Humanos, [2004-2015]

SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, SP: Associação Direitos Humanos em Rede, 2015-

SUR está indexada en: IBSS (International Bibliography of the Social Sciences); ISN Zurich (International Relations and Security Network); DOAJ (Directory of Open Access Journals) y SSRN (Social Science Research Network). Se encuentra disponible además en las bases de datos comerciales: EBSCO y HEINonline, ProQuest y Scopus. SUR ha sido calificada A2 en Colombia y en Brasil (Qualis).

SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos / Associação Direitos Humanos em Rede – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2004 - .

Semestral

ISSN 1806-6445 (Impresa)

ISSN 1983-3342 (Online)

Ediciones en inglés, portugués y español.

1. Derechos Humanos 2. ONU I. Associação Direitos Humanos em Rede

CONTENIDOS

DOSSIER SUR SOBRE MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

¿QUIÉN ESTÁ MIGRANDO, HACIA DÓNDE Y POR QUÉ?

CATHERINE WIHTOL
DE WENDEN 17 *Las nuevas migraciones*

SASKIA SASSEN 29 *Tres migraciones emergentes:
un cambio de época*

POLÍTICAS BAJO ESCRUTINIO

MESSAOUD ROMDHANI 43 *Las verjas altas no hacen
buenos vecinos*

JAMIL DAKWAR 49 *No tan sanos y salvos*

DEISY VENTURA 61 *El impacto de las crisis sanitarias
internacionales en los derechos
de los migrantes*

AVANZANDO ADELANTE

FRANÇOIS CRÉPEAU 77 *“Los contrabandistas siempre serán más
listos, rápidos y astutos que los gobiernos”*

ZENÉN JAIMES PERÉZ 85 *Una fuerza a ser tomada en cuenta*

PABLO CERIANI CERNADAS 97 *El lenguaje como herramienta
de la política migratoria*

CARTOONS

ARES
BOLIGAN
BONIL
BRANDAN
GLEZ
PAYAM
ZLATKOVSKY 114 *Cartooning for Peace*

LATUFF 127

INFOGRAFÍA

DEISY VENTURA
& NATÁLIA ARAÚJO 131 *Infografía: migración
y derechos humanos*

VIDEO ARTÍCULO

BIA BITTENCOURT, ISADORA BRANT, JOÃO WAINER & LUCAS FERRAZ

141

Mensajeros de las malas noticias

CONVERSACIONES

MICHAEL KIRBY

147

"El informe causó impresión en el CDH"

ENSAYOS

MAKAU MUTUA

159

África y el imperio de la ley

SANDRA CARVALHO, ALICE DE MARCHI PEREIRA DE SOUZA & RAFAEL MENDONÇA DIAS

175

Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos

JULIETA ROSSI

185

Reestructuración de deudas soberanas, desarrollo nacional y derechos humanos

EXPERIENCIAS

LISA CHAMBERLAIN

199

Luchando contra empresas por el acceso a la información

PANORAMA INSTITUCIONAL

LUCIA NADER & JOSÉ G. F. DE CAMPOS

211

Cinco razones para temer la innovación

VOCES

KUMI NAIDOO

225

Cuando África se une

LAURA DUPUY LASSERRE

233

Reflexionar para avanzar

CARTA A LOS LECTORES

OLIVER HUDSON

Editor de operaciones

DEISY VENTURA

Editora invitada para el Dossier Sur

EL DOSSIER SUR SOBRE MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Una de las principales razones que condujeron a la Revista Internacional sobre Derechos Humanos – Sur a adoptar un nuevo formato tras la publicación de la 20ª edición conmemorativa era garantizar que fuese siempre un foro relevante para la discusión de temas contemporáneos de derechos humanos. Esta edición del Dossier Sur, que discute la Migración y los Derechos Humanos, no podría ser más pertinente.

Al preparar esta edición de la Revista Sur, el tema de la migración ha aparecido constantemente en las noticias. La violencia en, por ejemplo, Siria, Irak y Afganistán y la pobreza extrema y los gobiernos represivos de partes del África subsahariana continúan generando grandes flujos de refugiados y migrantes. En los primeros seis meses de 2016, ya han fallecido más de 2.800 personas en el Mediterráneo, considerando que fueron 3.771 en 2015. Esto apunta a que 2016 será el año más mortífero registrado en el Mediterráneo.¹ El sentimiento contra la inmigración está acentuado en Europa. Como ejemplo, después del reciente referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, que fue acompañado por una desagradable y divisoria campaña que reforzó la idea de que la inmigración es una amenaza al país, videos de ataques racistas llenaron los medios sociales y los informes sobre crímenes de odio aumentaron un 57 por ciento. Mientras tanto, un punto muerto en la Corte Suprema de los Estados Unidos de América (EE.UU.) sobre la legalidad de las órdenes ejecutivas del presidente Obama para una acción diferida contra la deportación de migrantes irregulares deja a millones de inmigrantes en un limbo jurídico.² En América Latina, todavía es incierto el impacto de las graves crisis políticas y económicas actualmente vividas por varios países sobre los flujos migratorios internacionales. Desafortunadamente, hay un temor justificado de que los migrantes y refugiados sean doblemente

afectados: por los retrocesos en curso en el ámbito de los derechos humanos en varios Estados y también por la ausencia o déficit de implementación de leyes nacionales que equiparen sus derechos a los de los ciudadanos nacionales. Paradójicamente, en Brasil, la ciudad de São Paulo, importante polo de las migraciones internacionales en América Latina, adoptó una ley que instituyó la Política Municipal para la Población Inmigrante,³ pocos días antes de ser la sede del VII Foro Social Mundial de las Migraciones.⁴ Sin embargo, la implementación de esa política se enfrentará a serios obstáculos en una megalópolis marcada por extremas desigualdades, sobre todo en un país donde aún impera la legislación federal sobre migraciones del régimen militar⁵

La tendencia es clara y preocupante: las poblaciones migrantes son vistas como un tema de seguridad con una consideración cada vez menor por sus derechos fundamentales y sin ninguna intención de comprender las complejidades detrás de la decisión de migrar.

El Dossier Sur sobre Migración y Derechos Humanos intenta confrontar esta tendencia. Lo hace con la humilde esperanza de que al reunir a un grupo de expertos de la academia, de organizaciones internacionales y de la sociedad civil podamos contribuir a restablecer este desequilibrio preocupante que se está manifestando en las calles y en los pasillos del poder de todo el mundo.

El Dossier Sur comienza planteando la pregunta “**¿quién está migrando, hacia dónde y por qué?**” Respondiendo a estas cuestiones están dos de los más destacados académicos en migración. En primer lugar, **Catherine Wihtol de Wenden (Francia)** expone las tendencias clave de la migración actual. Al hacerlo, desenmascara el mito de que la migración es un fenómeno que solo implica a migrantes del Sur global dirigiéndose al Norte,

señalando que ambas regiones tienen la misma cantidad – aproximadamente 120 millones – de migrantes. **Saskia Sassen (Países Bajos)** examina luego tres nuevos flujos migratorios – menores no acompañados de Centroamérica dirigiéndose a los EE.UU., la ola de rohinyás huyendo de Birmania y la migración hacia Europa que se origina principalmente en Siria, Irak, Afganistán y varios países africanos, en particular Eritrea y Somalia. Analizar estos flujos nos permite comprender las complejas dinámicas detrás de ellos, demostrando que en casi todos los casos los abusos de derechos humanos están entre las razones principales que llevan a los individuos a migrar.

La segunda sección del Dossier Sur, “**políticas bajo escrutinio**”, aborda los efectos que las políticas de migración erróneas tienen sobre la vida cotidiana de los migrantes de todo el mundo. **Messaoud Romdhani (Túnez)** describe cómo la Asociación de Movilidad Unión Europea – Túnez y la Agenda Europea sobre Migración no han conseguido contener la migración irregular del Norte de África a Europa ni reducir el número de muertes en el Mediterráneo y pide a la sociedad civil europea y del Sur global a unirse contra tales políticas. Por su parte, **Jamil Dakwar (EE.UU)** argumenta que la Ley de Seguridad contra Enemigos Extranjeros (*SAFE Act*), actualmente en discusión en el Senado de EE.UU., llevaría esencialmente a una paralización completa del reasentamiento de refugiados sirios e iraquíes. Esta legislación muestra además cómo la población inmigrante en los EE.UU. es cada vez más vulnerable. **Deisy Ventura (Brasil)** examina las respuestas políticas a la crisis de salud internacional que muy a menudo sirven para incitar o justificar violaciones de derechos humanos contra migrantes. Utilizando el reciente brote de ebola como ejemplo, argumenta que las restricciones sobre la migración internacional adoptadas

durante la crisis son ilegales según las leyes internacionales de salud y contraproducentes al esfuerzo de combatir la epidemia. Por primera vez, la Revista trae también un video-artículo en el Dossier, dirigido por **João Wainer (Brasil)**, que mira el tema de migraciones en la ciudad de São Paulo examinando las políticas municipales que fueron implementadas como respuesta a las necesidades de la población migrante.

La sección final del Dossier Sur, “**avanzando adelante**” plantea cómo la discusión sobre migración debe ser reformulada colocando a los derechos humanos en el centro. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos de los migrantes, **François Crépeau (Canadá)** argumenta que los políticos europeos deben buscar consolidar una visión estratégica a largo plazo que facilite la movilidad mediante la liberación de visados. Sugiere que la mejor manera de cambiar el discurso sobre la migración es convertir el tema en algo personal, compartiendo las historias de los migrantes con los responsables políticos y formadores de opinión. Reflejando este sentimiento, **Zenén Jaimes Pérez (México/EE.UU.)** expone los métodos y tácticas utilizados por *United We Dream*, la mayor organización de defensa de jóvenes inmigrantes en los EE.UU. La organización consiguió forzar a la Casa Blanca a aprobar dos órdenes ejecutivas clave que ofrecieron alivio de deportación a millones de jóvenes inmigrantes centroamericanos y a sus padres. La orientación pragmática del artículo es útil para otras organizaciones de incidencia política que buscan lanzar duras campañas en torno a otros temas. Finalmente **Pablo Ceriani (Argentina)** demuestra cómo el lenguaje que utilizamos al hablar de migrantes, ya sea en la prensa o en documentos políticos, juega un papel fundamental en cómo la población migrante es vista y por consiguiente en el nivel de protección que le es otorgado.

IMÁGENES

Por primera vez la Revista Sur también presenta una serie de caricaturas, que complementan el Dossier Sur sobre Derechos Humanos y Migración. Mediante una colaboración con **Dibujando por la Paz** (*Cartooning for Peace* en inglés) estamos orgullosos de presentar los talentos de algunos de los caricaturistas más destacados del Sur global, los cuales ofrecen una reflexión crítica sobre el debate en torno a la migración en el contexto europeo. También estamos encantados de que **Latuff (Brasil)**, otro influyente caricaturista, complemente esta colección de talentos con dos de sus caricaturas, una que comenta el tema de la migración en Europa y la otra en Brasil. La edición cuenta además, en el artículo de Deisy Ventura, con cuatro caricaturas de **Patrick Chappatte (Suiza)**, que es uno de los precursores y mayores exponentes mundiales del género de reportaje en historieta.⁶ De nuevo, presentamos una serie de **infográficos**, diseñados por **Estúdio Kiwi (Brasil)** e investigados y seleccionados por **Deisy Ventura y Natália Araújo (Brasil)** que ofrecen una panorámica de hechos clave y datos sobre migración.

CONVERSACIONES

La Revista Sur tuvo el honor de entrevistar al juez jubilado de la Corte Suprema de Australia, **Michael Kirby (Australia)** sobre su experiencia como presidente de la Comisión de Investigación de Naciones Unidas (COI, por sus siglas en inglés) sobre derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte). Kirby describe la importancia de la COI, no sólo por atraer más atención internacional a las atroces condiciones de derechos humanos en Corea del Norte, sino también por la metodología innovadora que la COI utilizó y que puede ser replicada en el futuro.

ENSAYOS

Esta sección de la Revista, que ofrece un espacio para reflexiones analíticas más profundas, comienza con una contribución de **Makau**

Mutua (Kenia). Él examina el concepto de imperio de la ley y cómo ha sido aplicado en el contexto africano poscolonial. Mutua sugiere que el concepto necesita ser revisado para que pueda haber un desarrollo sostenible en el continente. **Sandra Carvalho, Alice de Marchi Pereira de Souza y Rafael Dias (Brasil)** presentan un estudio comparativo sobre las políticas de protección para los defensores de derechos humanos en Brasil, Colombia y México identificando los principales desafíos y pidiendo una mayor coordinación regional sobre este tema. En su contribución **Julieta Rossi (Argentina)** considera el fallo judicial en los EE.UU. que socavó el acuerdo de soberanía que Argentina había alcanzado con la mayoría de sus acreedores. El fallo estableció un precedente preocupante de que los derechos de propiedad de unos pocos, los acreedores, pueden ser considerados más importantes que los derechos de la mayoría – aquellas poblaciones predominantemente, aunque no exclusivamente, en el Sur global.

Aprovechando la oportunidad de analizar una victoria de derechos humanos ante el sector privado en el nivel de la Corte Suprema de Sudáfrica, **Lisa Chamberlain (Sudáfrica)** expone las lecciones que pueden ser aprendidas del caso *Company Secretary of Arcelormittal South Africa and Another v Vaal Environmental Justice Alliance*. La autora describe cómo las comunidades y los abogados de derechos humanos que las apoyan pueden aplicar esas lecciones en otras batallas jurídicas por el acceso a la información.

Lucia Nader y José Guilherme F. de Campos (Brasil) resumen los resultados de cientos de entrevistas y muchas horas de investigación en unas pocas páginas para ayudarnos a comprender mejor lo que significa realmente la innovación y lo que hay detrás

EXPERIENCIAS

PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

del miedo de muchas organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos a la hora de innovar. Al hacerlo, los autores aprovechan la oportunidad para analizar esas preocupaciones – muchas de las cuales serán conocidas por nuestros lectores – y ofrecen argumentos contrarios, antes de sugerir cinco preguntas importantes que cualquier organización puede plantearse antes de comenzar a innovar.

VOCES

Abordando el estado de la sociedad civil en África y el contexto en el que se encuentra ahora, **Kumi Naidoo (Sudáfrica)** nos recuerda brevemente los intentos anteriores de unir a la sociedad civil africana antes de describir cómo la Iniciativa de la Sociedad Civil Africana – desafío que ahora tiene entre manos – toma forma. Finalmente **Laura Dupuy Lasserre (Uruguay)** conmemora el décimo aniversario del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas reflexionando sobre algunos de sus logros, en particular el mecanismo del Examen Periódico Universal, así como el importante papel que los países del Sur global han desempeñado en el Consejo durante la última década. Hace esto identificando al mismo tiempo elementos de cada uno que pueden ser fortalecidos avanzando hacia adelante.

NOTAS

1 • Para más información ver: “IOM Counts 3,771 Migrant Fatalities in Mediterranean in 2015”, Organización Internacional para las Migraciones, 5 ene. 2016, visitado el 6 jul. 2016, <http://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>; y “Tracking Deaths Along Migratory Routes Worldwide”, Migrants Missing Project, 2016, visitado el 6 jul. 2016, <http://missingmigrants.iom.int/>.

2 • Para más información ver: “579 U.S._ (2016)”, Corte Suprema de EEUU, 2016, visitado el 6 jul. 2016, http://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/15-674_jhlo.pdf.

3 • Para más información ver: “Projeto de Lei 01-00142/2016 do Executivo”, Câmara Municipal de São Paulo, 2016, visitado el 6 jul. 2016. [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt\(1\).pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/PL%20142_2016_Pt(1).pdf)

4 • Para más información ver: “VII Fórum Social Mundial das Migrações,” FSM 2016, 2016, visitado el 6 jul. 2016, <http://fsmm2016.org/>.

5 • Para más información ver: “Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980,” Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1980, visitado el 6 jul. 2016, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm.

6 • Para más información ver: “Patrick Chappatte”, Graphic Journalism, 2014, visitado el 6 de jul. 2016, <http://www.graphicjournalism.com/about-chappatte/>.

• • •

Finalmente, queremos enfatizar que este número de la Revista SUR fue posible gracias al apoyo de la Fundación Ford, Open Society Foundations, Oak Foundation, Sigrid Rausing Trust y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA en inglés), así como de donantes anónimos.

También estamos muy agradecidos a las siguientes personas que nos ayudaron en esta edición: Adriana Guimarães, Akemi Kamimura, Barney Whiteoak, Caio Borges, Celina Lagrutta, Evandro Lisboa Freire, Fernando Campos Leza, Fernando Scire, Inés Virginia Prado Soares, Josefina Cicconetti, Josua Loots, Karen Lang, Louis Bickford, Maité Llanos, Malak El-Chichini Poppovic, Marcela Vieira, Mauricio Albarracín, Mia Swart, Oscar Ugarteche, Paula Martins, Renato Barreto, Sebastián Porrúa y Vivek Malhotra. Por otra parte, estamos especialmente agradecidos

por la colaboración de los autores y el duro trabajo del equipo editorial y el Consejo Ejecutivo de la Revista. En particular, damos la bienvenida a Néia Limeira por su ingreso en el equipo y le agradecemos el arduo trabajo para apoyar el preparo de esta edición. Agradecimiento especial también al Centro para los Derechos Humanos y la Justicia de la Universidad de Texas, Austin, por nuestra continua asociación y a Thiago Amparo. Esta edición es la primera desde SUR 20, sin que esté ocupando el puesto de editor ejecutivo. Thiago jugó un papel crucial en la definición de la Revista Sur que leemos hoy y, por tanto, hacemos una mención especial al legado que deja para Conectas y para SUR.

Por último, no podíamos dejar de agradecer inmensamente a Ana Cernov, Camila Asano y el Equipo de Comunicación de Conectas que merece un gran reconocimiento por su dedicación a esta edición. Como siempre, estamos muy agradecidos por el invaluable apoyo y la orientación dada por los directores de Conectas Derechos Humanos - Jessica Carvalho Morris, Juana Kweitel y Marcos Fuchs.

DOSSIER SUR SOBRE MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS



¿QUIÉN ESTÁ MIGRANDO, HACIA DÓNDE Y POR QUÉ?

LAS NUEVAS MIGRACIONES

Catherine Wihtol de Wenden

TRES MIGRACIONES EMERGENTES: UN CAMBIO DE ÉPOCA

Saskia Sassen

POLÍTICAS BAJO ESCRUTINIO

LAS VERJAS ALTAS NO HACEN BUENOS VECINOS

Messaoud Romdhani

NO TAN SANOS Y SALVOS

Jamil Dakwar

EL IMPACTO DE LAS CRISIS SANITARIAS INTERNACIONALES EN LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Deisy Ventura

AVANZANDO ADELANTE

“LOS CONTRABANDISTAS SIEMPRE SERÁN MÁS LISTOS, RÁPIDOS Y ASTUTOS QUE LOS GOBIERNOS”

François Crépeau

UNA FUERZA A SER TENIDA EN CUENTA

Zenén Jaimes Pérez

EL LENGUAJE COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Pablo Ceriani Cernadas

LAS NUEVAS MIGRACIONES

Catherine Wihtol de Wenden

- *¿Por qué hay más personas en circulación • que nunca y hacia dónde van?*

RESUMEN

Con más personas en circulación que nunca antes —una cifra estimada en mil millones— es crucial entender quiénes son estas personas, por qué migran y hacia dónde van. En este artículo, Catherine Wihtol de Wenden responde a esas preguntas ofreciendo un panorama de los patrones migratorios contemporáneos. La autora expone de qué forma la migración se ha convertido en un fenómeno globalizado y —paradójicamente— regionalizado, y examina, por ejemplo, el flujo de migrantes de América Latina a América del Norte y el sistema migratorio que se centra en Rusia. A continuación aborda varias “nuevas situaciones migratorias”, incluyendo la llegada de chinos a África y los jubilados ricos del Norte Global que se instalan en el Sur Global. Se les concede una atención especial a los refugiados y los migrantes indocumentados, pues para la autora es probable que esas categorías de migrantes aumenten o se diversifiquen en un futuro próximo. El artículo concluye tratando de tres aspectos que seguirán conformando “nuevas migraciones”: el aumento de la población mundial y la migración internacional; la relación entre urbanización y migración; y, por último, el cambio climático.

PALABRAS CLAVE

Migración | Población | Urbanización | Refugiados | Migrantes irregulares | Cambio climático

En este inicio del siglo XXI, las migraciones internacionales han alcanzado una dimensión sin precedentes. A diferencia del pasado, sin embargo, no son los europeos los que emigran por el mundo. Al contrario, en pleno declive demográfico, Europa se ha convertido en uno de los principales destinos migratorios. Ahora es el planeta entero que está en movimiento, especialmente el Sur. Han aparecido nuevos destinos, como los Estados del Golfo, el continente africano y algunos países asiáticos, mientras que los países que antes eran de partida pasaron a ser de acogida o de tránsito, como Europa del Sur y más tarde México, Turquía y los países del Noroeste de África (el Magreb).

Durante los últimos treinta años, esas migraciones se han globalizado. Desde mediados de los años 1970, se triplicaron: 77 millones en 1975, 120 millones en 1999, 150 millones a comienzos de los 2000 y actualmente 244 millones.¹ Este proceso va a continuar, pues los factores de movilidad están lejos de desaparecer, dado que son estructurales: diferencias en los niveles de desarrollo humano (que combinan la expectativa de vida, el nivel de educación y el nivel de bienestar) a lo largo de las grandes líneas divisorias del mundo; crisis políticas y ambientales que son “productoras” de refugiados y desplazados; reducción del costo de los transportes; generalización de la expedición de pasaportes, incluso en los países de los que en otros momentos era difícil salir; falta de esperanza en los países pobres y mal gobernados; papel de los medios de comunicación; toma de conciencia de que es posible cambiar el rumbo de la vida mediante la migración internacional; y, finalmente, los cambios climáticos.

La Unión Europea sigue siendo el destino principal, en términos de flujo migratorio, por delante de otros grandes polos migratorios: los Estados Unidos (en segundo lugar), los países del Golfo (tercero) y Rusia (cuarto). Aunque los flujos Sur-Norte constituyen el tema predominante en los debates sobre migraciones, los flujos que se dirigen al Sur del planeta (cerca de 120 millones, comprendiendo los desplazamientos Sur-Sur y Norte-Sur) pasaron a ser equiparables en número a los que se dirigen al Norte (cerca de 120 millones: Sur-Norte y Norte-Norte), alcanzando un total de 244 millones de migrantes internacionales, o sea, un 3,5% de la población mundial. A ellos se les suman cerca de 740 millones de migrantes internos en sus propios países. En total, mil millones de personas están en una situación de migración; en relación a la población mundial, una de cada siete personas.

La redistribución de la migraciones en el mundo se explica por los nuevos migrantes: las mujeres representan un 51% de los migrantes internacionales; los desplazados ambientales son cerca de 40 millones; los flujos de refugiados son estimados en 60 millones; también están los menores no acompañados, los jubilados que buscan climas amenos y las migraciones Norte-Norte relacionadas a la crisis económica.²

1 • Globalización y regionalización de los flujos migratorios

Esta lenta mutación se efectuó en veinte años, mientras las migraciones se globalizaban. Las mismas causas – urbanización y metropolización del mundo, presión demográfica,

desempleo, información, transnacionalización de las redes migratorias – producían en todas partes los mismos efectos: el paso a la movilidad de poblaciones antes sedentarias, aunque los más pobres, por falta de medios para partir, se han quedado donde estaban. Algunos lugares son particularmente alcanzados por los nuevos flujos, como las islas del Mar Mediterráneo y del Caribe, y también algunas fronteras, como Tracia, entre Grecia y Turquía, pues ellas dividen el mundo de la libre circulación del de las fronteras cerradas a la mayoría de migrantes. Nuevos países atraen migrantes, como los Estados emergentes, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Al mismo tiempo, están teniendo lugar inmensas migraciones internas: hay tantos migrantes chinos en el interior de China como migrantes internacionales a escala mundial, cerca de 240 millones.

Las migraciones internas e internacionales afectan a casi todas las regiones del mundo. Si las categorías de migrantes y de países se volvieron más fluidas al globalizarse, la globalización de migrantes viene acompañada también, paradójicamente, de una regionalización de los flujos migratorios. A escala mundial, las migraciones se organizan geográficamente en sistemas migratorios complejos en torno de una misma región, donde se construyen complementariedades entre zonas de partida y de acogida que se corresponden a proximidades geográficas, vínculos históricos, lingüísticos y culturales, redes transnacionales construidas por los migrantes y el encuentro de factores de oferta (“*pull*”) y demanda (“*push*”) de mano de obra que forman un espacio formal o informal de circulación, acompañado o no de facilidades institucionales de pasaje. A pesar de la existencia de varias formas de reagrupamiento informal (“parejas migratorias” en las cuales los migrantes provienen esencialmente de un mismo país para ir exclusivamente a otro país, como ocurrió entre Argelia y Francia; migraciones en diáspora donde un mismo grupo construye vínculos con varios países de acogida, como italianos, marroquíes o turcos; o incluso dispersión de migraciones globalizadas en numerosos países, como los indios, cerca de 30 millones en el mundo, y los chinos, cerca de 50 millones), la regionalización las supera en la lógica de los flujos. Así, en una determinada región del mundo, hay más migrantes provenientes de una misma región que de otras regiones del mundo.³

Así ocurre en el continente americano: la mayor parte de los flujos migratorios dirigidos a los Estados Unidos (cerca de 43 millones de personas nacidas en el exterior) provienen de América Latina y del Caribe, y, en América del Sur, los países de acogida (Argentina, Brasil, Chile y Venezuela) reciben ante todo migrantes originarios de los países vecinos, en especial andinos y centroamericanos (Bolivia, Colombia, El Salvador, Ecuador, Honduras y Perú). En el “*Brasiguay*”, los brasileños contribuyen a valorizar las tierras de Paraguay cuyos campesinos van a trabajar a Brasil. No fue así en el pasado, ni en el distante ni en el cercano; hace algunas décadas el contingente migratorio era constituido esencialmente de europeos que ponían rumbo a los Estados Unidos, Canadá, Argentina o Brasil. Lo mismo se aplica a Europa que, con cerca de 30 millones de extranjeros, mantiene una sinergia migratoria entre la costa sur del Mediterráneo y el África subsahariana, mientras que Sudáfrica absorbe la mayor parte de los flujos desde África Austral. Ayer los europeos estaban presentes en estas regiones con objetivos de explotación, colonización, misiones y comercio (las 3 “M” en África: militares, misioneros y mercaderes).

El mundo ruso constituye otro sistema migratorio con cerca de 13 millones de extranjeros. Los movimientos centrífugos y centrípetos se volvieron intensos después de la caída del Muro de Berlín, en 1989, y reconfiguraron la antigua Unión Soviética. Con sus recursos naturales y por la necesidad de mano de obra, la Rusia envejecida atrae poblaciones de las repúblicas musulmanas que se volvieron independientes, pero que guardan con Rusia fuertes vínculos culturales (Azerbaiyán, Kazajistán, Tayikistán, Uzbekistán) y los vecinos chinos a lo largo de su frontera oriental. El soviétismo, el idioma ruso y la supresión de visados entre la Comunidad de los Estados Independientes⁴ y Rusia establecen una red migratoria privilegiada.⁵

El Sudeste Asiático, que detenta las mayores reservas migratorias del mundo junto con India y China, forma otro sistema migratorio: países ricos y/o en proceso de envejecimiento como Japón y Corea del Sur, pero también Taiwán y Singapur, atraen migración china. Las Filipinas, donde uno de cada diez habitantes vive en el exterior, constituyen una abundante mano de obra en la región, pero también lejos de ella, en el Golfo, Europa y los Estados Unidos. Malasia y Tailandia, dependiendo de la coyuntura, pueden ser tanto países de acogida como de partida en esta región. Australia y Nueva Zelanda, en otros tiempos extensamente pobladas por europeos, hoy son nutridas por una migración proveniente del Sudeste Asiático. La migración hindú y paquistaní también irriga la región, estando tan globalizada como la migración china. Los ricos y poco poblados países del Golfo, por su parte, atraen migración Sur-Sur proveniente de la costa sur del Mediterráneo (Egipto, el Magreb, el Nordeste Africano), de Pakistán y Filipinas.

2 • Nuevas situaciones migratorias

La regionalización de los flujos migratorios coincide con nuevas migraciones transversales intercontinentales. Las más recientes son las migraciones chinas en África: el Magreb y el África subsahariana, ricas en materias primas (petróleo, minerales, pesca y madera) y necesitadas de infraestructuras (telefonía, internet, construcción civil y obras públicas) reciben una migración china temporal de hombres de negocios y de mano de obra que es provista con recursos marítimos y del subsuelo.

Las migraciones Norte-Sur forman, por su parte, nuevas situaciones migratorias. Un ejemplo de ello es el “*Britishland*” en Francia, con los británicos que vinieron a instalarse en su parte oeste (Aquitania, Bretaña y Normandía). Estas migraciones de jubilados, más o menos adinerados, también están presentes en España (alemanes, ingleses), el sur de Portugal (ingleses), Grecia, Marruecos, Túnez y Senegal (franceses). Se repite el mismo fenómeno en el Caribe, con respecto a estadounidenses y canadienses. Bulgaria, tras su ingreso en la Unión Europea en 2004, también busca desempeñar este papel. Prolongaciones del turismo internacional, este tipo de migraciones encuentra en estos países soleados ventajas comparativas en relación al costo de vida, la calidad de servicios y del clima. Otras migraciones intercontinentales, de menores no acompañados o de

jóvenes en busca de empleo o refugio, vienen a completar este paisaje cada vez más fragmentado: afganos que quieren entrar en Inglaterra, o prostitutas de Europa del Este y de los Balcanes, que corren riesgos significativos.

Se debe hacer una mención especial a dos grandes categorías de migrantes con tendencia a extenderse o diversificarse: los refugiados y los migrantes sin papeles. Los refugiados son definidos por el Convención de Ginebra de 1951, redactado en un contexto de Guerra Fría e inclinado a proteger particularmente a los disidentes soviéticos y del conjunto del bloque comunista. La categoría de refugiado, inicialmente limitada a Europa, se extendió desde 1967 gradualmente al resto del mundo y su volumen se amplió acentuadamente a lo largo de los años 1980-2016, debido a las grandes crisis que agitaron el mundo: guerras civiles latinoamericanas, conflictos en Oriente Medio, la ex Yugoslavia, Argelia, los países africanos de los Grandes Lagos, Costa de Marfil, las regiones kurdas, Irán, Irak, Afganistán, Sri Lanka, Darfur, Birmania, Eritrea y Somalia, y actualmente en Siria...

La mayoría de estos conflictos dio lugar a un desplazamiento de personas hacia las regiones vecinas, protegidas por organizaciones no gubernamentales: se trata de desplazamientos internos ("*internally displaced persons*"). Otros producen solicitantes de refugio, en busca de reconocimiento de su estatuto de refugiados. Los países de acogida, que en el pasado concedían generosamente ese estatuto, se muestran por su parte mucho más reticentes debido a la restricción de las políticas migratorias en general y del gran cambio de perfiles en relación al Convención de Ginebra: los solicitantes colectivos y ya no individuales, amenazados no por sus Estados sino por la sociedad civil (por ejemplo, en el caso de terrorismo islámico), huyendo de sus países por razones más sociales que políticas (como por cuestiones de género en el caso de las mujeres, orientación sexual, clase social, etnia o religión). Así, el reconocimiento del derecho de los refugiados a veces siguió una tendencia doble, humanitaria y de seguridad, lo que produjo índices de reconocimiento cada vez más restringidos.

Por otro lado, ¿pueden ser considerados como refugiados los desplazados ambientales, considerando que se trata igualmente de migraciones forzosas? El fenómeno, aunque antiguo, solo se ha vuelto recientemente una cuestión política, relacionada con el calentamiento global, y por ahora el derecho de refugiados prácticamente no lo ha tenido en cuenta. Sería necesario dedicarles a los desplazados ambientales un estatuto específico en el ámbito de la ONU, que no sea la simple extensión del Convención de Ginebra, sino que los coloque bajo la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Las causas de los desplazamientos ambientales son múltiples: además de la desertización vinculada al clima, pueden provocar movimientos poblacionales las catástrofes naturales (ciclones, tornados, terremotos y erupciones volcánicas), la deforestación, el derretimiento de los glaciares, la inmersión de zonas inundables (islas Tuvalu y Maldivas, islas alemanas de Halligen, Bangladés), las plagas de insectos y los deslizamientos de tierras. La mayor parte de los focos de crisis ambientales se encuentran en el Sur, en los países pobres, donde los Estados casi nunca están en condiciones de enfrentarlos. Los especialistas en cuestiones climáticas (Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, IPCC – del inglés *Intergovernmental*

Panel on Climate Change) prevén que para 2050 podrán contarse entre 50 y 150 millones de desplazados ambientales, y hasta 200 millones a finales del siglo XXI.

Otro grupo de desplazados está formado por los apátridas, que perdieron su nacionalidad o nunca la han tenido por culpa de la sucesión de Estados, la recomposición de fronteras o a la reconstrucción de Estados que excluyen ciertas minorías. Estos se encuentran sobre todo en Bangladés y Birmania. Su estatuto está definido por la Convención de Nueva York de 1954, aunque los Estados buscan, mediante la oferta de acceso a la nacionalidad, reducir el número de apátridas.

Los migrantes sin papeles forman una categoría mundial, aunque dispersa. Son aquellos que, o entraron en un país desprovistos de los documentos requeridos por la ley correspondiente (pasaportes y visados) o, habiendo entrado conforme a la ley, prolongaron su estancia más allá de los plazos legales o tuvieron acceso al mercado de trabajo sin la debida autorización (en particular estudiantes o miembros de familias). Su número, aunque es incierto por su naturaleza, está estimado entre los 11 y 12 millones en los Estados Unidos y en 5 millones en Europa. También están presentes en Rusia y los países del Sur (el Magreb, Turquía, México), pues estos países pasaron rápidamente de ser países de partida a ser países de acogida, sin llegar a consolidar una política de inmigración. Es el caso, hace treinta años, de Europa del Sur, que promovió regularizaciones masivas por “lotes” de inmigrantes sin papeles entre los años 1985 y 2000 (España, Grecia, Italia y Portugal).

A veces, ellos forman contingentes de “ni...ni...”: ni en condiciones de obtener la regularidad según los criterios legales (trabajo estable, vínculos familiares), ni expulsables, por provenir de países en guerra. Estos migrantes trabajan en el mercado negro, en sectores frecuentemente despreciados por los trabajadores nativos (en inglés, las 3 “D”, *difficult, dirty, dangerous*): alimentación, construcción civil, obras públicas, confección, limpieza, servicios domésticos, cuidadores de ancianos. Privados de derechos, logran aun así a veces disfrutar de algunos de ellos, como el acceso a la educación de los niños y la atención médica de urgencia.

Su movilización en los países de acogida ha conducido a menudo a una toma de conciencia de la enorme diferencia entre la afirmación de principios de firmeza y la necesidad de flexibilidad de las políticas migratorias, pues ellas son la válvula reguladora del mercado de trabajo. También contribuyen a que el derecho a la movilidad llegue a emerger como derecho humano en el siglo XXI y a una reflexión sobre el conjunto de la gobernanza mundial de las migraciones; se necesita una gestión multilateral que asocie a los países de partida, de acogida, asociaciones de migrantes, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, iglesias y patronal con el fin de que la migración sea benéfica para los países de acogida, de partida y para los propios migrantes, volviéndose un bien público mundial. Pues si el mundo se dejase de mover, las diferencias entre ricos y pobres y entre jóvenes y adultos estarían más acentuadas todavía en el mundo. Tal proceso es apoyado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), bajo la forma de foros mundiales anuales sobre migración y desarrollo, que tienen lugar desde 2006.⁶

La migración de elites despertó, desde el comienzo del siglo XXI, particular interés en los Estados de acogida y de origen. Estos últimos comenzaron a interesarse por sus emigrantes, especialmente los más cualificados. Los países de acogida, conscientes de los riesgos de competencia en el reclutamiento de cerebros del mundo entero de los sectores punteros, abrieron sus fronteras a la migración de alto nivel: se adoptaron sistemas de puntuación para la regularización migratoria en Canadá, en Australia y en Alemania desde 2005; en Francia, con la inmigración “escogida” desde 2006 y los acuerdos bilaterales firmados con países vecinos o del Sur. Los países que más atraen a las elites y estudiantes son los Estados Unidos, Canadá y Europa occidental. Los que ven partir a sus cerebros son los países de Europa del Este y Rusia después del ocaso del comunismo en 1991, pero sobre todo los países del Sur (África subsahariana, el Magreb, Oriente Medio, India y China). ¿Se trata de un *brain drain*, una fuga de cerebros, o de un *brain gain*, una diáspora de conocimientos que, por medio del exilio, beneficia el desarrollo? Todo depende de la circunstancias. La partida de un hindú o un chino de alto nivel, de países con más de mil millones de habitantes, no posee el mismo impacto que la de un médico de un país africano poco poblado. Los análisis revelan que, actualmente, contrariando la idea por mucho tiempo difundida de que las migraciones implican una pérdida para el país de origen, las migraciones son benéficas para el desarrollo, tanto por las remesas de recursos como por las repercusiones potenciales sobre el mercado de trabajo en ciertos países (informáticos hindúes creando trabajo en la India, inversores chinos en China, por ejemplo). Cuanta más migración, más desarrollo humano.

Por el contrario, el desarrollo con frecuencia ha inducido la migración, como fue el caso de los éxodos rurales del siglo XIX en Europa, fenómeno que puede ser observado hoy en numerosos países del Sur, especialmente en África. La monetarización de la economía, los progresos en la información y escolarización, el abandono del fatalismo, la esperanza de realizar su proyecto de vida, la individualización de las rutas migratorias y la oferta de pasaje llevan de la migración interna a la migración internacional. A veces se crea una distancia entre las poblaciones a las que les va mejor, para quien la migración es una fuente de bienestar, y sus países de origen, que no ofrecen posibilidad de mejora a corto plazo. La restauración de la confianza entre los migrantes y los países del Sur resulta entonces una condición necesaria para el retorno de los primeros y de las inversiones productivas que excede el ámbito familiar.

Por último, los transmigrantes completan este panorama de nuevas situaciones migratorias. Surgidos a lo largo de los años 1990-2000, cuando ocurrió la caída del Muro de Berlín, ellos representan lo esencial de las migraciones Este/Oeste en Europa. Anticipando su entrada en la Unión Europea, comenzaron a efectuar diversas formas de circulación migratoria, instalándose en la movilidad como forma de vida.

Primero vendedores ambulantes de Este a Oeste, trabajadores de temporada, o domésticos como los de Europa del Este en dirección a la Europa del Sur, falsos turistas en busca de trabajo, comerciantes ocasionales en los mercados, pasaron a constituir una nueva categoría con la llegada del siglo XXI, antes que su gradual acceso al mercado de trabajo legal europeo

los volviese menos visibles. La vida de uno de cada dos que se alimenta por la firmeza de los vínculos migratorios transnacionales tiene lugar “aquí” y “allá”. Estas migraciones de circulación existen también en otras regiones próximas a las líneas divisorias del mundo, pero las condiciones jurídicas son menos favorables, pues se exigen visados a los migrantes. Aquellos que poseen un estatuto privilegiado (doble nacionalidad, visado con entradas múltiples, comerciantes y hombres de negocios, intelectuales) constituyen redes migratorias de ida y vuelta entre las dos costas del Mediterráneo, ricas en actividades emprendedoras y comerciales. Cuanto más abiertas están las fronteras, más circulan los migrantes y menos se instalan de modo definitivo, porque su espacio de vida se alarga. A la inversa, cuanto más cerradas están las fronteras, más tienden a asentarse los migrantes sin papeles, temiendo que si vuelven a sus países de origen no podrán volver más a sus países de destino. La circulación migratoria es una de las tendencias de fondo de las nuevas movilidades de hoy.

3 • Perspectivas

La frontera determina la naturaleza de los flujos, regulares e irregulares, cualificados y no cualificados, internos y externos, y las políticas de emigración e inmigración. Para los flujos provenientes del Sur, en los países de emigración de Sur a Norte, ella define las condiciones de salida de los nacionales (visados de salida, hoy en desuso; documentos de viaje en regla) y las condiciones de entrada (repatriaciones, promoción del retorno). En los países de inmigración, ella define las condiciones de entrada (exigencia o no de visado, selección de inmigrantes por los sistemas de puntos o de cuotas), de permanencia (acceso al mercado de trabajo y a los derechos sociales y políticos, condiciones de obtención de nacionalidad) y de salida (por la reconducción a la frontera y las políticas de retorno). De Sur a Sur, esas reglas valen igualmente, pero de modo atenuado, pues muchos países no disponen de políticas migratorias, al mismo tiempo que buscan proteger sus nacionales en el exterior (asistencia y protección de emigrados, regulación de las transferencias de fondos y derecho de voto en su país de origen para los emigrados). Algunos sistemas regionales de libre circulación permiten garantizar la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros, su libertad de trabajo y de establecimiento, derechos sociales y políticos, pudiendo extender el acceso a esos derechos a los inmigrantes instalados de forma duradera. El régimen migratorio de los flujos provenientes del Norte es completamente diverso, pues para esos migrantes la entrada y la salida están abiertas, ya se trate de países de emigración (salida libre) o de inmigración (entrada libre). Cuando se trata de flujos de Norte a Norte, el acceso a los derechos fundamentales está garantizado, aunque la otorgación de la nacionalidad sea sometida a ciertas condiciones. En cambio, para los flujos de Norte a Sur, si bien el establecimiento es a menudo bien recibido por los países de acogida del Sur, el acceso a la igualdad de derechos con los nacionales es poco frecuente, la naturalización difícil y a veces imposible; hay ausencia de derechos políticos para los extranjeros y el acceso a la propiedad está a veces restringido. El tercio de la población del planeta localizado al Norte se beneficia del derecho de migrar al Norte y al Sur, mientras que los otros dos tercios no pueden circular libremente del Sur al Norte, y son desprovistos de derechos y garantías cuando van del Sur al Sur. La frontera también influye en el perfil

de los migrantes, pues las elites, los migrantes sin papeles y las migraciones Este/Oeste son el fruto de fronteras abiertas o cerradas. Ellas acentúan también las lagunas entre los flujos y las políticas migratorias, frustrando la formación de espacios migratorios regionales que respondan a racionalidades propias. Teniendo en cuenta las desigualdades mundiales, las migraciones van a continuar, con nuevas configuraciones.

Para concluir este artículo, a modo de prospección, hay tres aspectos de esta temática que merecen ser destacados: el aumento de la población y de la migración internacional, la relación entre la urbanización y las migraciones y, por último, los cambios climáticos.

Población y migración internacional

En un mundo que tendrá nueve mil millones de habitantes en el 2040, Asia albergará más de la mitad de la población mundial (57%). India, China, Indonesia, Pakistán, Nigeria, Estados Unidos, Brasil y México serán los países más poblados del planeta. En el Norte, el continente europeo deberá enfrentarse al envejecimiento acelerado de su población, especialmente en los países de Europa del Sur, Central y Oriental. Al Sur, en los países de partida, afectados de modo diverso por la transición demográfica, esta podrá mantener un vínculo con la migración internacional.

Si la transición demográfica puede conllevar una transformación de la economía de las migraciones, ella está sobre todo en el pasaje de un enfoque altruista y colectivo del proyecto migratorio de los migrantes del pasado (para alimentar a su familia y mejorar sus condiciones de vida) a un enfoque individualista (realizar su proyecto de vida), pues los nuevos migrantes se enfrentan a nuevos valores urbanistas, consumistas, vinculados al aumento del nivel de educación y a un modo de vida influenciado por la movilidad gracias a los vínculos transnacionales.

Así, la migración, caracterizada por la mayor disponibilidad de jóvenes adultos con menor número de hijos que las generaciones precedentes, es la otra vertiente de otro posible desenlace, la revuelta (salida o voz, según el modelo de Hirschman).⁷ La tendencia de los jóvenes migrantes a privilegiar el proyecto individual y a tender a la diáspora para acumular capital humano, diversificando las remesas de recursos, está acentuada por la elección de los países de acogida a favor de una migración altamente cualificada, más que por la migración de mano de obra que resulta del reagrupamiento familiar. Los nuevos perfiles de la migración internacional están, por lo tanto, ligados a las transiciones demográficas.⁸

Urbanización y migración

Entre los factores que influenciarán el desarrollo de los flujos migratorios, la rápida urbanización del planeta ocupa un lugar privilegiado. Para 2025, el número de megalópolis con más de diez millones de habitantes, que era de 16 en 2009, será de 29. Estas megalópolis contarán con el 10,3% de la población urbana total del mundo. Tres de cada cuatro ciudades que sobrepasarán el techo de diez millones de habitantes en 2025 se encuentran en países en

desarrollo. Tres de las diez mayores ciudades en 2030 serán indias, cinco de las 25 mayores serán chinas. Según las proyecciones de la ONU, las ciudades de más de 20 millones de habitantes en 2030 serán Tokio, Deli, Bombay, São Paulo, Dacca, Ciudad de México, Nueva York, Calcuta, Shanghái y Karachi. Estas ciudades constituyen un lugar de concentración de las actividades económicas, pero también de migrantes del éxodo rural y de migrantes en tránsito. En ellas es donde se intercambia la información sobre las redes de pasaje y donde los candidatos a la travesía encuentran nichos de empleo que les permiten vivir antes del gran viaje. Si el éxodo rural afecta también a los más pobres, aún son pocos los que atraviesan las fronteras, limitándose por lo general a las migraciones internas, como los desplazados ambientales y los refugiados internos. Pero la vida urbana es un cruce de informaciones, de ofertas de pasajes, de comparación entre los salarios nacionales y en el exterior, así como de los modos de vida, y muchos migrantes internos formulan sus proyectos después de su pasaje por la ciudad, a veces transformada en metrópolis.

Según las proyecciones de la ONU, las ciudades africanas serán las que crecerán más rápidamente,⁹ seguidas de las ciudades de Asia. En 2030, más del 80% de la población urbana del mundo vivirá en Asia, África y América Latina. Los países que tienen las mayores poblaciones urbanas seguirán teniendo una considerable población rural: China e India, que juntas poseerán 1500 millones de personas en zonas urbanas en 2030, tendrán 1000 millones en zonas rurales.

Entre los migrantes están las mujeres, que hoy constituyen un 50% de la migración internacional. Millones de mujeres dejan cada año sus países de origen. Tienden a ser más numerosas que los hombres en los países ricos afectados por el envejecimiento de sus poblaciones, que necesitan cuidadoras y enfermeras. Las consecuencias de la migración femenina son, aparte del *care drain* (éxodo de profesionales de la salud), los riesgos de desintegración familiar en los países de origen y su dependencia con respecto a los nuevos flujos, una especie de migración en cadena.

Cambio climático

El interés por las migraciones debidas al clima es reciente y todavía es difícil saber cuáles son las personas que migran por razones ambientales. Tal vez sea preciso distinguir entre migrantes climáticos y ambientales, pues el impacto del cambio climático sobre las migraciones es incierto. En efecto, según los especialistas, las condiciones climáticas influyen las migraciones, pero de forma limitada en comparación a otros factores socioeconómicos o políticos (caso de los refugiados), pues las causas de esas migraciones casi siempre son múltiples. Generan más migración temporal que permanente, con desplazamientos dentro del territorio estatal y localizados al Sur. En relación a las dinámicas ambientales observadas por el mundo, el volumen de migraciones internacionales vinculadas al ambiente aún es pequeño. Entre las regiones afectadas, la cuenca mediterránea, la región árida más poblada del planeta, está muy expuesta a los impactos de la sequía, sobretudo en Egipto, Yemen, Argelia y Marruecos. La migración, como estrategia individual de adaptación, se enfrentará a las elecciones políticas y sociales adoptadas por los Estados. Las familias más pobres serán las más afectadas y, en menor grado, las que se benefician de remesas y que tienen la elección de cambiar de lugar. En el

hemisferio sur, los ciclones pueden convertir a la migración temporal en migración permanente, en caso de pérdida de renta. En Bangladés, Vietnam, China y Mozambique, las poblaciones, más habituadas a los desastres ambientales, se mudan ante los riesgos de inundaciones. Estas son más móviles que en el Magreb, donde las poblaciones son más sedentarias. Pero los más pobres no quieren moverse o no disponen de medios para hacerlo: para ellos, la migración es el último recurso frente a la percepción de ausencia de acción gubernamental efectiva y frente al fracaso de las soluciones colectivas para reducir su vulnerabilidad.

A veces es de modo indirecto que el cambio climático puede producir efectos sobre la movilidad de las personas; por ejemplo, cuando causa una crisis alimentaria y la reducción de la dependencia con respecto a la agricultura puede reducir los efectos de la crisis, al igual que el movimiento generalizado de urbanización. ¿Habría entonces que prever un desarrollo de proximidad o de movilidad? Si bien las organizaciones internacionales son unánimes a la hora de intentar evitar las migraciones forzadas, el hecho de que el Convención de Ginebra sobre los refugiados no tiene en cuenta el cambio climático remite necesariamente a otras políticas en la escena internacional, tales como la planificación de territorio, el enfoque regional y la cuestión de la justicia climática.

NOTAS

- 1 • Nota editorial: Los datos cuantitativos en este artículo, cuando no están acompañados de una referencia específica, corresponden a la compilación realizada por la autora, a partir de numerosas fuentes, en dos de sus obras principales: Catherine Wihtol de Wenden, *Atlas des Migrations - Un Équilibre Mondial à Inventer*, 4ª ed. (Paris: Autrement, 2016); y Catherine Wihtol de Wenden, *Les Nouvelles Migrations - Lieux, Hommes, Politiques* (Paris: Ellipses, 2013).
- 2 • Wenden, *Les Nouvelles Migrations*.
- 3 • Sobre la noción de sistema migratorio, definida por Douglas S. Massey et al. a comienzos de los años 1990, ver: Douglas S. Massey et al., "Theories of International Migration: A Review and Appraisal," *Population and Development Review*, 19, no. 3 (1993): 431-466; y Catherine Wihtol de Wenden, *La Globalisation Humaine* (Paris: PUF, 2009).
- 4 • Nota editorial: Creada en 1991, esta organización está compuesta por los Estados eslavos que componían la antigua URSS: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Kazajistán, Moldavia, Kirguistán, Rusia, Tayikistán, Turcomenistán, Ucrania y Uzbekistán.
- 5 • Anne de Tinguy, *La Grande Migration. La Russie et les Russes Depuis L'ouverture du Rideau de Fer* (Paris: Plon, 2004).
- 6 • Nota editorial: El 9º Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo tendrá lugar en 2016, en Dacca, capital de Bangladés. Ver: Global Forum on Migration and Development, visitado el 20 de mayo de 2016, <http://www.gfmd.org/>.
- 7 • Albert Hirschman, *Exit, Voice or Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge: Harvard University Press, 1970).
- 8 • Philippe Fargues, "International Migration and The Demographic Transition: A Two-Way Interaction," *International Migration Review*, 45, nº 3 (2011): 588-614.
- 9 • "World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision," United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2015, visitado el 20 de mayo de 2016, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>.



CATHERINE WIHTOL DE WENDEN – Francia

Catherine Wihtol de Wenden es investigadora sénior en el Centro Nacional de Investigación Científica del Instituto de Estudios Políticos (*Sciences Po*), en París. Tiene un doctorado en ciencias políticas del *Sciences Po* y es asesora de la OCDE, la Comisión Europea, la ACNUR y el Consejo Europeo. Ocupa varios puestos, como el de presidenta del Comité de Investigación sobre las Migraciones de la Sociedad Internacional de Sociología desde 2002; miembro de la Comisión Nacional de Deontología de la Seguridad de 2003 a 2011; miembro de los consejos editoriales de *Hommes et Migrations*, *Migrations Société*, y *Esprit*. Su investigación se enfoca en la relación entre migraciones y política en Francia, flujos migratorios, políticas migratorias y ciudadanía en Europa y en el resto del mundo.

contacto: catherine.wihtoldewenden@sciencespo.fr

Recibido en marzo 2016.

Original en Francés. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

TRES MIGRACIONES EMERGENTES: UN CAMBIO DE ÉPOCA

Saskia Sassen

- *Examinar los flujos de migración recientes nos permite comprender las dinámicas más generales que catapultan a las personas a la migración* •

RESUMEN

Están apareciendo nuevos tipos de flujos migratorios y no deberían ser confundidos con los que llevan tiempo consolidados. Examinar los flujos migratorios en su origen nos permite comprender mejor las complejas dinámicas detrás de ellos. Nos hablan de una mayor mezcla de condiciones que solo va a seguir creciendo, desde nuevos tipos de guerra y violencia hasta pérdidas masivas de hábitat. Nos invitan a reconocer estas condiciones estructurales más amplias en lugar de limitarnos a la existencia de estos flujos mismos. Aquí Saskia Sassen analiza tres flujos migratorios nuevos, muy distintos uno del otro: (1) menores de Centroamérica sin acompañantes que se dirigen a los Estados Unidos; (2) la oleada de rohinyás, una minoría musulmana huyendo de Birmania; y (3) la migración hacia Europa que se origina principalmente en Siria, Irak, Afganistán y diversos países africanos, en particular Eritrea y Somalia.

Aunque a menudo son los hogares los que desempeñan el papel crucial de producir un cálculo económico que asigna a miembros particulares la opción de la migración, Sassen señala que estos flujos son distintos. Emergen de condiciones claramente definidas operando, respectivamente, en el nivel geopolítico municipal, regional y global.

PALABRAS CLAVE

Niños no acompañados | Musulmanes perseguidos | Guerra | Violencia urbana | Plantaciones | Pérdida del hábitat

Una hipótesis clave que organiza mi trabajo sobre migraciones es que estas ocurren dentro de sistemas, incluso cuando son generadas por fuerzas externas.¹ En el caso de los Estados Unidos (EE.UU.), esto puede observarse en algunas de las migraciones que siguieron a sus operaciones militares elaboradas en el Pentágono, el Departamento de Estado y la Casa Blanca. Por ejemplo, la invasión estadounidense de la República Dominicana tras la elección del socialista Bosch construyó los puentes con EE.UU. que llevaron a toda una nueva migración, principalmente de dominicanos de mediana edad, a la costa este de EE.UU.² Además, el que las migraciones tengan lugar dentro de sistemas también ayuda a explicar por qué comienzan en cierto momento, incluso cuando el hogar o la comunidad han sido pobres por mucho tiempo. Puede demostrarse que la mayoría de las grandes migraciones de los dos últimos siglos, y muchas veces incluso antes, empiezan en algún momento: tienen un comienzo, no están simplemente ahí desde siempre.

Aquí me ocupo de tres flujos que pueden ser vistos como un conjunto particular de nuevas migraciones que han aparecido en los últimos dos años.³ Las nuevas migraciones son en general mucho menores que las migraciones más viejas todavía en curso, pero descubrirlas en sus inicios nos permite comprender las dinámicas más amplias que catapultan a las personas a la migración. Las migraciones emergentes me han interesado desde hace mucho tiempo: es el migrante como indicador de una historia en gestación. En el momento en que un flujo está caracterizado por una migración en cadena, es mucho más fácil explicar ese flujo. Mi foco está principalmente en ese contexto más amplio dentro del cual se genera un nuevo flujo.⁴

Aquí analizo tres flujos emergentes. Cada uno es fácilmente identificable como parte de flujos más viejos todavía en curso. Mi foco está en las especificidades de cada uno de estos nuevos flujos. Uno es el aumento acentuado de la migración de menores sin acompañante de Centroamérica – específicamente, de Honduras, El Salvador y Guatemala. La segunda es la oleada de rohinyás, una minoría musulmana huyendo de Birmania, donde ha vivido durante mucho tiempo y coexistido en paz con la población budista hasta hace unos pocos años. La tercera es la migración hacia Europa originada principalmente en Siria, Irak, Afganistán y varios países africanos, en particular Eritrea y Somalia. Estos son tres tipos de flujos bien diferentes, y el tercero, a su vez, contiene muchos flujos distintos. Aun así, cada uno apunta a un contexto mayor de origen caracterizado principalmente por condiciones extremas que pueden ser esbozadas, o al menos visibilizadas, porque no son simplemente parte de una migración en cadena donde los hogares desempeñan un papel crucial produciendo el cálculo económico que asigna a miembros particulares de las familias la opción de la migración.

Estos tres flujos pueden ser descritos como emergiendo de situaciones más amplias que la lógica interna de los hogares. Emergen de condiciones claramente definidas que operan, respectivamente, en el nivel geopolítico municipal, regional y global. Debo añadir brevemente que los niveles municipales y regionales están frecuentemente insertados en un conjunto de dinámicas mayor, pero, en los casos tratados aquí, también hay un efecto directo inmediato en estos niveles subnacionales.

La violencia extrema es una condición clave en la explicación de estas migraciones. Pero también lo son treinta años de políticas de desarrollo internacional que han dejado mucha tierra muerta (debido a la minería, apropiación de tierras, agricultura de plantación) y expulsado a comunidades enteras de sus hábitats. Mudarse a las barriadas de grandes ciudades se ha vuelto cada vez más la última opción, y para aquellos que pueden permitírselo, la migración. Esta historia de varias décadas de destrucciones y expulsiones ha alcanzado niveles extremos, visibles en amplias extensiones de tierra y masas de agua que ahora están muertas. Al menos algunas de las guerras y conflictos provienen de estas destrucciones, en una especie de lucha por el hábitat. Y el cambio climático reduce aún más la tierra habitable. Todos estos son temas que desarrollo extensamente en *Expulsions*.⁵

A continuación me enfoco en aspectos clave de diversos flujos emergentes, todos caracterizados por condiciones extremas.⁶ Aunque son emergentes, estas condiciones podrían eventualmente volverse insostenibles –para los sistemas políticos de inmigración y refugiados, para las áreas receptoras, y para los hombres, mujeres y niños que constituyen estos flujos.

1 • Cuando los menores van solos: Centroamérica

Centroamérica es una de las regiones clave donde la huida de menores no acompañados creció considerablemente durante los últimos dos años.⁷ Uno de los factores principales de la huida de menores es el rápido aumento de la violencia urbana durante los últimos años. En mi opinión la violencia urbana se debe en gran parte a la destrucción de las economías rurales de pequeños agricultores por las expropiaciones de tierras destinadas a desarrollar plantaciones y minería, haciendo esta última que la tierra misma pierda vida. Escapar hacia las ciudades era la única opción para cada vez más personas del medio rural, pero las ciudades mismas estaban poco desarrolladas en términos de creación de empleo. Algunos otros puntos principales de emigración, en particular el Sudeste Asiático y aquellos provenientes de África y Asia a través de la región mediterránea consisten principalmente de hombres, aunque la proporción de mujeres y niños está creciendo. Aunque Centroamérica es desde hace tiempo una zona de emigración, tanto por motivos políticos como económicos, este flujo de niños no acompañados es nuevo. Son movidos por el miedo extremo debido a la extrema violencia urbana que ha surgido en los últimos años.

Los datos disponibles muestran que unos 63.000 menores no acompañados, principalmente de Centroamérica, cruzaron la frontera sur de los EE.UU. entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de julio de 2014, según la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los EE.UU.⁸ Esto es casi el doble de los niños migrantes que vinieron durante el mismo periodo del año anterior. La estimación es que para finales de 2014, hasta 90.000 niños no acompañados habrán cruzado la frontera con los EE.UU.;⁹ no hay cifras sobre aquellos que pueden haber muerto durante este largo viaje o desistido y permanecido en algún lugar de México, o que fueron secuestrados para trabajar en las plantaciones o minas. En 2015 hubo una disminución de las entradas a EE.UU., cuando el gobierno de EE.UU. pidió al gobierno

mexicano controlar su frontera sur. Pero en los primeros meses de 2016 el número de menores sin acompañante cruzando la frontera de EE.UU. creció rápidamente de nuevo.

La violencia de las pandillas y de la política son los factores principales que están empujando a los jóvenes a marcharse, según las declaraciones de los niños mismos, de investigadores, trabajadores sociales y otros profesionales de este campo, al igual que de expertos gubernamentales.¹⁰ En 2014, el 98 por ciento de los menores no acompañados que llegaban a la frontera era de Honduras (28 por ciento), México (25 por ciento), Guatemala (24 por ciento) y El Salvador (21 por ciento). Este desglose muestra un cambio significativo: antes de 2012, más del 75 por ciento de los niños no acompañados era de México.¹¹ En 2015, el 35 por ciento de los menores no acompañados llegando a la frontera era de Guatemala, el 28 por ciento de México, el 24 por ciento de El Salvador y el 14 por ciento de Honduras.¹²

Los niños salvadoreños y hondureños provienen de una de las regiones más violentas del mundo. Temen más a esa violencia que los bien conocidos riesgos de cruzar solos todo México y los desiertos de la frontera con EE.UU. Según datos recogidos por el *Pew Research Center* (Centro de Investigación Pew), San Pedro Sula, en Honduras, fue la capital del mundo en asesinatos en 2013, con una tasa de homicidios de 187 asesinatos por cada 100.000 habitantes en 2013, causada por un aumento de la violencia pandillera y relacionada al tráfico de drogas.¹³ La tasa nacional de asesinatos de Honduras era de 90 por cada 100.000 en 2012, la mayor del mundo.¹⁴ En 2011, El Salvador no estaba muy lejos, en 70, ocupando el segundo lugar en términos de homicidios en América Latina.¹⁵ Incluso con una caída significativa de la tasa de asesinatos, de 70 en 2011 a 41 en 2012, El Salvador solo es superado por Honduras, Venezuela y Belice en el mundo entero. Además, Honduras, Guatemala y El Salvador están entre las naciones más pobres de América Latina, con el 30 por ciento, 26 por ciento, y 17 por ciento de sus poblaciones viviendo con menos de dos dólares estadounidenses por día, según el Banco Mundial.¹⁶

Esta combinación de elementos contribuye a explicar la alta emigración, tanto de niños como de adultos. El caso más extremo es El Salvador, con hasta el 18 por ciento de su población saliendo – el doble que en Honduras y Guatemala. Excepto en países muy pequeños como Trinidad y Tobago, los llamados “países de emigración” raramente alcanzan estos niveles. Las migraciones centroamericanas están bastante bien documentadas por investigadores y prensa. Esto se debe en parte a que las migraciones del sur de la frontera de EE.UU. están ocurriendo hace mucho tiempo.

Los traficantes de personas viven de los migrantes potenciales, jóvenes y viejos. Están buscando hacer negocio, y la proliferación de bandas de traficantes ha aumentado la competencia entre ellas, así que pintan un cuadro mucho más favorable que el ofrecido por la política de inmigración de Obama. A menudo les dicen a los menores que cuando lleguen ahí, siendo menores, entrarán en trámite de convertirse en ciudadanos o inmigrantes legales, lo cual es incorrecto. Sus tergiversaciones han contribuido evidentemente al aumento de la emigración de menores, e incluso de adultos. Esto es nuevo. En el pasado la mayor

parte de traficantes (los llamados “coyotes”) que hacían su negocio facilitando el cruce de la frontera estadounidense no tenían una actitud tan empresarial: eran pagados para realizar una función determinada a un precio establecido y eso era todo.

Estas repentinas elevadas cifras, la falta de instalaciones para acomodar a los menores en un sistema dirigido a los adultos y un sentimiento fuerte contra la inmigración pueden haber contribuido a un cambio fundamental en la política de EE.UU. Ese cambio provocó una caída drástica del 60 por ciento en la cifra de menores no acompañados *detenidos* en septiembre de 2014 comparado al año anterior.¹⁷ Pero de hecho el número de partidas de Centroamérica no ha bajado mucho, si es que lo ha hecho en alguna medida. Lo que ha cambiado son las reglas del juego. Presionado por EE.UU., México ha empezado a arrestar y deportar a decenas de miles de centroamericanos mucho antes de que lleguen a la frontera de EE.UU. Lo que ha cambiado para estos migrantes es el trato que están recibiendo en la frontera sur de México, que es más brutal que nunca. Cuando solo examinamos las partidas, a diferencia de las entradas en EE.UU., las pruebas parciales apuntan a que las partidas siguen siendo altas aunque puede que con el tiempo disminuyan.

Aquí están las cifras. Entre octubre de 2014 y abril de 2015, México detuvo a 92.889 migrantes centroamericanos. Durante el mismo periodo, los EE.UU. detuvieron a 70.226 migrantes no mexicanos, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador. Pero había detenido a 159.103 migrantes no mexicanos en el mismo periodo el año anterior, que era más del triple del número detenido por México antes de la nueva política.¹⁸ Datos del Instituto Nacional de Migración de México muestran que 51.565 “migrantes” de Guatemala, Honduras y El Salvador fueron deportados entre enero y abril de 2015 de la frontera sur de México de vuelta a casa, mientras que, en 2014, durante ese periodo fueron 28.736; la deportación de guatemaltecos aumentó un 124 por ciento, la de salvadoreños un 79 por ciento y la de hondureños un 40 por ciento.¹⁹

Los esfuerzos activos en la detención por parte de los guardias de México en la frontera sur pueden ser brutales. En una entrevista con el *New York Times*, Rubén Figueroa, del Movimiento Migrante Mesoamericano,²⁰ una organización de defensa del migrante, desvela que esta intensa persecución de las autoridades federales ha producido accidentes donde han muerto y han resultado heridos migrantes menores en choques entre traficantes de seres humanos y la policía. También ha llevado al encarcelamiento, a muertes y a desapariciones de estos niños no acompañados. Algunos han acabado en lugares razonables como refugios de la Iglesia o han sido acogidos por hogares generosos. Otros están languideciendo como chicos de la calle. Pero hay otros que han desaparecido sin dejar rastro. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expresado recientemente su “preocupación ante el endurecimiento de las acciones contra personas migrantes” que fueron emprendidas después de la puesta en marcha por parte de México de su Plan Frontera Sur el año pasado, presionado por los EE.UU.²¹

La frontera sur de México se ha convertido en un Mediterráneo terrorífico para estos niños no acompañados centroamericanos (y para los adultos también). Acaban en la cárcel,

apaleados, pierden miembros, mueren. Pero algunos, como parece que siempre ocurre en estas migraciones, lo consiguen. Datos de EE.UU. muestran que en junio de 2015 siguen llegando niños no acompañados, aunque en números muchos menores; algunos entran sin ser detectados ni contados.²² Todo esto sugiere que la violencia en sus hogares sigue siendo una razón para irse, y ni siquiera el largo viaje en tren en lo que es conocido como *La Bestia* o la policía mexicana son completamente disuasorios.

2 • Los solicitantes de refugio del Sudeste Asiático - El mar de Andamán

Estamos siendo testigos de la formación de una nueva fase extrema en el Sudeste asiático, una región que ha visto durante mucho tiempo esclavitud y el tráfico de refugiados desesperados. Los flujos masivos de refugiados tras la guerra de Vietnam en gran parte se han solventado, sea bien o mal. Esta nueva crisis emergente surge de una mezcla distinta de condiciones; no es una continuación de esa crisis anterior.

Dos hechos muy recientes señalan tendencias alarmantes. Uno tiene que ver con varias pequeñas comunidades musulmanas escapando de expropiaciones de sus tierras y persecuciones por ser musulmanes. El caso más visible es el de los rohinyás, a quienes el gobierno denomina interesadamente bengalíes, queriendo decir que deberían “volver” a Bangladesh, “donde pertenecen” si bien han estado en Birmania durante muchos siglos.²³

Aquí me ocupo principalmente de los rohinyás. Hay aproximadamente 1,1 millones viviendo en Birmania: no son reconocidos como ciudadanos. Según el Departamento de Estado de EE.UU., al menos 160.000 han sido evacuados a países vecinos desde 2012.²⁴

La persecución activa coincide con la apertura y reincorporación de Birmania a la comunidad de Estados. En cierto sentido limitado, se está volviendo una sociedad más abierta, tal y como se ha informado extensamente en los medios de comunicación. Pero la prolongada desconfianza hacia los rohinyás, una vieja minoría musulmana que ha formado parte de Birmania durante siglos, se está volviendo brutal.

En mi interpretación de los hechos, esta, en cierto modo, repentina ira hacia los rohinyás está conectada al menos en parte con las expropiaciones masivas de tierras para la minería y la agricultura. La apertura del país y el entorno propicio para inversores extranjeros coincide con una persecución viciosa y, de alguna manera, repentina de los rohinyás por un grupo concreto de monjes budistas. El que hayan sido estos monjes budistas concretos quiénes han liderado este ataque e incluso reescrito algunas partes de la doctrina budista para justificar la expulsión de los rohinyás de sus tierras, y hasta el asesinato de musulmanes, apunta a intereses económicos privados más amplios que probablemente vayan mucho más allá de estos monjes.

¿Podría ser esto una señal de un problema mayor? Que unos budistas se vuelvan perseguidores brutales de una pequeña minoría pacífica de musulmanes podría ser sólo uno de varios otros indicadores apuntando a una lucha por la tierra. ¿Podría esta violencia estar señalando algo sobre la pérdida de hábitat? Hay pruebas considerables en varias zonas del Sudeste Asiático de desalojos significativos de pequeños agricultores de sus tierras para abrir el camino a la minería, las plantaciones y los edificios de oficinas.²⁵ Las empresas extranjeras han sido los principales inversores desde que Birmania abrió su economía a la inversión extranjera. De hecho, la líder de la oposición liberada, Aung San Suu Kyi, ha perdido bastante apoyo entre la población rural justamente porque no se ha pronunciado contra estas expropiaciones de tierras (al menos públicamente) ni ha apoyado abiertamente los movimientos locales contra las expropiaciones de tierras.

Una primera concienciación pública importante vino por un reportaje en la prensa en el verano de 2015 sobre unas 7.000 personas en docenas de barcos sobrecargados flotando a la deriva hasta dos meses en el vasto mar de Andamán.²⁶ Este mar está bordeado en el este por Birmania y Tailandia, y en el sur, por Malasia e Indonesia. Estos, y quizá otros gobiernos regionales, eran conscientes de este aumento de personas en fuga pero habían dejado claro que los devolverían al mar si se atrevían a volver a tierra. Fue la prensa que hizo sonar la alarma sobre estos barcos y su cargamento de seres humanos apilados unos sobre otros, sin acceso a agua ni comida. Cuando los hechos se hicieron públicos, Indonesia, sobre todo, tomó aproximadamente a la mitad de esa población, forzada por el revuelo mundial creado cuando los detalles horrorosos se volvieron virales. La batalla por lograr que los países los acepten no fue fácil. Su rescate añadió incluso más información sobre las terribles condiciones. Y ese rescate todavía dejó a unos 3.000 flotando en ese vasto océano en embarcaciones precarias.²⁷

Estos 7.000 son solo una parte de una búsqueda desesperada por la vida emprendida por un número de hombres, mujeres y niños que está aumentando rápidamente. Incluso cuando estos barcos fueron llevados a tierra, otros barcos abarrotados de rohinyás y bangladesíes, fueron “encontrados frente a la costa de Malasia el miércoles, dijeron un activista y un funcionario, mientras la comunidad internacional instaba a los gobiernos del Sudeste Asiático a abrir sus fronteras y aumentar sus esfuerzos de búsqueda y rescate. Se cree que hay miles de migrantes abandonados en el mar.”²⁸ Malasia devolvió al menos un barco ese miércoles, cargado con más de 800 personas – otro barco más lleno de cargamento humano flotando sin dirección en el mar de Andamán.

Presionados por los organismos internacionales, las naciones del Sudeste Asiático acordaron el 29 de mayo de 2015, en un encuentro en Bangkok, establecer un grupo de trabajo contra el tráfico e intensificar los esfuerzos de búsqueda y rescate para ayudar a la vulnerable “gente de los barcos” abandonada en los mares de la región.²⁹ Ocurría por primera vez.

3 • Europa: En la intersección entre los flujos del este y del sur

Europa ha resultado ser el destino de una gran variedad de nuevos flujos de refugiados. El Mediterráneo ha sido hace tiempo y continúa siendo una ruta clave de flujos migratorios y

de refugiados consolidados hace mucho tiempo. Aquí solo voy a ocuparme de un conjunto de nuevos flujos que comenzó en 2014 y necesita ser distinguido de otros flujos más antiguos en curso de, principalmente, migrantes. El Mediterráneo, especialmente en el lado este, es ahora el lugar donde los refugiados, traficantes y la Unión Europea (U.E.) utilizan cada cual su propia lógica y, juntos, han producido una crisis masiva y polifacética. Una faceta fue el incremento repentino del número de refugiados a finales de 2014, una posibilidad no prevista por las autoridades pertinentes de la U.E., puesto que las guerras de las que estaban escapando los refugiados habían comenzado hacía varios años ya. Otra faceta fue que la crisis se volvió una oportunidad de negocios para los traficantes que se expandiría durante el año siguiente hasta alcanzar unos 2 mil millones de dólares estadounidenses de ganancias para mediados de 2015, que se estima que ahora ha aumentado hasta 5 mil millones.³⁰ Los traficantes se beneficiaban si conseguían mantener los flujos, así que persuadían a sus clientes/víctimas potenciales, de que todo estaría bien una vez llegasen a Europa. La tercera fue la gran crisis en Italia y, especialmente, en Grecia, dos países ya agobiados por las dificultades en sus economías, con Grecia como destino para más de un millón de solicitantes de refugio a comienzos del 2016, que tenían que ser cobijados, alimentados y tramitados.

Los hechos sobre el terreno en Siria, Irak, Afganistán, Somalia, Eritrea y otros, eran bien conocidos. Si algo, lo sorprendente fue que el aumento en refugiados no ocurriese antes. La ACNUR (UNHCR, por sus siglas en inglés), entre otros, había estado registrando las cifras en aumento de los desplazados internos y de los refugiados.³¹ Los conflictos en Irak, Afganistán y Siria no iban a terminar de aquí a poco. Ni tampoco los de Somalia o Sudán del Sur, cada uno con su carácter específico. La brutalidad de estos conflictos, con su total menosprecio del derecho humanitario internacional, indicaba que tarde o temprano la gente empezaría a huir de la violencia.³²

Durante tres décadas Afganistán ha producido el mayor número de refugiados, según ACNUR: Tiene 2,7 millones de refugiados bajo el mandato de ACNUR.³³ Durante el año pasado Siria ha ocupado su lugar, y en 2015 un nuevo refugiado de cada cuatro de todo el mundo es sirio. Según ACNUR, en septiembre de 2015 ya han abandonado el país 7,7 millones de sirios, y esa cifra sigue aumentando.³⁴ Irak tiene 3,4 millones de refugiados reconocidos.³⁵ Su situación se deterioró más todavía cuando gran parte de su territorio, incluyendo su segunda mayor ciudad, Mosul, fue conquistada por el Estado Islámico, sumándose a los efectos desastrosos y divisiones religiosas que se volvieron muy graves con la invasión occidental del país en 2003.³⁶ Más de 1,2 millones de paquistaníes han sido desplazados por insurgencias en el noroeste de Pakistán, según la ONU;³⁷ además, Pakistán ha sufrido una aguda violencia terrorista durante muchos años y que continúa.³⁸ Somalia sigue siendo el tercer país que más refugiados produce, acumulando 1,1 millones de refugiados.³⁹

La crisis humanitaria se está intensificando y extendiendo. Según *Human Rights Watch*, durante los últimos dos años unos 25 millones de personas fueron sacadas de sus casas, incluyendo casi 12 millones de sirios, 4,2 millones de iraquíes, 3,6 millones de afganos, 2,2 millones de somalíes y casi medio millón de eritreos.⁴⁰ Además, ACNUR ha descubierto que hay muchos

más niños no acompañados en los flujos recientes a Europa de los que se esperaban. A estos flujos tenemos que sumar el medio millón de personas esperando en el norte de Libia, durante los últimos dos años, barcos que los lleven a través del Mediterráneo. Según ACNUR,⁴¹ la cifra total de refugiados en el mundo es ahora de más de 60 millones, con algunas estimaciones llegando a 80 millones para comienzos de 2016. Nunca ha habido tantos desde que se estableció el sistema humanitario. Además, no están incluidos en estos cálculos muchos de los desplazados internos y el creciente número de refugiados no declarados o todavía no contabilizados; este puede ser el caso de algunos de los que cruzan el Mediterráneo.

Hay múltiples historias para explicar los flujos hacia Europa, pero, visto en su conjunto, se identifica una lógica bien clara: la expulsión. Además, esta lógica de expulsión se está expandiendo. La guerra civil en Yemen que comenzó en 2015, la reanudación de la guerra civil turco-kurda en julio de 2015 (una guerra que ha matado a 40.000 personas desde 1984), la aparición de Boko Haram, un grupo extremista islámico que entabla una guerra brutal en el norte de Nigeria y el Chad.⁴² También es significativo el colapso del orden político y económico en Libia, que ha producido un vacío de seguridad inmenso. Y la expropiación de tierras en el África subsahariana está generando toda una nueva política alimentaria,⁴³ con los números de los desaventajados creciendo rápidamente. Estas tendencias constituyen desafíos enormes al sistema internacional y europeo.

4 • Conclusión: en busca de la supervivencia

Los flujos que he descrito son sobre todo flujos de refugiados, incluso si no son formalmente reconocidos así por el sistema internacional. Deben ser distinguidos de los más de 250 millones de inmigrantes regulares hoy en el mundo, que son en su mayoría de una clase media modesta y, cada vez más, profesionales de alto nivel que operan en la economía global. Los inmigrantes de hoy no son los más pobres de sus países de origen. Ni son generados por los factores de empuje extremos que alimentan los tres conjuntos de flujos descritos aquí. Estos refugiados, a su vez, tampoco son los más pobres de sus países, incluso si abandonar sus países de origen los deja sin ningún recurso; muchos tienen educaciones superiores y comenzaron con recursos.

Estos nuevos refugiados son una parte de una población mayor de personas desplazadas cuyo número se aproxima a 80 millones. Destacan porque su número ha crecido repentinamente y por las condiciones extremas de las zonas que abandonan. Zonas de guerra extrema, como Siria e Irak, y la destrucción extrema de las economías locales, son dos de los factores clave que explican este aumento. El cambio climático probablemente tenga efectos extremos en algunas de estas regiones debido a lo que se puede describir como malas prácticas de desarrollo, tales como las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de los años 1980 y 1990 que tuvieron consecuencias desastrosas para tantas de las economías y sociedades locales del Sur global. Todo ello se resume en una pérdida inmensa de hábitat, y las migraciones serán una manera de sobrevivir.

NOTAS

1 • Ver Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

2 • Esta es la migración que comienza tras la invasión del presidente Reagan de la República Dominicana después de la elección de un socialdemócrata (Bosch) a la presidencia. No guarda ninguna relación con los comienzos del siglo XX y los activistas del sindicato de la imprenta que abandonaron la República Dominicana hacia los EE.UU. huyendo de la persecución de su propio gobierno.

3 • Para un argumento desarrollado y documentación empírica ver el texto de la autora "A Massive Loss of Habitat: New Drivers for Migration," *Sociology of Development*, a ser publicado próximamente; Sassen, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy* (Cambridge, Mass: Harvard University Press/Belknap, 2014); y Sassen, "A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation," *Globalizations* 7, nos. 1-2 (Mar.-Jun. 2010): 23-50.

4 • Ver Sassen, *The Mobility*, 1988; Sassen, *Guests and Aliens* (New York: New Press, 1999); Sassen, *Expulsions*, 2014.

5 • Ver Sassen, *Expulsions*, 2014, capítulos 1 y 2.

6 • Ver nota al pie número 3 para fuentes de datos y detalles.

7 • Debo señalar también que el número de detenciones de mexicanos nacionales disminuyó en un 18 por ciento entre el año fiscal de 2014 y el de 2015, según las estadísticas del Departamento de Seguridad Nacional encontradas aquí ("Department Is Better Targeting Its Enforcement Efforts To Prioritize Convicted Criminals And Threats To Public Safety, Border Security, And National Security," US Department of Department of Homeland Security, 22 de diciembre de 2015, visitado el 30 de mayo de 2016, <https://www.dhs.gov/news/2015/12/22/dhs-releases-end-fiscal-year-2015-statistics>), bajo el subtítulo U.S. Customs and Border Protection (CBP) Enforcement Efforts at and between Ports of Entry.

8 • Danielle Renwick, "The U.S. Child Migrant Influx." CFR Backgrounder, Council on Foreign Relations, 1 de septiembre de 2014, visitado el 21 de mayo de 2016, <http://www.cfr.org/immigration/us-child-migrant-influx/p33380>.

9 • Diana Villiers Negropte, "The Surge in Unaccompanied Children from Central America: A Humanitarian Crisis at Our Border." Brookings, 2 de julio de 2014, visitado el 21 de mayo de 2016, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/07/02-unaccompanied-children-central-america-negropte>

10 • Ver, por ejemplo, Spencer Ackerman, Tom Dart, Daniel Hernandez, y David Smith, "Immigration Activists Condemn US Deportation Asylum Seekers." Guardian, 4 de enero de 2016, visitado el 10 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/us-news/2016/jan/04/immigration-activists-condemn-deportations-asylum-central-america>; Jonathan Hiskey, Mary Malone, y Diana Orces, "Violence and Migration in Central America." AmericasBarometer Insights Series, 2014, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO901en.pdf>; Jana Sladkova, "Stratification of Undocumented Migrant Journeys: Honduran Case." International Migration, 22 de diciembre de 2013, visitado el 22 de junio de 2016, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12141/abstract;jsessionid=76BDEB06E3621C872631C5929E6CE4A9.f04t02>; Elisa Wiener Bravo, *The Concentration of Land Ownership in Latin America: An Approach to Current Problems* (Rome: International Land Coalition, 2011); y Edilma L. Yearwood, "Let Us Respect the Children: The Plight of Unaccompanied Youth," *Journal of Child and Adolescent Psychiatric Nursing* 27, no. 4 (2014): 205-6.

11 • Ver Muzaffar Chishti y Faye Hipsman, "Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions." Migration Policy Institute, Policy Beat, 13 de junio

de 2014, visitado el 12 de abril de 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/dramatic-surge-arrival-unaccompanied-children-has-deep-roots-and-no-simple-solutions>.

12 • "Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016," U.S. Customs and Border Protection, 2016, visitado el 10 de enero de 2016, <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>.

13 • "UNODC Homicide Statistics 2013," UN Office on Drugs and Crime (UNODC), Global Study on Homicide, 2013, visitado el 13 de enero de 2016, <https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>.

14 • "Intentional Homicides (per 100,000 People)," World Bank, 2015, visitado el 10 de enero de 2016, http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc.

15 • "UNODC Homicide Statistics 2013," UNODC, 2013.

16 • "Latin America and Caribbean," World Bank, 2015, visitado el 10 de enero de 2016, <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/LAC>.

17 • Elise Foley, "Mexico is Now Detaining More Central Americans than the U.S." Huffington Post, 12 de enero de 2015, visitado el 9 de mayo de 2016, http://www.huffingtonpost.com/2015/06/12/mexico-deporting-central-america_n_7571174.html; Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Migración, n.d., visitado el 30 de mayo de 2016, <http://www.gob.mx/inm>; y "Mexico Now Detains More Central American Migrants Than The United States," WOLA Advocacy for Human Rights in the Americas, 11 de junio de 2015, visitado el 30 de mayo de 2016, http://www.wola.org/news/mexico_now_detains_more_central_american_migrants_than_the_united_states.

18 • Foley, "Mexico is Now Detaining..." 2015.

19 • Ver también los datos del Instituto Nacional de Migración de México reunidos por varios medios de comunicación (e.g. Associated Press Mexico, "Deportation In Mexico Up 79 Per Cent In First Four Months of 2015." Guardian, 11 de junio de 2015, visitado el 10 de enero de 2016,

<http://www.theguardian.com/world/2015/jun/11/deportations-mexico-central-america>; "Fuerte Incremento de Las Deportaciones Desde México," Univision, 11 de junio de 2015, visitado el 30 de mayo de 2016, <http://www.univision.com/noticias/noticias-de-mexico/fuerte-incremento-de-las-deportaciones-desde-mexico>.

20 • Randal C. Archibold, "On Southern Border, Mexico Faces a Crisis of Its Own." The New York Times, 20 de julio de 2014, visitado el 10 de enero de 2016, http://www.nytimes.com/2014/07/20/world/americas/on-southern-border-mexico-faces-crisis-of-its-own.html?_r=0.

21 • "IACHR Expresses Concern over Mexico's Southern Border Plan," Organization of American States, 10 de enero de 2015, visitado el 20 de mayo de 2016, http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2015/065.asp.

22 • WOLA, "Mexico Now Detains..." 11 de junio de 2015.

23 • Eleanor Albert, "The Rohingya Migrant Crisis." CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, 17 de junio de 2015, visitado el 10 de enero de 2016, <http://www.cfr.org/burmamyanmar/rohingya-migrant-crisis/p36651>; y Summer Borwick, Mark Brough, Robert D. Schweitzer, Jane Shakespeare-Finch, and Lyn Vromans, "Well-being of Refugees from Burma: A Salutogenic Perspective," *International Migration* 51, no. 5 (2013): 92-105.

24 • "Atrocities Prevention Report," U.S. Department of State, 17 de marzo de 2016, visitado el 30 de mayo de 2016, <http://www.state.gov/j/drl/rls/254807.htm>.

25 • Ver en general "Southeast Asia Migrant Crisis," The Citizen, 29 de mayo de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, http://citizen.co.za/afp_feed_article/myanmar-bangladesh-to-address-root-causes-of-migrant-crisis/; Vanessa Gorra y Roel R. Ravanera, *Commercial Pressures on Land in Asia: An Overview* (Rome: International Land Coalition, 2011); e Internal Displacement Monitoring Center (IDMC), 2015, visitado el 10 de enero de 2016, <http://www.internal-displacement.org/>

26 · Joe Cochrine, "Indonesia and Malaysia Agree to Care for Stranded Migrants." *The New York Times*, 20 de mayo de 2015, visitado el 21 de mayo de 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-32822508>.

27 · Scott Neuman, "Malaysia Orders Navy, Coast Guard to Rescue Rohingyas at Sea." NPR, 21 de mayo de 2015, visitado el 21 de mayo de 2016, <http://www.npr.org/sections/thetwo-way/2015/05/21/408457733/malaysia-orders-navy-coast-guard-to-rescue-rohingyas-at-sea>.

28 · "Another Boat Found At Sea As Rohingya Refugee Crisis Deepens," *Chicago Tribune*, 13 de mayo de 2015, visitado el 30 de mayo de 2016, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-rohingya-refugees-20150513-story.html>.

29 · Denominado el Encuentro Especial sobre Migraciones Irregulares en el Océano Índico, reunió a 17 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) y de otras partes de Asia, junto con Estados Unidos, Suiza y organismos internacionales como ACNUR (UNHCR, por sus siglas en inglés), la agencia de refugiados de la ONU, y la OIM.

30 · Rick Gladstone, "Smugglers Made at Least \$5 Billion Last Year in Europe Migrant Crisis." *The New York Times*, 17 de mayo de 2016, visitado el 30 de mayo de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/05/18/world/europe/migrants-refugees-smugglers.html>

31 · "World at War: UNHCR Global Trends 2014 – Forced Displacement in 2014," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, visitado el 9 de enero de 2016, <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

32 · Ver, e.g., James Hampshire, "Europe's Migration Crisis," *Political Insight* 6, no. 3 (2015):8-11; IDMC, 2015; Ibrahim Sirkeci, Deniz Eroglu Utku, y Pinar Yazgan, "Syrian Crisis y Migration," *Migration Letters* 12, no. 3 (2015): 181-92.

33 · "World at War," UNHCR, 2015. Según el gobierno afgano, el 80 por ciento del país no es seguro. Esto se debe a que grupos extremistas

como los talibanes y el afiliado local del Estado Islámico están liderando insurgencias en muchas provincias.

34 · Según un informe del *Washington Post* (Karam Alhamad, Vera Mironova, y Sam Whitt, "In Two Charts, This Is What Refugees Say about Why They're Leaving Syria Now." *Washington Post*, 28 de septiembre de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/09/28/in-two-charts-this-is-what-refugees-say-about-why-they-are-leaving-syria-now/>), de aquellos que se fueron, un 57 por ciento de civiles comunes dice que se fueron sencillamente porque era demasiado peligroso quedarse. Otros dan versiones más elaboradas del mismo motivo. Algunos se fueron porque el gobierno de Assad ocupó sus pueblos (43 por ciento) o destruyó sus hogares (32 por ciento) o porque fueron amenazados con violencia si no se iban (35 por ciento). Muchos se fueron ante la insistencia de la familia (48 por ciento) y amigos (38 por ciento) o siguiendo los pasos de sus vecinos (32 por ciento). Otros apuntan a los costes cada vez mayores de encontrar incluso un acceso básico a la comida y otras necesidades (32 por ciento) y se fueron cuando al fin se quedaron sin dinero (16 por ciento).

35 · Ver, e.g., Patrick Kingsley, "Refugee Crisis: Apart from Syrians, Who Is Traveling to Europe?" *Guardian*, 10 de septiembre de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/10/refugee-crisis-apart-from-syrians-who-else-is-travelling-to-europe>.

36 · Patrick Cockburn, "Refugee Crisis: Where Are All These People Coming from and Why?" *Independent*, 7 de septiembre de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.independent.co.uk/news/world/refugee-crisis-where-are-all-these-people-coming-from-and-why-10490425.html>.

37 · "2015 UNHCR Country Operations Profile-Pakistan," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.unhcr.org/pages/49e487016.html>.

38 • Ver "Fatalities in Terrorist Violence in Pakistan, 2003-2016," South Asia Terrorism Portal, 2016, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/casualties.htm>.

39 • "World at War," UNHCR, 2015.

40 • "Why do People Risk Their Lives to Cross the Mediterranean?," Human Rights Watch, 28 de julio de 2015, visitado el 21 de mayo de 2016, <https://www.hrw.org/news/2015/07/28/why-do-people-risk-their-lives-cross-mediterranean>. Eritrea es algo distinto (p.ej. "Despite Border Crackdown in Ethiopia, Migrants Still Risk Lives to Leave," Guardian, 25 de agosto de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/global-development/2015/aug/25/despite-border-crackdown-ethiopia-migrants-risk-lives>; Patrick Kingsley, "It's Not at War, but Up to 3% of Its People Have Fled. What Is Going On in Eritrea?" Guardian, 22 de julio de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/22/eritrea-migrants-child-soldier-fled-what-is-going>; y Vittorio Longhi, "Refugees: Ask the EU to Stop Funding the Eritrean Dictatorship!" Change.org, 2014, visitado el 9 de enero de 2016, <https://www.change.org/p/free-eritrea-support-democracy-prevent-the-exodus-and-further-deaths-at-sea>). La guerra con Etiopía de 1998-2000 sigue siendo un tema aunque la guerra haya terminado con el acuerdo de Argel en 2001. Etiopía no reconoce la frontera delimitada en el acuerdo, y Eritrea considera parte del territorio que sigue bajo el control etíope como ilegalmente

ocupado. El Estado ha utilizado este desacuerdo con Etiopía para justificar el reclutamiento forzoso de sus ciudadanos, a menudo para toda la vida. Es esto lo que ha empujado a casi un millón de eritreos a abandonar el país (Ver, por ejemplo, Zachary Laub, "Authoritarianism in Eritrea and the Migrant Crisis." CFR Backgrounder, Council on Foreign Relations, 11 de noviembre de 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.cfr.org/eritrea/authoritarianism-eritrea-migrant-crisis/p37239>; y más en general, "2015 UNHCR Subregional Operations Profile-East and Horn of Africa," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.unhcr.org/pages/49e4838e6.html>).

41 • "Facts and Figures about Refugees," UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2015, visitado el 11 de enero de 2016, <http://www.unhcr.ie/about-unhcr/facts-and-figures-about-refugees>.

42 • "Southeast Asia Migrant Crisis," The Citizen, 2015; Monica Mark, "Boko Haram's 'Deadliest Massacre': 2,000 Feared Dead in Nigeria." Guardian, 10 de enero de 2015, visitado el 13 de enero de 2016, <http://www.theguardian.com/world/2015/jan/09/boko-haram-deadliest-massacre-bag-nigeria>.

43 • Ver p.ej. Ruth Hall, "Land Grabbing in Africa and the New Politics of Food." Future Agricultures, Policy Brief 41, junio de 2011, visitado el 13 de abril de 2016, <http://www.future-agricultures.org/publications/research-and-analysis/1427-land-grabbing-in-africa-and-the-new-politics-of-food/file>; y Sassen, *Expulsions*, 2014, capítulo 2.



SASKIA SASSEN – *Países Bajos*

Saskia Sassen es profesora de sociología de la cátedra Robert S. Lynd y durante muchos años presidió el Comité sobre Pensamiento Global (*The Committee on Global Thought*), de la Universidad de Columbia. Sus libros recientes son *Expulsions* (Harvard University Press/Belknap 2014), *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages* (Princeton University Press 2008), *A Sociology of Globalization* (W.W. Norton 2007), y la 4ª edición totalmente actualizada de *Cities in a World Economy* (Sage 2011). Sus libros se han traducido a más de veinte idiomas. Actualmente trabaja en *Ungoverned Territories?* (en contrato con Harvard University Press). Sus opiniones han aparecido en *The Guardian*, *The New York Times*, *Le Monde Diplomatique*, *Newsweek International*, *OpenDemocracy*, *Vanguardia*, *Clarín*, *Financial Times*, entre otros. Ha recibido múltiples doctorados honoríficos y otras distinciones.

contacto: sjs2@columbia.edu

Recibido en abril de 2016.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

LAS VERJAS ALTAS NO HACEN BUENOS VECINOS

Messaoud Romdhani

- *Como las políticas represivas de inmigración de la Unión Europea solo sirven para reforzar las redes de tráfico y provocar más muertes en el Mediterráneo* •

RESUMEN

Con el fin de luchar contra la migración irregular, la llamada "Fortaleza Europa" ha recurrido a controles fronterizos más estrictos y a una mayor militarización del Mar Mediterráneo. Tales medidas no conllevan una disminución del número de inmigrantes que llegan a Europa, sino más bien un aumento de impuestos, una mayor dependencia de las personas de contrabandistas sin escrúpulos y un mayor número de muertos.

En este artículo de opinión, Messaoud Romdhani analiza brevemente de qué manera la Asociación de Movilidad Unión Europea-Túnez y la Agenda Europea de Migración no han contenido la migración irregular procedente del Norte de África hacia Europa ni han reducido el número de muertos en el mar.

Romdhani comenta que el hecho de culpar a los contrabandistas de la migración irregular y de los consiguientes ahogamientos ignora los factores de presión que llevan a las personas a tomar la decisión más importante de su vida. También desvía la atención de la responsabilidad de los gobiernos europeos respecto a los miles de muertos en el Mediterráneo cada año.

PALABRAS CLAVE

Contrabando de personas | Túnez | Europa | Asociación de Movilidad | Migración | Enfoque securitario

Hace mucho que la cuenca mediterránea se considera como la cuna de distintas civilizaciones que conectan a personas y culturas diferentes. Ahora, sin embargo, el aumento de los sistemas de vigilancia busca impedir que los migrantes lleguen a Europa en busca de una vida mejor y que los refugiados huyan de las guerras, la persecución y los desastres ecológicos para conquistar la seguridad. Este aparato de seguridad ha hecho que este “mar del medio” se haya convertido en un cementerio de decenas de miles de personas.¹

A pesar de las restricciones al régimen de visados de Europa en la década de 1990, cuando también aumentaron los controles fronterizos y la militarización del mar,² flujos de migrantes irregulares y de refugiados del Norte de África y del África subsahariana siguen tratando de alcanzar Europa, a menudo en barco. Pero lo que muchas personas ignoran es el alto precio que pagan esas personas —tanto económico como personal— para subirse a esas embarcaciones atestadas, arriesgando su propia vida y llenando los bolsillos de los contrabandistas. Y se da la paradoja de que cuantas más medidas de seguridad se toman contra los migrantes y refugiados, más estos se tornan dependientes del contrabando y más se fortalecen los contrabandistas. Este artículo de opinión examina brevemente dos políticas clave de la Unión Europea (UE) —la Asociación de Movilidad UE-Túnez y la Agenda Europea de Migración— que demuestran que el énfasis excesivo en el enfoque securitario de la migración conduce en realidad a un aumento del contrabando de personas, en lugar de reducirlo, lo cual conlleva un aumento del número de muertes en el mar.

Esta política de la “Fortaleza Europa”³ tiene en general dos grandes ganadores: las grandes empresas que proporcionan servicios de seguridad y los contrabandistas que ven aumentar constantemente las cantidades que cobran para eludir las medidas de seguridad que se están implementando. A la vez, los dos grandes perdedores son los contribuyentes europeos, que han gastado miles de millones de euros en un sistema de vigilancia que está abocado al fracaso, y los valores de los derechos humanos. Debemos recordar siempre que quienes van rumbo a Europa creen que el continente respeta los derechos humanos, la democracia y los derechos de las minorías. Tomemos el caso de los jóvenes del Norte de África, por ejemplo: muchos sufren el desempleo⁴ y la ausencia de perspectivas reales. Europa es su El Dorado y siempre lo ha sido.

En cuanto a Túnez, en concreto, más del 10% de la población tunecina vive y trabaja en el extranjero, sobre todo en el sur de Europa.⁵ Decepcionados por el hecho de que la revolución del 14 de enero de 2011 no cambiara las condiciones de vida como habían esperado, miles de jóvenes se echaron al mar: según estadísticas reveladas por el Foro Tunecino de Derechos Económicos y Sociales (FTDES), cerca de 40.000 inmigrantes tunecinos cruzaron el canal de Sicilia en dirección a Italia solo en 2011. Ese mismo año, entre 1.500 y 2.000 inmigrantes murieron o desaparecieron en el Mediterráneo.⁶ En aquel momento, las fuerzas de la OTAN estaban librando una guerra en Libia, y más de 100 aviones de combate, 20 fragatas y varios buques de apoyo patrullaban las aguas del Mediterráneo. Como han señalado Hein de Haas y Nando Sigona, “la muerte de unos 2.000 migrantes apenas en 2011, en un momento en que el Mediterráneo se había convertido en una de las zonas más militarizadas

y fuertemente vigiladas del mundo, constituye un crudo recordatorio de la brecha entre la retórica y la práctica real de la UE en materia de desarrollo y derechos humanos”.⁷

Túnez es una puerta de entrada a Europa para muchos africanos subsaharianos. Desde el comienzo del siglo XXI, un número creciente de migrantes ha aprovechado la ausencia de exigencia de visado para muchos países del África subsahariana, lo que permite a muchos migrantes permanecer legalmente en Túnez durante tres meses antes de dirigirse a Europa a través de Sicilia o de Lampedusa.

La guerra en Libia en 2011 supuso un verdadero reto en un momento en que cientos de miles de migrantes cruzaban la frontera entre Libia y Túnez.⁸ Fueron necesarias medidas de emergencia para proporcionar alimentos, alojamiento y atención de salud. Pese a que Túnez ratificó el Convenio de Ginebra, aún no ha establecido un sistema de protección de los refugiados. El campo de refugiados de Choucha, en el sur del país, donde se encontraban miles de migrantes subsaharianos, se cerró en 2013: el ACNUR —única autoridad en el país que procesa las solicitudes de asilo— concedió el estatus de refugiados a unas 4.000 personas, mientras que muchos otros fueron repatriados a sus países de origen, al no concedérseles un permiso de residencia en Túnez. Pero, para la mayoría de los inmigrantes subsaharianos que solían trabajar y permanecer en Libia, Túnez no era el destino final. Muchos se echaron al mar hacia las costas de Italia, con consecuencias fatales. Tras la tragedia del naufragio del 3 de octubre de 2013, en que 366 inmigrantes murieron ahogados, Cecilia Malmström, la Comisaria Europea de Interior de la época, afirmó que Europa necesitaba “intensificar la lucha contra las redes criminales que explotan la desesperación humana” con el fin de no poner “vidas humanas en riesgo en pequeñas embarcaciones no aptas para navegar y en situación de hacinamiento”.⁹

1 • Asociación de Movilidad

Una de las iniciativas para hacer frente a ese flujo continuo de inmigrantes irregulares fue la Asociación de Movilidad UE-Túnez, establecida en marzo de 2014, con “el objetivo de facilitar el movimiento de personas entre la UE y Túnez y promover una gestión común y responsable de los flujos migratorios existentes, en particular mediante la simplificación de los procedimientos para la concesión de visados”.¹⁰ Importantes organizaciones de la sociedad civil de Túnez han denunciado esa asociación por considerar que carece de transparencia, pues se negoció con la ausencia total de la sociedad civil.¹¹ En la actualidad, la Asociación de Movilidad no se hace merecedora de ese nombre. En lugar de la movilidad, en realidad promueve una “política eficaz de retorno y readmisión”.¹² Aunque se afirma que eso debe hacerse “dentro del respeto de los derechos humanos y los instrumentos internacionales de protección de los refugiados”,¹³ no está claro de qué manera puede ser posible teniendo en cuenta que Túnez carece aún de una ley de asilo para determinar el estatus de refugiado y que detiene a los migrantes irregulares, tanto en centros de detención de inmigrantes como en las cárceles convencionales.¹⁴ Por otra parte, la Asociación no ofrece prácticamente ninguna perspectiva a los ciudadanos de Túnez para obtener la entrada legal en la UE. Los visados para la UE se limitan únicamente a los

ciudadanos y profesionales más cualificados, que en realidad ya tienen la posibilidad de entrar a Europa. No ofrece perspectivas interesantes para los cientos de miles de jóvenes desempleados, que sueñan con una vida mejor y buscan oportunidades reales en Europa. En consecuencia, su única opción sigue siendo la travesía desesperadamente peligrosa y el viaje clandestino por el Mediterráneo que cada vez se cobra un número mayor de víctimas.

De hecho, la Asociación de Movilidad no ha logrado ninguna reducción en el número de migrantes irregulares que cruzan el Mediterráneo: en 2015 se registró el mayor número de llegadas por mar (1.015.078) y de muertes (3.771).¹⁵

2 • Agenda Europea de Migración

Para hacer frente a esos “dramas humanos”, la UE decidió “tomar medidas inmediatas”, con su Agenda Europea de Migración, anunciada en mayo de 2015.¹⁶ Sin embargo, la Agenda muestra que la UE sigue enfocando la cuestión de los migrantes desde el punto de vista de la seguridad y no de los derechos humanos. Por ejemplo, su meta a corto plazo “para evitar más pérdidas de vidas en el mar” se logrará aumentando la financiación en diversas áreas, incluyendo la vigilancia del Mediterráneo mediante Frontex, la Agencia Europea de Fronteras, y la creación por parte de Europol de un centro de inteligencia para “capturar y dismantelar embarcaciones” en el Mediterráneo.¹⁷ Este énfasis en el enfoque securitario en lugar de adoptar un enfoque de derechos se observa asimismo en los cuatro pilares que establecen el plan a largo plazo de la Agenda. El énfasis extraordinario en la “reducción de los incentivos para la migración irregular” y la “seguridad de las fronteras externas” va asociado a una falta de énfasis en proporcionar vías legales para entrar en Europa. De hecho, cualquier debate sobre la migración legal se centra en gran medida en “atraer a los trabajadores que necesita la economía de la UE”.¹⁸ La consecuencia de continuar restringiendo el acceso legal no conducirá más que a un aumento de la actividad del tráfico de personas. Y si bien “el dismantelamiento de las redes de tráfico y trata de seres humanos” forma parte con razón de la ecuación, el foco en una cabeza de turco tan conveniente desvía la atención de la responsabilidad de la UE respecto a las muertes en el mar.

El aumento del control de fronteras y la lucha contra las redes de tráfico no impedirán que los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo arriesguen su vida echándose al mar. Lo que hace es obligarles a buscar otros puntos para cruzar el mar y aumentar su dependencia de los contrabandistas. Como ha señalado el CEPS, un centro de estudios con sede en Bruselas, “la forma más eficaz de hacer frente a las actividades de los contrabandistas es ofrecer formas más seguras, más flexibles y más baratas de efectuar el viaje”.¹⁹ Por lo tanto, es crucial que la UE vuelva a evaluar su enfoque en el tratamiento securitario de la migración en el Mediterráneo a favor de un enfoque basado en los derechos.

Una sociedad civil vigilante en Túnez seguirá presionando a los gobiernos de ambos lados del Mediterráneo con el fin de mantener una relación justa y equitativa con Europa, e instamos

a la sociedad civil europea a hacer lo propio. Cualquier asociación UE-Túnez debe respetar los convenios internacionales en materia de derechos fundamentales de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo y ha de traducirse en políticas que ofrezcan un mejor acceso a Europa, ofreciendo así una alternativa real a los contrabandistas de personas.

NOTAS

- 1 • “Watery deathtrap: Mediterranean migration routes to EU killing 10s of 1,000s over decades,” RT News, 13 de septiembre de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, <https://www.rt.com/news/315202-deadly-mediterranean-migration-routes/>.
- 2 • Katharina Natter, “Revolution and Political Transition in Tunisia: A Migration Game Changer?,” Migration Policy Institute, 28 de mayo de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, <http://www.migrationpolicy.org/article/revolution-and-political-transition-tunisia-migration-game-changer>.
- 3 • El término “Fortaleza Europa” se utiliza coloquialmente —y por lo general con sentido peyorativo— para referirse a la respuesta política de la UE a la inmigración.
- 4 • Según cifras de la OCDE, el desempleo juvenil alcanzó el 40% durante el año 2015. Véase Jeremy Fryd “OECD Report: Youth Unemployment in Tunisia ‘A True Social Tragedy’”, Tunisia Live, 12 de marzo de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, <http://www.tunisia-live.net/2015/03/12/oecd-report-youth-unemployment-in-tunisia-a-true-social-tragedy/>.
- 5 • Stéphanie Pouessel, “Report on Tunisian Legal Emigration to the EU Modes of Integration, Policy, Institutional Frameworks and Engagement of Non-State Actors,” European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 29 de octubre de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33135/INTERACT-RR-2014%20-%2022.pdf?sequence=1>.
- 6 • “Appel À Soutiens! La Mobilisation A Commencé! Première Action Du 1er Au 19 Juillet Dans Le Canal De Sicile,” Lacimade, abril de 2012, visitado el 23 de mayo de 2016, http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2012/04/boats4people_newsletter1.pdf.
- 7 • Hein de Haas y Nando Sigona, “Migration and revolution,” *Forced Migration Review*, no. 39 (Junio de 2012): 4.
- 8 • Natter, “Revolution and Political Transition in Tunisia,” 28 de mayo de 2015.
- 9 • Cecilia Malmström, “Tragic accident outside Lampedusa: Statement by European Commissioner for Home Affairs,” Comisión Europea, 3 de octubre de 2013, visitado el 23 de mayo de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-849_en.htm.
- 10 • “EU and Tunisia establish their Mobility Partnership,” Comisión Europea, 3 de marzo de 2014, visitado el 23 de mayo de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-208_en.htm.
- 11 • “Tunisia-EU Mobility Partnership,” EuroMed Rights, 17 de marzo de 2014, visitado el 23 de mayo de 2016, <http://euromedrights.org/publication/tunisia-eu-mobility-partnership/>.
- 12 • “Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l’Union Européenne et ses Etats Membres Participants,” preámbulo, página 2, Comisión Europea, visitado el 23 de mayo de 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf
- 13 • “Déclaration conjointe,” Comisión Europea, preámbulo, página 2.
- 14 • “A/HRC/23/46/Add.1 para. 60-65,” Naciones

Unidas, 3 de mayo de 2013, visitado el 23 de mayo de 2016, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/16add_tunisia/16add_tunisia_en.pdf.

15 • "Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean," The UN Refugee Agency, visitado el 23 de mayo de 2016, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>.

16 • "Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions - A European Agenda On Migration - COM(2015) 240," Comisión Europea, 13 de mayo de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

17 • "European Agenda on Migration - Why a new European Agenda on Migration?," Comisión Europea, 29 de octubre de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm.

18 • "COM(2015) 240 final," 13 de mayo de 2015, p.14; y "European Agenda on Migration," 29 de octubre de 2015.

19 • Sergio Carrera, "Whose European Agenda on Migration?," CEPS, 28 de mayo de 2015, visitado el 23 de mayo de 2016, <https://www.ceps.eu/content/whose-european-agenda-migration>.



MESSAOU ROMDHANI - Túnez

Messaoud Romdhani es miembro del Comité Ejecutivo del Euromed Rights, vicepresidente de la Liga Tunecina de Derechos Humanos (LTDH) y miembro fundador del Foro para los Derechos Económicos y Sociales de Túnez. Recientemente ha sido elegido miembro de la Instancia Nacional para la Prevención de la Tortura de su país.

contacto: messaoud.romdhani@ftdes.net

Recibido en mayo de 2016.

Original en inglés. Traducido por Fernando Campos Leza.



"Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

NO TAN SANOS Y SALVOS¹

Jamil Dakwar

- *La Ley de Seguridad Contra Enemigos Extranjeros es otra señal* •
• *de que la población inmigrante en los EE.UU. es cada vez más vulnerable*

RESUMEN

A pesar de su papel histórico como refugio para gente de todo el mundo buscando protección y una vida nueva, en los últimos años los Estados Unidos de América (EE.UU.) han comenzado a dar pasos atrás en su protección de los derechos humanos para solicitantes de asilo. Jamil Dakwar describe cómo, en respuesta a los ataques de París y otros acontecimientos en Europa y los EE.UU., que generaron preocupación sobre la amenaza de terrorismo, el Congreso de los EE.UU. está debatiendo una legislación conocida como la Ley SAFE dirigida específicamente a los refugiados sirios e iraquíes, excluyéndolos de protección en los EE.UU. Dakwar señala cómo la creciente histeria islamofóbica que ha caracterizado gran parte del ciclo presidencial estadounidense está amenazando dismantelar protecciones fundamentales de derechos humanos y derechos civiles nacionales no solo de los refugiados nacidos en el exterior buscando ayuda en los EE.UU., sino también de comunidades minoritarias que ya viven en el país. Estas políticas migratorias restrictivas y discriminatorias también se han dirigido a los solicitantes de asilo que llegan a los EE.UU. desde Centroamérica, con consecuencias devastadoras para las familias y los niños pequeños. Al denegar explícitamente la protección para los refugiados sirios e iraquíes escapando de riesgos graves, este artículo examina cómo la Ley SAFE viola diversas leyes y principios fundamentales en materia de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial |
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados | Derechos Humanos Internacionales | Obligaciones
estadounidenses en virtud de los tratados | Protección de refugiados

Estados Unidos de América (EE.UU.) fue fundado como un país inmigrante. Durante los últimos 200 años, millones de inmigrantes de todos los continentes se han asentado en los EE.UU. Con la excepción de los pueblos indígenas o indios americanos, todos los que viven en los EE.UU. son o bien inmigrantes o descendientes de inmigrantes voluntarios o involuntarios. Aun así, cada nueva ola de inmigrantes ha encontrado miedo y hostilidad, sobre todo en las épocas de dificultades económicas, inestabilidad política o guerra. Por ejemplo, durante las depresiones en los años 1840 y, después, 1930, multitudes hostiles a los inmigrantes irlandeses católicos quemaron un convento en Boston² y causaron disturbios en las calles de Filadelfia.³ En 1882, el Congreso aprobó la restrictiva Ley de Exclusión de los Chinos, una de las primeras leyes migratorias del país, diseñada explícitamente para mantener fuera a la gente de origen chino.⁴ Durante el “Temor Rojo” de los años 1920, miles de personas nacidas en el extranjero sospechosas de radicalismo político fueron arrestadas y apaleadas. Muchos fueron deportados sin juicio.⁵ En 1942, se confiscaron las casas y propiedades de 120.000 estadounidenses de ascendencia japonesa, y fueron internados sin el proceso debido en campos hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.⁶ Durante el mismo periodo, muchos judíos huyendo de la Alemania nazi fueron excluidos conforme a las regulaciones aprobadas en los años 1920.⁷ En la década de 1950, el gobierno estadounidense creó un programa dirigido a los mexicanos, exclusivamente, para su deportación.⁸ Después del 11 de septiembre, el gobierno estadounidense ha utilizado leyes de inmigración como justificación para llevar a cabo investigaciones, interrogatorios y a veces la deportación de miembros de las comunidades musulmanas, árabes y del sudeste asiático. Aunque esta táctica se ha utilizado de diversas maneras, la más famosa fue la del Sistema de Seguridad Nacional de Registro de Entrada y Salida (NSEERS, por sus siglas en inglés) que se disolvió en 2011 tras comprobarse que era una herramienta completamente inefectiva contra el terrorismo.⁹

Durante las últimas dos décadas, las leyes y políticas estadounidenses en materia de inmigración han sido ampliamente criticadas por no cumplir las normas internacionales más básicas en materia de derechos humanos en lo concerniente al trato de migrantes y refugiados. Los inmigrantes se han convertido de nuevo en chivos expiatorios del temor generalizado que es tan predominante en los EE.UU. tras el 11 de septiembre. El gobierno limita drásticamente el derecho de los inmigrantes de impugnar las bases de su detención ante un tribunal, los discrimina injustamente en las prisiones, los detiene por periodos más prolongados, y no les proporciona derecho a tener abogados en casos de expulsión. Millones de inmigrantes han sido deportados.

Aunque las políticas migratorias han visto algunas mejoras con el presidente Obama, su administración no ha retirado, e incluso ha empeorado, algunas de las violaciones de derechos humanos más flagrantes de la administración Bush.

Bajo la administración Obama, la frontera EE.UU.-México ha sido un lugar de abundantes violaciones de derechos humanos. Quizá lo más perturbador han sido las violaciones que afectan a niños pequeños y familias que han buscado refugio en los EE.UU. provenientes

de países violentos. El derecho internacional en materia de derechos humanos exige protecciones particulares para los niños migrantes, incluyendo un rechazo explícito de la detención como mecanismo legal. También exige disponer de acceso a un abogado y una audiencia para evaluar las peticiones de asilo. Sin embargo, en la frontera EE.UU.-México, la mayoría de individuos, incluyendo a muchos que están buscando asilo, son detenidos y devueltos sin una orden de deportación, y nunca reciben una oportunidad real de presentar sus peticiones ante un juez de inmigración.¹⁰ Incluso aquellos que reciben una audiencia en un tribunal de inmigración no disponen habitualmente de un abogado que los represente en algunos de los casos jurídicamente más complejos de los EE.UU. Esto es claramente una violación de los derechos humanos. Sin embargo, a pesar de la clara evidencia de que los niños que se presentan sin asesoramiento tienen altísimas probabilidades de ser deportados,¹¹ el gobierno de EE.UU. se ha negado a proporcionar representación jurídica, ni tan siquiera para los migrantes más vulnerables enfrentando la deportación a lugares extremadamente peligrosos.

Aunque el candidato Obama se presentó con un programa de reforma migratoria, como presidente se ha ganado el título de “Deportante en jefe” por deportar a más migrantes que ningún otro presidente nunca antes. Se ha mostrado como un aliado inquebrantable de la Patrulla Fronteriza; el 35 por ciento de sus funcionarios no tendrían trabajo si no fuese por la rápida expansión por parte de Obama de esta fuerza policial fuera de control. Esta, en el propósito de la administración Obama de redoblar los esfuerzos en control fronterizo, ha deportado más de 2,4 millones de inmigrantes; encerró sin miramientos a mujeres y niños centroamericanos solicitantes de asilo en lúgubres centros de detención privados como “disuasión”; y comenzó el 2016 anunciando una detención a escala nacional de inmigrantes indocumentados, incluyendo redadas. Una vez en custodia de las patrullas fronterizas, está casi garantizado que estos individuos no van a recibir una representación adecuada.¹²

Respondiendo a la presión y a las graves críticas resultantes de sus severas medidas políticas de inmigración y justo después de que el Congreso de EE.UU. no aprobase la reforma migratoria, el presidente Obama emprendió acciones ejecutivas que habrían permitido a casi cinco millones de inmigrantes indocumentados “salir de las sombras” y trabajar legalmente. Dos órdenes ejecutivas, la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés) y Acción Diferida para Padres de Ciudadanos y Residentes (DAPA, por sus siglas en inglés), han intentado proteger a los inmigrantes que han estado viviendo en los EE.UU. durante cinco años y llegado antes de cumplir los 16 años, así como a los padres de ciudadanos estadounidenses, de la deportación – no para otorgarles la ciudadanía, sino solo para no deportarlos. Sin embargo, los desafíos jurídicos planteados por 25 estados han frenado la DAPA, impactando a millones de familias inmigrantes y exponiéndolos a la amenaza de la deportación.¹³

El debate político actual, que ha sido dominado por una postura y retórica en contra de la inmigración, xenófoba y directamente racista – gran parte de la cual ha sido alimentada en particular por la creciente islamofobia – empeora aún más la situación para millones de inmigrantes. Leyes contra los refugiados, incluyendo cuotas y denegaciones a los servicios sociales

básicos, así como llamamientos a prohibir a los musulmanes entrar en el país, han sido discutidas durante los últimos meses como una política legítima junto con las deportaciones en masa.

A pesar de estas violaciones atroces, EE.UU. continúa proporcionando alguna protección significativa a refugiados y solicitantes de asilo. En 2013, admitió a 69.909 refugiados y otorgó asilo a 25.199 individuos.¹⁴ EE.UU. ha incrementado sustancialmente los subsidios de protección de inmigrantes para víctimas de tortura, tráfico, violencia doméstica, abuso infantil, abandono o negligencia, y otros crímenes. Sin embargo, después de la crisis de refugiados sirios, más de 4 millones de sirios han huido del conflicto y la violencia en sus países de origen, y 6,5 millones han sido desplazados internamente. Durante la consiguiente migración en masa a Europa, los EE.UU. solo se comprometieron a reasentar a 10.000 refugiados. Para abril de 2015, el país solo ha admitido a 1.736 sirios para reasentamiento.¹⁵ En comparación, Alemania, mucho más pequeña que EE.UU., ha absorbido hasta ahora más de 1 millón de refugiados.

1 • La introducción de la Ley SAFE

Tras los ataques de París, que incrementaron de forma significativa el temor que ha caracterizado a las primarias a la elección presidencial en los EE.UU., se introdujo legislación para limitar los programas de reasentamiento de refugiados en el país, gran parte de la cual discrimina a los refugiados sirios e iraquíes. En noviembre de 2015, la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó la Ley de Seguridad Estadounidense Contra Enemigos Extranjeros (conocida como la Ley SAFE).¹⁶

Esta ley crearía un proceso burocrático de revisión que acabaría efectivamente con el reasentamiento de refugiados de Siria e Irak, en la medida en que exige nuevas certificaciones e indefinidas investigaciones de antecedentes para todos los refugiados que sean nacionales o residentes de Irak o Siria, y para muchos otros. Todos los refugiados considerados provenientes de Irak o Siria, incluyendo a cualquiera que haya estado en alguno de estos dos países en los últimos cuatro años y medio, solo sería admitido en los EE.UU. después de que el director de la Oficina Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés) certifique que el refugiado ha superado una adicional investigación de antecedentes. Esta investigación complementaría lo que la fiscal general Loretta Lynch describió como el “significativo y sólido” control de seguridad existente.¹⁷ Además de este control adicional requerido, la legislación enredaría el proceso de refugiados en más papeleo burocrático al requerir que la secretaria de la Seguridad Nacional, el director del FBI, y el director de la Inteligencia Nacional certifiquen unánimemente que un refugiado potencial, que ya ha sido sometido a un control de seguridad extensivo, no es una amenaza para los EE.UU. No ha sido expresada ninguna necesidad por parte del FBI o agencias de la ley de tal proceso de aprobación sin precedentes, que llevaría años poner en marcha y no añadiría ningún beneficio de seguridad pública a la población de los EE.UU. En resumen, la ley llevaría el proceso de EE.UU. de reasentamiento de refugiados sirios e iraquíes a una paralización total.

Aunque el Senado todavía no ha aprobado esta ley problemática, la misma ya ha causado un gran daño a la reputación de los EE.UU. de ser un país acogedor y seguro para los refugiados. Varios estados, incluyendo Texas y Luisiana, han denunciado al gobierno federal y a las agencias de reasentamiento para evitar que traigan refugiados sirios a estos estados (la ACLU representó a las organizaciones de reasentamiento y ha derrotado exitosamente estas iniciativas hasta ahora).¹⁸ Muchos argumentan que la hostilidad del Estado, junto con el proyecto de ley SAFE y otras declaraciones escandalosas del candidato presidencial Donald Trump pidiendo prohibir a los musulmanes entrar en el país, claramente socavan el liderazgo de EE.UU. en el mundo, incluso en su lucha contra grupos como el llamado Estado Islámico. A su favor, el presidente Obama y su administración hablaron enérgicamente contra la ley e instaron al Congreso a no recorrer este camino de añadir obstáculos al asentamiento de refugiados en los EE.UU.¹⁹

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en los EE.UU. están indignadas con la Ley SAFE. La ACLU, junto con otras OSC, envió una enérgica apelación a los representantes del Congreso, advirtiendo que estas leyes contra los refugiados “comprometerían el liderazgo moral de los EE.UU. en el mundo.”²⁰ La apelación también señala que “los refugiados sirios están escapando exactamente del tipo de terror que se ha visto en las calles de París. Han sufrido ese tipo de violencia durante casi cinco años.”²¹ Además se recuerda a los representantes del Congreso que:

Funcionarios del Departamento de Seguridad Nacional entrevistan a cada refugiado para determinar si cumplen la definición de refugiado y si son admisibles a los Estados Unidos. Los refugiados son sometidos a una serie de controles biométricos y una investigación de antecedentes, incluyendo la recolección y análisis de datos personales, huellas dactilares, fotografías, y otra información de antecedentes, todo lo cual es contrastado con las bases de datos del gobierno.²²

Aparte del efecto preocupante y perjudicial de la legislación sobre la política migratoria de EE.UU., la protección de las minorías religiosas y sobre su autoridad moral y posición en el mundo de modo más general, la Ley SAFE estadounidense es inconsistente con las obligaciones de EE.UU. derivadas de los tratados para proteger refugiados y defender los derechos humanos sin discriminación. Las siguientes secciones de este artículo analizarán los modos en que la Ley SAFE estadounidense contradice el derecho internacional:

1- El anteproyecto contraviene la carta y el espíritu de la Convención de Refugiados²³

Al establecer una excepción a sus obligaciones derivadas de los tratados para una comunidad vulnerable, basada en su identidad religiosa y étnica y el país de origen de esos individuos, esta legislación viola de modo flagrante las obligaciones de EE.UU. en virtud del artículo 3 de la Convención de Refugiados de 1951 que estipula que “los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de

raza, religión o país de origen.” Los EE.UU. son un Estado parte del Protocolo de 1967 referente al Estatuto de Refugiados, y está por lo tanto comprometido a la Convención de Refugiados y sus obligaciones con respecto al Estatuto de Refugiados. En 1980, el Congreso promulgó la Ley de Refugiados con la intención clara de llevar a los EE.UU. a la conformidad con sus obligaciones internacionales en relación a los refugiados, incluyendo la aplicación de la Convención de Refugiados “a refugiados sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.”²⁴ La historia legislativa de la Convención de Refugiados y del Protocolo destaca “la evolución de un consenso en torno a una política humanitaria y no discriminatoria finalmente incorporada en la Ley de Refugiados.”²⁵ La historia de negociación y el comentario autorizado sobre la Convención de Refugiados también establecen claramente que la discriminación perpetrada por los Estados contratantes y contra diferentes grupos de refugiados es una violación directa de la Convención de Refugiados.

Aunque los gobiernos tienen el papel de diseñar sus propios programas de reasentamiento, estos programas deben conformarse a las obligaciones internacionales. Por lo tanto, los programas de reasentamiento de EE.UU. deben ser no discriminatorios y seleccionar refugiados para el reasentamiento solo en base a sus necesidades, independientemente de la nacionalidad, etnia, religión y otras características relacionadas. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reconocido las preocupaciones legítimas de los Estados por mantener la seguridad pública y combatir el terrorismo, pero ha advertido contra la “erosión de los principios bien consolidados de protección a los refugiados.”²⁶ Estas protecciones de los derechos humanos no pueden ser desechadas durante épocas de aparente emergencia política; al contrario, son todavía más importantes en momentos de alarma, como en la situación actual, cuando los gobiernos son tentados a doblegarse a los miedos, por muy infundados o imaginados que sean, de sus electores.

2 - La Ley contraviene la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD, por sus siglas en inglés)

El artículo 5 de la ICERD, con la que los EE.UU. están comprometidos, requiere que los Estados partes “garanticen el derecho de todos, sin distinción por cuestiones de raza, color, nacionalidad u origen étnico, a la igualdad frente a la ley.” Por consiguiente, las políticas gubernamentales que aplican normas jurídicas desiguales a los no ciudadanos basándose en su nación de origen claramente violan el ICERD.²⁷ Solo las disposiciones jurídicas relativas a cuestiones de nacionalidad, ciudadanía o naturalización están exentas de los efectos de la Convención. Sin embargo, de acuerdo con la Ley SAFE, los nacionales o residentes de Irak o Siria serán tratados distinto que otros solicitantes de asilo y refugiados de maneras no relacionadas con la nacionalidad, ciudadanía y naturalización. El trato diferencial entre grupos de no ciudadanos constituye una discriminación prohibida en virtud de los artículos 1.1 y 1.3 del ICERD.²⁸

El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) ha pedido a los Estados que “velen por que las políticas de inmigración no tengan el efecto de

discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico”²⁹ y ha declarado que las leyes sobre deportación y expulsión deberían “no discriminar, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico.”³⁰

El tratamiento diferencial impuesto por la Ley estadounidense SAFE sobre los solicitantes de asilo y refugiados de Irak y Siria hace precisamente eso. El Comité ya ha concluido que la “xenofobia contra los no nacionales, en particular los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo, constituía una de las principales fuentes del racismo contemporáneo, y que las violaciones de los derechos cometidas contra los miembros de esos grupos se producen ampliamente en el contexto de prácticas discriminatorias, xenófobas y racistas.”³¹ Al excluir a los solicitantes de asilo iraquíes y sirios de protecciones básicas de sus derechos humanos, la Ley SAFE no únicamente viola sus derechos de buscar protección, sino que también contribuye a la discriminación y racismo hacia estos individuos – incluidos aquellos que han sido capaces de entrar y buscar protección en los EE.UU.

3 – La Ley SAFE contraviene el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés, o el Pacto)

A EE.UU. se le exige que respete y defienda los derechos garantizados en el ICCPR a cualquier persona que esté en su territorio y sujeta a su jurisdicción. Esto significa que EE.UU. debe respetar y garantizar los derechos establecidos en el Pacto de cualquiera dentro de su dominio o control efectivo, incluso si el individuo no está situado dentro del territorio de los EE.UU. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha interpretado que esta obligación no debe quedar limitada a los ciudadanos de los Estados partes, sino a todos los individuos, con independencia de su nacionalidad o situación apátrida, como los solicitantes de asilo, refugiados, mujeres migrantes y otras personas que puedan encontrarse en el territorio o sometidas a la jurisdicción del Estado parte.³² En el contexto de expulsión contemplado en el artículo 13, el Comité ha declarado que “no se puede discriminar entre las diferentes categorías de extranjeros.”³³

Es más, conforme al artículo 2(1) del ICCPR, a los gobiernos les está prohibido denegar los derechos fundamentales consagrados en el Pacto por cuestiones de origen nacional. El artículo 26 del ICCPR estipula además que: “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

El CDH considera que el término “discriminación” tal como se emplea en el Pacto debe entenderse “referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado

anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.”³⁴

El Comité señaló además que la aplicación del principio de no discriminación en el artículo 26 no está limitado a aquellos derechos provistos en el ICCPR y que “al aprobar una ley, un Estado Parte debe velar por que se cumpla el requisito establecido en el artículo 26 de que el contenido de dicha ley no sea discriminatorio.”³⁵ El Comité ha observado que “no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto.”³⁶

Lo que la Ley SAFE se propone hacer, sin embargo, es claramente discriminación al distinguir y tratar injustamente a un grupo entero de personas, basándose en su origen nacional, y deniega a estos individuos sus derechos fundamentales en virtud del Pacto. La Ley tiene tanto el propósito como el efecto de discriminación sin justificación.

4 – La Ley SAFE contraviene la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana garantiza, en el artículo II, el derecho de igualdad ante la ley. En una resolución de 1997 sobre la política de interdicción de EE.UU. con respecto a refugiados haitianos en alta mar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desestimó la argumentación del gobierno de EE.UU. de que el derecho de igualdad del Artículo II se aplica a la igualdad solo con respecto a la aplicación de los derechos sustantivos articulados en la Declaración y subrayó que:

*[Una] violación del Artículo II ocurre no solo en la aplicación de un derecho sustantivo sino también con respecto a cualquier diferenciación no razonable con respecto al trato actual de personas pertenecientes a la misma clase o categoría. Por lo tanto, la constatación de que los haitianos tienen un derecho sustantivo al asilo conforme al Artículo XXVII no impide constatar una violación del artículo II con respecto a la diferenciación no razonable en el trato de los haitianos y nacionales de otros países que buscan refugio en los Estados Unidos.*³⁷

Así que nuevamente, al denegar a los sirios e iraquíes protección y una oportunidad de solicitar asilo en los EE.UU. debido a su origen nacional, la Ley SAFE viola explícitamente el derecho a la igualdad ante la ley.

5 – La Ley SAFE contraviene las orientaciones del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados advirtió premonitoriamente que se haría de los refugiados y solicitantes de

asilo chivos expiatorios ante las preocupaciones sobre terrorismo internacional en su orientación sobre “Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados.”³⁸ La orientación del Alto Comisionado subrayó que “cualquier discusión sobre las salvaguardas de seguridad debe partir de la presunción de que los refugiados están huyendo de la persecución y la violencia, incluidos los actos terroristas, y que ellos no son responsables de tales actos.”³⁹

Además, la orientación del Alto Comisionado de 2001 pidió a las partes contratantes combatir el racismo y la xenofobia señalando que

Identificar asilo con “refugio temporal” para los terroristas no solo es un error legal y hasta ahora sin respaldo de los hechos, sino que sirve para calumniar a los refugiados ante la opinión pública y señalar a individuos de ciertas razas o religiones por razones de discriminación y hostigamiento basados en el odio...

*Desde el 11 de setiembre, varias comunidades de inmigrantes y refugiados han sufrido ataques y hostigamiento fundamentados en criterios étnicos o religiosos, lo cual ha intensificado tensiones sociales. Si bien es cierto que existen solicitantes de asilo y refugiados que han sido asociados o serán asociados con delitos graves, esto no significa que la mayoría tiene que estar condenada por asociación con la minoría.*⁴⁰

Más recientemente, en respuesta a los ataques terroristas en París en 2015, el Alto Comisionado se mostró preocupado “por las reacciones de algunos Estados que quieren acabar con los programas establecidos, abandonar los compromisos que tomaron para gestionar la crisis de los refugiados (es decir, reubicación) o proponiendo el levantamiento de más barreras. Estamos muy preocupados por el lenguaje que demoniza a los refugiados como grupo. Esto es peligroso, ya que contribuirá a la xenofobia y el miedo. Los problemas de seguridad a los que se enfrenta Europa son muy complejos. Los refugiados no tienen por qué convertirse en chivos expiatorios ni en víctimas secundarias de estos trágicos eventos.”⁴¹

En EE.UU. están apareciendo peligros semejantes, ejemplificados por la Ley SAFE y los repetidos llamamientos de Donald Trump de vetar a los inmigrantes musulmanes tras los tiroteos en Orlando, Florida, ejecutados por un musulmán nacido en los EE.UU. Estas respuestas a una real o aparente amenaza de seguridad nacional representan una seria amenaza a la protección de los derechos humanos no solo para los no ciudadanos que buscan ayuda en los EE.UU. sino también para las minorías religiosas y étnicas para quienes los EE.UU. siempre han sido su hogar.

2 • Conclusión

El desenlace de la Ley SAFE es todavía una incógnita, pero la agravada retórica contra los musulmanes y los refugiados ha dejado claro que incluso las protecciones de derechos

humanos bien consolidadas para los inmigrantes y las minorías están siendo amenazadas en los EE.UU. La próxima elección presidencial en EE.UU. ha puesto a los derechos y el trato de solicitantes de asilo y comunidades minoritarias vulnerables bajo una fuerte presión y los temas en juego – el trato dispensado a los refugiados y a otros que buscan protección de la violencia – no parece que vayan a desaparecer pronto. La crisis de refugiados sirios y la crisis humanitaria en Centroamérica seguirán confrontando a la próxima administración presidencial y el nuevo Congreso. La cuestión para el gobierno y población estadounidense es cómo responder. ¿Será que el temor y la retórica política sensacionalista que presenta a los musulmanes y a todos los refugiados como una amenaza pasarán a incorporarse en leyes, y se les permitirá dismantelar las leyes y principios básicos de los derechos humanos internacionales? ¿O acaso estos compromisos con los derechos humanos podrán recordar a los EE.UU. su identidad histórica como lugar de refugio, inclusión y renacimiento?

NOTAS

1 • El autor agradece a Sarah Mehta, Joshua Manson, y Thaddeus Talbot por su investigación y apoyo editorial.

2 • Ray Allen Billington, "The Burning of the Charlestown Convent," *The New England Quarterly* 10, no.1 (1937).

3 • Carl E. Prince, "The Great 'Riot Year': Jacksonian Democracy and Patterns of Violence in 1834," *Journal of the Early Republic* 5, no. 1 (1985).

4 • Maddalena Marinari, "Divided and Conquered: Immigration Reform Advocates and the Passage of the 1952 Immigration and Nationality Act," *Journal of American Ethnic History* 35, no. 3 (2016).

5 • William H. Siener, "The Red Scare Revisited: Radicals and the Anti-Radical Movement in Buffalo, 1919-1920," *New York History* 79, no. 1 (1998).

6 • Robert Aitken y Marilyn Aitken, "Japanese American Internment," *Litigation* 37, no. 2 (2011).

7 • Alan M. Kraut, Richard Breitman, y Thomas W. Imhood, "The State Department, the Labor Department, and German Jewish Immigration, 1930-1940," *Journal of American Ethnic History* 3, no. 2 (1984).

8 • Kelly Lytle Hernández, "The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of Operation Wetback, 1943 to

1954," *Western Historical Quarterly* 37, no. 4 (2006).

9 • El programa NSEERS exigía que ciertos no inmigrantes, predominantemente de países musulmanes, se registrasen en puertos de entrada y oficinas locales de inmigración, diesen sus huellas dactilares, se les tomasen fotos y fuesen cuestionados extensivamente en razón de sus países de origen. Aunque NSEERS fue concebido como un programa para prevenir ataques terroristas, entre los miles de personas forzadas a registrarse, el gobierno no consiguió ni una condena relacionada con el terrorismo. Chris Rickerd, "Homeland Security Suspends Ineffective, Discriminatory Immigration Program," *ACLU Speak Freely Blog* (2011), visitado el 29 de junio de 2016, <https://www.aclu.org/blog/speakeasy/homeland-security-suspends-ineffective-discriminatory-immigration-program>.

10 • Mehta, Sarah. *American Exile: Rapid Deportations that Bypass the Courtroom*. New York: American Civil Liberties Union, 2014.

11 • Laura Meckler y Ana Campoy, "Children Fare Better in U.S. Immigrant Courts if They Have an Attorney," *The Wall Street Journal*, 16 de julio de 2014, visitado el 29 de junio de 2016, <http://www.wsj.com/articles/children-fare-better-in-u-s-immigrant-courts-if-they-have-an-attorney-1405531581>.

- 12 · Julia Preston, "U.S. Will Step Up Deportations, Focusing on Central Americans," *New York Times*, 13 de mayo de 2016, visitado el 29 de junio de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/05/14/us/us-will-step-up-deportations-focusing-on-central-americans.html>.
- 13 · Adam Liptak y Michael D. Shear "Supreme Court Tie Blocks Obama Immigration Plan," *The New York Times*, 23 de junio de 2016, visitado el 29 de junio de 2016, http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?_r=0.
- 14 · U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. *Annual Flow Report: Refugees and Asylees: 2013*. Por Daniel C. Martin y James E. Yankay. Washington, D.C.: U.S. United States Government Printing Office, 2014.
- 15 · Somini Sengupta, "U.S. Has Taken In Less Than a Fifth of Pledged Syrian Refugees," *The New York Times*, 10 de mayo de 2016, visitado el 29 de junio de 2016, http://www.nytimes.com/2016/05/11/world/middleeast/us-has-taken-in-less-than-a-fifth-of-pledged-syrian-refugees.html?_r=0.
- 16 · H.R.4038, 114th Cong. (2015-2016).
- 17 · Public Broadcasting Station, "Some governors want to refuse Syrian refugees," 18 de noviembre de 2015, visitado el 29 de junio de 2016, http://www.pbs.org/newshour/extra/daily_videos/some-governors-want-to-refuse-syrian-refugees/.
- 18 · American Civil Liberties Union, "Federal Court Blocks Indiana's Attempts to Interfere with Syrian Refugee Resettlement," Press Release, 29 de febrero de 2016, visitado el 29 de junio de 2016, <https://www.aclu.org/news/federal-court-blocks-indianas-attempts-interfere-syrian-refugee-resettlement>; American Civil Liberties Union, "ACLU Comment on Texas Refugee Resettlement Ruling," Press Release, 16 de junio de 2016, visitado el 29 de junio de 2016, <https://www.aclu.org/news/aclu-comment-texas-refugee-resettlement-ruling>.
- 19 · Maya Rhodan, "President Obama Threatens to Veto Bill Tightening Security for Refugees," *Time Magazine*, 18 de noviembre de 2015, visitado el 29 de junio de 2016, <http://time.com/4119391/president-obama-syrian-refugee-bill/>.
- 20 · Carta Conjunta a Senadores y Congresistas, 17 de noviembre de 2015, visitado el 29 de junio de 2016, https://www.aclu.org/sites/default/files/field_document/sign-on_letter_protecting_refugees_-_november_17_2015.pdf.
- 21 · Ibid.
- 22 · Ibid.
- 23 · Ibid.
- 24 · Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, 19 U.S.T. 6259, 189 U.N.T.S. 137 (implementado el 22 de abril de 1954); Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967, 19 U.S.T. 6223, 606 U.N.T.S. 267 (entró en vigor el 4 de octubre de 1967).
- 25 · Deborah Anker y Michael Posner, *The Forty Year Crisis: A Legislative History of the Refugee Act of 1980*, 19 San Diego L. Rev. 9, 12 (1981).
- 26 · Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Frequently Asked Questions about Resettlement*, abril de 2012, visitado el 2 de diciembre de 2015, <http://www.unhcr.org/4ac0873d6.pdf>.
- 27 · Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965, 660 U.N.T.S. 195, 5 ILM 350 (entró en vigor el 4 de enero de 1969).
- 28 · El artículo 1.1. de la ICERD define "discriminación racial" como: "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública." El artículo 1.3 de la ICERD afirma: "Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones

no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.”

29 • El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (“Comité CERD”), Recomendación General No. 30: Discriminación contra no ciudadanos, 1 de octubre de 2004, II, sección 9.

30 • Comité CERD, Recomendación General No. 30: Discriminación contra no ciudadanos, 1 de octubre de 2004, II, II, sección 10.

31 • Comité CERD, Recomendación General No. 30: Discriminación contra no ciudadanos, 1 de octubre de 2004.

32 • Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171, 6 I.L.M. 368 (entró en vigor el 23 de marzo de 1976).

33 • Comité del ICCPR, Observación General No. 15: La situación de los extranjeros con arreglo al pacto, 11 de abril de 1986, II, sección 10.

34 • Comité de Derechos Humanos (CDH), Observación General No. 18: No discriminación, 10

de noviembre de 1989, sección 7.

35 • Ibid, sección 12.

36 • Ibid, sección 13.

37 • *The Haitian Center for Human Rights et. al. v. United States*, Case 10.675, Inter-Am. Comm’n H.R., Report No. 51/96OEA/Ser.LV/1195 Doc. 7 rev. 178 (1997).

38 • Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR), *Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La perspectiva del ACNUR*, 29 de noviembre de 2001, Rev.1, visitado el 2 de diciembre de 2015, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/1760.pdf?view=1>.

39 • Ibid.

40 • Ibid.

41 • Alto Comisionado de la ONU (ACNUR) portavoz Melissa Fleming, *After Paris Attacks, Refugees should not be turned into scapegoats*, 17 de noviembre de 2015, visitado el 2 de diciembre de 2015, <http://www.unhcr.org/564b097e6.html>.



JAMIL DAKWAR– E.E.U.U.

Jamil Dakwar es el director del Programa de Derechos Humanos (HRP, por sus siglas en inglés) de la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés), que se dedica a exigir responsabilidades al gobierno de los Estados Unidos de América (EE.UU.) en virtud de sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos. Antes de formar parte de ACLU en 2004, Jamil trabajó en Human Rights Watch. Antes de venir a los EE.UU., fue abogado principal de Adalah, un grupo destacado de derechos humanos en Israel. Tiene una licenciatura de la Universidad de Tel Aviv y de la Facultad de Derecho NYU. Es profesor adjunto en la John Jay College of Criminal Justice (CUNY).

contacto: jdakwar@aclu.org

Recibido en junio de 2016.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

EL IMPACTO DE LAS CRISIS SANITARIAS INTERNACIONALES EN LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Deisy Ventura

- *El fantasma del “extranjero que trae la enfermedad” justifica medidas que restringen las migraciones internacionales y fomenta violaciones de derechos humanos* •

RESUMEN

El artículo ofrece un panorama del impacto de las crisis sanitarias en los derechos de los migrantes. Demuestra que la repercusión de la crisis del ébola sobre la movilidad humana no es una novedad: la asociación entre el extranjero y la enfermedad acompaña la historia de las epidemias y forma parte del proceso de construcción de las identidades nacionales en Occidente, manteniendo en la contemporaneidad el potencial de inducir o justificar violaciones de derechos. A continuación, afirma que las restricciones a las migraciones internacionales adoptadas durante la crisis del ébola son ilícitas a la luz del derecho internacional de la salud, aparte de contraproducentes en el combate a la epidemia. Además, considera el enfoque orientado a la seguridad de las migraciones internacionales y la salud como el germen de una especie de utopía totalitaria, al difundir la ilusión de que solo los sistemas de vigilancia son capaces de evitar la propagación internacional de las enfermedades, sin que el derecho a la salud esté garantizado en todas las regiones del mundo. Por último, invita al lector a reflexionar sobre la conexión entre la crisis sanitaria y las migraciones internacionales bajo el prisma de los embates que animan el campo de la salud global.

PALABRAS CLAVE

Crisis sanitaria | Derecho a la salud | Derechos humanos | Ébola | Movilidad humana | Reglamento Sanitario Internacional | Salud global

En 2014, en el auge de la epidemia de ébola en África Occidental, varios países, entre ellos Australia y Canadá, restringieron el ingreso en su territorio de personas provenientes de los países más afectados por la enfermedad (Guinea, Liberia y Sierra Leona).¹ Grandes compañías aéreas, como *British Airways* y *Emirates Airlines*, suspendieron total o parcialmente sus vuelos en dirección a la región más afectada.² Desprovistas de justificaciones científicas o de salud pública plausibles, estas medidas ignoraron la determinación categórica de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de que no debería haber restricción de desplazamientos, excepto para los portadores de la enfermedad y sus contactos directos, entre otros motivos porque ella obstaculizaría la llegada de ayuda de emergencia a los países más afectados.³ Los países contiguos al epicentro de la crisis cerraron sus fronteras terrestres. En el caso de Costa de Marfil, por ejemplo, esta medida impidió la repatriación de millares de refugiados marfileños que se encontraban en Liberia.⁴

Aparte de la restricción de movilidad humana, la crisis del ébola provocó también el recrudecimiento de la discriminación de migrantes negros, incluso de oriundos de regiones en las que no existía la enfermedad, al igual que ocurrió con los haitianos en Brasil.⁵ En este sentido, fue denunciada la adopción de medidas discriminatorias en relación a los profesionales de la salud que habían trabajado en África Occidental al volver a sus respectivos países de origen, como a España, los Estados Unidos y el Reino Unido.⁶ La privacidad de los pacientes o de casos sospechosos, incluso migrantes o refugiados, fue en muchos casos expuesta sin necesidad.⁷

Este artículo busca identificar, de forma general y breve, el impacto de las crisis sanitarias sobre los derechos de los migrantes. En su primera sección, demuestra que la repercusión de la crisis del ébola sobre la movilidad humana no es una novedad: la asociación entre el extranjero y la enfermedad acompaña la historia de las epidemias y forma parte del proceso de construcción de las identidades nacionales en Occidente, manteniendo en la actualidad su potencial de inducir o justificar violaciones de derechos humanos. La segunda sección demuestra que las restricciones a las migraciones internacionales adoptadas durante la crisis del ébola son ilícitas a la luz del derecho internacional de la salud, aparte de contraproducentes en la lucha contra la epidemia. A continuación, la tercera sección sostiene que el fortalecimiento del enfoque orientado a la seguridad de las migraciones internacionales y de la salud está construyendo una especie de utopía totalitaria, al propagar la ilusión de que los sistemas de vigilancia son suficientes para evitar la propagación internacional de las enfermedades. Por último, la conclusión invita al lector a reflexionar sobre la conexión entre crisis sanitaria y migraciones internacionales bajo el prisma de los embates que animan el campo de la salud global.

1 • El extranjero y la enfermedad

En sus estudios sobre la historia del miedo en Occidente entre los siglos XIV y XVIII, Jean Delumeau elabora una tipología de los comportamientos colectivos en los tiempos de la peste negra, concluyendo que, frente a una epidemia, el primer impulso, tanto en

el plano individual como en el colectivo, es el de nombrar a los culpables, como una manera de volver comprensible lo que parece inexplicable. Así,

*los culpables potenciales, contra quienes se puede dirigir la agresividad colectiva, son en primer lugar los extranjeros, los viajeros, los marginales y todos aquellos que no estén bien integrados en una comunidad, sea porque no quieren aceptar sus creencias, como en el caso de los judíos, sea porque fue necesario sacarlos a la periferia del grupo por razones evidentes, como los leprosos, sea simplemente porque vienen de otros lugares y por eso son considerados en alguna medida sospechosos.*⁸

La descalificación del extranjero en general se basa en la “burda síntesis de informaciones incompletas” que forja tipos colectivos “ingenuamente esquemáticos”, capaces de “asustar a la imaginación popular”.⁹ En la Edad Media, un campo particular de xenofobia (aversión al extranjero), fundado en razones culturales y políticas, hizo que la descalificación de sarracenos y bizantinos contribuyese a construir la identidad de los occidentales en oposición a los “orientales”, y más adelante que la descalificación de ibéricos e italianos contribuyese a destacar la diferencia entre regímenes políticos, como parte de la idealización de las figuras del hombre occidental y de la monarquía francesa.¹⁰ Así, a lo largo de la historia, los ejemplos de los motivos identitarios que han llevado al rechazo de los extranjeros corroboran la idea de que “no existe el extranjero como tal, solo se es extranjero ante una norma, una cultura, una civilización. En resumen, el extranjero solo existe en su relación con el otro”.¹¹

Esta brevísima remisión histórica corrobora la idea contemporánea de que cualquier “cálculo racional” que se intente hacer con respecto al riesgo de contraer una enfermedad deberá hacer frente a un imaginario tejido por representaciones,¹² incluyendo tanto a los fantasmas populares del inmigrante como vector de las enfermedades como el discurso de especialistas que señalan las consecuencias epidemiológicas de las migraciones poblacionales.¹³ Hito en la historia de la salud global, la epidemia de VIH/Sida que irrumpió en los años 1980 hizo renacer los miedos arcaicos de las grandes epidemias como la peste y la sífilis y, con ellos, los medios más represivos de protección, dirigidos en primer lugar a las poblaciones más estigmatizadas, como los homosexuales, los consumidores de drogas, las prostitutas y los extranjeros.¹⁴ En un estudio sobre la respuesta al VIH/Sida en China, Évelyne Micollier revela que la “construcción social de la enfermedad”, especialmente en las campañas de prevención, se articuló en torno a la noción del “extranjero” que trae el riesgo de contaminación, en la que los chinos incluían no solo a los nacionales de otros Estados sino también a los chinos que no son de la etnia Han.¹⁵

En Occidente, nació el mito acusador de que los haitianos serían los responsables de la aparición y de la extensión de la epidemia de VIH/Sida en los Estados Unidos, alimentado por la teoría de los grupos de riesgo conocida como de las 4H (hemofílicos, haitianos,

homosexuales y heroinómanos).¹⁶ En una obra fundamental sobre el tema, Paul Farmer demuestra que ese mito acusador crea un proceso de “responsabilizar a la etnia” mediante el cual se “acusa a las víctimas”, que solo puede ser comprendido teniendo en cuenta las relaciones de dominación política, social y económica entre Haití y los Estados Unidos.¹⁷

No obstante, varios episodios denotan la fuerza de esta amalgama. En 1993, el Senado prohibió la inmigración de portadores del VIH/Sida, con el apoyo del 71% de la población norteamericana, como respuesta directa a los 219 refugiados políticos haitianos portadores del VIH/Sida que esperaban en la base naval de Guantánamo Bay (Cuba), hacía casi un año, la autorización para entrar en los Estados Unidos.¹⁸

Pensando en el Brasil actual, un estudio de caso sobre la migración haitiana en Tabatinga (Amazonas), revela que “la salud fue sin duda el principal cristalizador de miedo que los inmigrantes haitianos inspiraron en la población local”, alimentado por la representación, promovida principalmente por concejales y por los medios de comunicación locales, de que una migración “incontrolada y peligrosa” conllevaría grandes riesgos sanitarios.¹⁹ No obstante, los autores constataron que tamaño alarmismo contrastaba con la realidad, pues el equipo de la ONG Médicos sin Fronteras que evaluó el estado general de salud de los migrantes consideró que no difería del cuadro general de la población local.

La repercusión de la crisis internacional del ébola en Brasil, aunque no se haya registrado ningún caso de enfermedad, alimentó ese miedo. Es necesario comprender que la enfermedad no es el acontecimiento que suscita la representación estigmatizadora del extranjero: al contrario, ella viene a llenar un espacio de descalificación preexistente.²⁰ Es lo que revela el estudio de la cobertura periodística de la crisis del ébola en Brasil, que constató el fortalecimiento de la idea de que África es un lugar de riesgo para la salud y que los africanos son agentes diseminadores del ébola, promoviendo “la africanidad como un factor de riesgo para la salud”.²¹

Sin embargo, el enfoque que los medios de comunicación brasileños adoptaron hacia la crisis del ébola no es una excepción, sino la regla. Los siete casos de ébola notificados en Occidente (cuatro en los Estados Unidos y casos individuales en España, Italia y el Reino Unido), entre los cuales solo hay un fallecimiento, tuvieron una repercusión vertiginosamente mayor que los millares de casos y defunciones ocurridas en Guinea, Liberia y Sierra Leona;²² totalizando 28.616 casos confirmados, probables o sospechosos y los 11.310 fallecimientos notificados a la OMS antes del 5 de mayo de 2016.²³ Hasta que la OMS la declarase una *Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional* (ESPII), en agosto de 2014,²⁴ los brotes de la enfermedad ocurridos en África desde los años 1970 habían recibido escasa atención. Por más peligroso que pueda ser, el virus que no genera un mercado significativo, como fue el caso del ébola, tiende a permanecer descuidado, lo que explica la ausencia de tratamientos y vacunas cuando eclosionó la epidemia. No obstante, “el mercado emerge cuando el virus sale del país donde a Occidente le gustaría mucho que se quedase”.²⁵

Los determinantes económicos de la percepción de la gravedad de una enfermedad corroboran, de cierta forma, la idea de que “salud significa tener las mismas enfermedades que nuestros vecinos”.²⁶ Tal percepción parece haberse reflejado en la reacción de una parte de la clase política y de los medios de comunicación de los Estados Unidos que fue contraria a la repatriación de los profesionales de la salud norteamericanos que actuaron en el combate con la epidemia del ébola, durante el auge de la crisis. Probablemente la descalificación previa de esos profesionales se correspondía al hecho de “haber estado donde no debían estar”, es decir, no comulgar con una indiferencia esencial a la salud de la mayoría de la población mundial para que las inmensas distorsiones de la actual gobernanza de la salud global sean mantenidas.²⁷ Así, en plena campaña para las elecciones a mitad del mandato (*midterm elections*),²⁸ hubo una instrumentalización política de la crisis sanitaria en los Estados Unidos.²⁹ El republicano Donald Trump atacó duramente el gobierno Obama, afirmando que las personas infectadas por el ébola no deberían ser repatriadas pues, aunque sea fantástico prestar ayuda en lugares distantes, ellos deberían asumir las consecuencias de sus actos.³⁰

La siguiente serie de dibujos de Patrick Chappatte, cuyos derechos de utilización nos fueron amablemente cedidos para la presente publicación, son de gran valor para entender algunos elementos de la compleja repercusión del ébola en el Occidente.

Figura 1 – Lidando con el ébola³¹



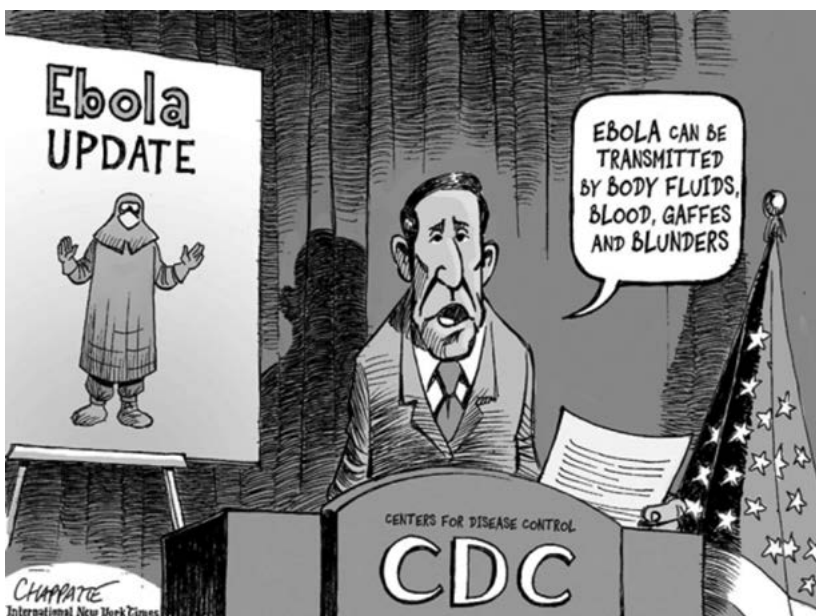
Traducción: [Ébola] [Están en cuarentena] [...por su propio bien]

Figura 2 – ¿Será que tiene ébola?³²

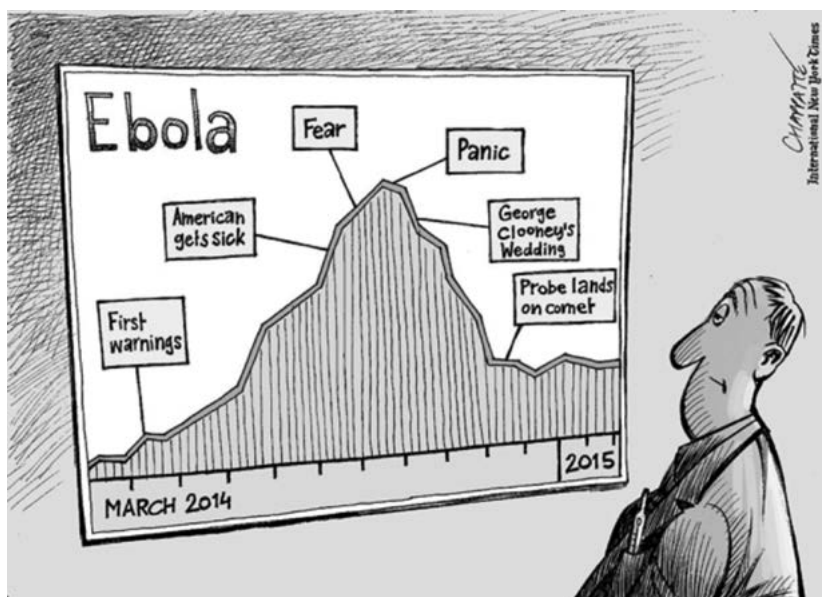


Traducción: [Sudores, náusea, temblores: tiene todos los síntomas...] [...de haber estado viendo las noticias últimamente]

Figura 3 – Últimas noticias de los CDCs sobre el ébola³³



Traducción: Cartel: Últimas noticias del ébola
[El ébola puede transmitirse por fluidos corporales, sangre, meteduras de pata y errores garrafales] Plataforma: Centros de Control de Enfermedades CDC

Figura 4 – El año para el ébola³⁴

Traducción: [Ébola-Primeros avisos-Un estadounidense se enferma-Miedo-Pánico-Boda de George Clooney-Sonda aterriza en cometa]

En resumen, una enfermedad descuidada como fue el ébola, que en el epicentro de la epidemia recibió una respuesta internacional unánimemente considerada como deficiente,³⁵ paradójicamente pasó a ser exacerbada fuera de su epicentro por una narrativa que imbricaba las nociones de seguridad y crisis, sustentadas por un espectáculo político y mediático.³⁶ Sin embargo, el impacto potencial de esa escenificación sobre los derechos humanos alcanzó el poder judicial. Merece especial atención la sentencia que consideró lícitas las inusitadas restricciones, impuestas por el gobierno del estado de Maine a una enfermera norteamericana repatriada de África Occidental, entre las que constaba la determinación de guardar una distancia de un metro en relación a otras personas.³⁷ Aunque reconocía la ausencia de base científica para su decisión, el juez la fundamenta en el reconocimiento del miedo que las personas tienen y que, sea racional o no, este miedo “está presente y es real”.

2 • Restricciones ilícitas a la movilidad humana

Durante la crisis del ébola, presionados por la vertiginosa diseminación del pánico, más de 40 Estados incumplieron las recomendaciones de la OMS sobre el tráfico de personas y el comercio; pocos países notificaron a la OMS sobre las medidas adoptadas, y algunos de ellos, cuando preguntados al respecto, ni siquiera respondieron a la organización.³⁸ Esto llevó a David Fidler a identificar otra epidemia: la del incumplimiento de las normas, en especial del Reglamento Sanitario Internacional (RSI).³⁹ Vigente en 196 países, el RSI estipula que la

respuesta a la propagación internacional de enfermedades será hecha de modo proporcional, evitando interferencias innecesarias en la circulación de personas y mercancías (artículo 2º), garantizando “el pleno respeto a la dignidad, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de las personas (artículo 3º).⁴⁰ En virtud del artículo 42 del mismo Reglamento, cualquier medida debería ser adoptada de manera transparente y no discriminatoria.

En la evaluación de Khalid Koser,⁴¹ las restricciones a los viajes pueden ser más perjudiciales que los problemas que pretenden resolver, por lo menos por tres razones. En primer lugar, la experiencia de las crisis sanitarias precedentes muestra que ellas raramente se deben al incremento de la movilidad humana; cuando esto ocurre, los desplazamientos tienden a ser internos, alejándose del epicentro del brote, y temporales, hasta que puedan tener informaciones más precisas sobre la enfermedad. En segundo lugar, las restricciones son ineficaces ante la actual dinámica de transmisión de las enfermedades infectocontagiosas, que pueden ser diseminadas en todo el mundo en pocos días, ante la velocidad vertiginosa del tráfico de personas y del comercio internacional. Por esa razón, el RSI se concentra en medidas de salud pública para el control de vectores en los puntos de entrada por vía aérea, marítima o terrestre, aparte de la activación de los canales de comunicación entre los Estados, y no en la restricción en la circulación de personas. Por último, las restricciones de viajes y la imposición de medidas de aislamiento en caso de retorno perjudican el flujo del personal de la salud hacia las regiones más golpeadas justamente cuando es más necesario, afectando también el suministro de material médico y de asistencia humanitaria. De modo más general, acarrea un perjuicio significativo para la economía de la región afectada, interrumpiendo los flujos comerciales, además de perjudicar la capacidad de los gobiernos para gestionar la crisis.

Se puede añadir a este diagnóstico que la limitación de ingreso regular en los países de destino favorece la migración en situación irregular, siendo esta capaz de favorecer la propagación de enfermedades por la absoluta ausencia de control de su presencia en determinado territorio. Además, el ambiente de rechazo a la presencia de personas de un origen determinado puede llevarlas a no buscar tratamiento, por temor a medidas que tengan impacto sobre su situación migratoria.

Una comisión de especialistas independientes sugirió que, frente a la experiencia de la crisis del ébola, la OMS debería ser dotada de poder para sancionar a los Estados que no cumplieren sus reglas, ya que las restricciones indebidas causan graves perjuicios sociales, económicos y políticos a los países más afectados.⁴² En contraposición a esa sugerencia, sin embargo, se argumentó que las deficiencias de la OMS en la respuesta al ébola habrían alentado a los Estados a ignorar las recomendaciones de la organización, como si el cumplimiento del RSI fuese una “negociación política” y los Estados solo pudiesen ser culpados de incumplirlo si la propia OMS y los Estados más afectados no hubiesen fallado en relación a sus propias obligaciones.⁴³ De todos modos, el hecho de que países como Australia o Canadá hayan adoptado restricciones impunemente revela que los países desarrollados poseen capital político suficiente para no cumplir sus obligaciones.^{44 45}

Por otro lado, la eventual capacidad de imponer sanciones no resolvería el mayor obstáculo al cumplimiento del RSI, que es la incapacidad de numerosos Estados, inclusive los países más afectados por la crisis, de cumplir las obligaciones asumidas por medio del Reglamento, debido a sus limitaciones económicas y políticas.⁴⁶ Es necesario reconocer que la plena aplicación del RSI en los países de África Occidental, por requerir una mejora significativa de las políticas y los servicios de salud que son indispensables para una vida digna, habría sido mucho más efectiva en lo concerniente al enfrentamiento de las causas de una parte significativa de las migraciones internacionales que las restricciones de circulación de personas adoptadas durante la crisis del ébola.⁴⁷

3 • Una utopía totalitaria en construcción

En septiembre de 2014, destituyendo a la OMS de su función de coordinadora de la acción internacional en el campo de la salud, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó la primera misión sanitaria de urgencia de la historia, la Misión de las Naciones Unidas para la Acción de Urgencia Contra el Ébola (MINAUCE),⁴⁸ con el beneplácito del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. La epidemia del ébola fue entonces considerada una amenaza a la paz y seguridad mundiales. Desde entonces, prospera el enfoque de que la respuesta internacional a las crisis sanitarias, a partir de las “lecciones del ébola”, sea pautada bajo la perspectiva de “seguridad global de la salud”.⁴⁹ Sin embargo, combatir la propagación internacional de las epidemias por la vía del fortalecimiento de los sistemas de vigilancia y, cuando sea necesaria la respuesta internacional, de las misiones de la ONU enfocadas en la contención y la militarización, parece constituir una especie de utopía totalitaria.

Totalitaria, en primer lugar, porque justifica regímenes jurídicos de excepción (tales como las llamadas leyes anti ébola adoptadas por los países más afectados por la epidemia) que erosionan la democracia y el Estado de derecho, aparte de promover violaciones de derechos humanos que exceden por mucho las limitaciones al ejercicio de las libertades que podría ser exigibles para evitar propagaciones de enfermedades (como es el caso del cierre de fronteras, reales o políticas).

Es totalitaria, además, porque al descuidar problemas de salud graves a escala mundial – tales como la malaria, la tuberculosis, la salud de la mujer y de los indígenas, entre tantos otros – para privilegiar la doctrina de la seguridad de la salud global y el combate a las enfermedades construidas socialmente como más peligrosas, la respuesta internacional que fue dada a la crisis del ébola contribuyó en amplificar las desigualdades en el plano mundial.

En segundo lugar, se trata de una utopía. Sin entrar en el vasto debate sobre su concepto, esa expresión es utilizada aquí simplemente como “representación fantasmática de una sociedad necesaria e imposible.”⁵⁰ La estrategia de contención de enfermedades mediante el aislamiento del territorio está destinada al fracaso. Por mayores que sean las inversiones en recursos humanos y financieros para la vigilancia, toda barrera física

puede ser potencialmente rota. Del mismo modo, la estrategia de la “fórmula mágica”,⁵¹ la búsqueda de tratamientos y vacunas que buscan limitar la enfermedad sin enfrentar los determinantes sociales que, dependiendo del caso, potencian tanto su aparición como el alcance de su propagación, es impotente ante la constante mutación de los agentes causantes de las enfermedades infectocontagiosas.

Una vasta literatura demuestra la complejidad del origen de las epidemias. Los cambios de equilibrio entre el hombre y la fauna salvaje, las modificaciones de los ecosistemas y el aumento de los intercambios entre las zonas rurales y urbanas, así como los intercambios internacionales, son factores que contribuyen a la emergencia de nuevas enfermedades. Por lo tanto, las conexiones entre las esferas ecológica, epidemiológica y socioeconómica son indispensables: es necesario abordar la enfermedad y las epidemias bajo un prisma ecológico integrado, teniendo al hombre como elemento indisociable de una sistema complejo e interactivo.⁵²

Por todo esto, aunque la restricción de la movilidad humana puede ser adoptada excepcionalmente de forma legítima por las autoridades sanitarias (y no otras), con base científica e intentando reducir su impacto negativo sobre los derechos humanos,⁵³ ella está lejos de constituir una respuesta eficaz a la propagación internacional de enfermedades. Quedaría, a modo de conclusión, preguntar: ¿Cuál sería esa respuesta?

4 • Conclusión

No hay duda de que los riesgos de la circulación de las personas serían radicalmente reducidos si los Estados abordasen prioritariamente las causas de la persistencia y/o de la rápida propagación de las enfermedades, volviéndose capaces tanto de prevenir como de ofrecer respuestas nacionales consistentes a los brotes cuando ellos son declarados.

En este sentido, los recursos provenientes de la cooperación internacional deberían tener como prioridad no solo los sistemas internacionales de vigilancia o los programas de combate a enfermedades específicas. Son sobre todo los sistemas nacionales de salud, de acceso universal y gratuito, los que exigen recursos masivos para la prevención y atención básica a la salud, en infraestructuras sanitarias y en la contratación de profesionales de la salud bien formados, de carrera estable y bien remunerada.⁵⁴

Para hablar en serio sobre la seguridad de la salud global, y no sobre la seguridad específica de algunos Estados desarrollados, no se pueden dejar de mencionar otros factores decisivos, tales como: el cambio urgente y profundo de la regulación de la producción de alimentos y de medicamentos, capaz de someter a estas industrias a los imperativos del fortalecimiento de las normas y de las políticas de salud pública; la restricción absoluta de la fabricación y de la comercialización de armas que viabilizan los conflictos armados en curso, responsables de gran parte de la desolación del Estado de derecho y en consecuencia de los sistemas de salud de los países más pobres, como fue el caso de Liberia y Sierra Leona; aparte de la acción

internacional prioritaria en relación a los determinantes sociales de la salud, especialmente saneamiento básico, alimentación, vivienda y educación.

De esta manera, la dicotomía que caracteriza la interrelación entre las migraciones internacionales y la salud – por un lado la representación del migrante como una “amenaza” a la salud y, por otro lado, el reconocimiento de la vulnerabilidad de la salud del migrante, a menudo expuesto a difíciles condiciones de trabajo con acceso limitado a los derechos y políticas inclusivas – ⁵⁵ necesita ser superada con urgencia. El enfoque internacional de la salud del migrante y del refugiado debe ser pautado por los embates que están en juego en la formulación de políticas migratorias nacionales y regionales, pero también en las grandes disputas que se libran en el campo de la salud global,⁵⁶ en especial en lo que concierne a las necesidades que hoy hacen imposible para millones de personas tener una vida digna en el lugar donde nacieron.

NOTAS

- 1 • Reena Pattani, “Unsanctioned Travel Restrictions Related To Ebola Unravel The Global Social Contract,” *Canadian Medical Association Journal* 187, no. 3 (2015):166-167, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.cmaj.ca/content/187/3/166.full>.
- 2 • Mark Anderson, “Ebola: Airlines Cancel More Flights To Affected Countries.” *The Guardian*, 22 de agosto de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.theguardian.com/society/2014/aug/22/ebola-airlines-cancel-flights-guinea-liberia-sierra-leone>.
- 3 • Ver “Statement on the 2nd meeting of the IHR Emergency Committee Regarding the 2014 Ebola Outbreak in West Africa,” OMS, 22 de septiembre de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-2nd-ihc-meeting/en/>.
- 4 • Alexis Adele, “A Long Wait For Home – How Ebola Kept Refugees Stuck In Liberia.” *IRIN News*, 18 de marzo de 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <https://www.irinnews.org/analysis/2015/03/18-0>. La repatriación fue retomada a finales de 2015, cf. “Ivorian Returns Resume From Liberia After Ebola Outbreak,” *ACNUR*, 18 de diciembre de 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.unhcr.org/5674384d6.html>.
- 5 • Un estudio realizado por Denise Cogo y Terezinha Silva concluyó que, entre los siete principales acontecimientos y temas relacionados con la inmigración haitiana en Brasil abordados por los medios de comunicación entre 2010 y 2014, se encuentra “la epidemia mundial de ébola, debatida a mediados de 2014 a través de la cobertura de situaciones cotidianas de discriminación y sospecha vividas por haitianos en ciudades brasileñas”. Ver Denise Cogo y Terezinha Silva, “Entre a Fuga e a Invasão: Alteridade e Cidadania da Imigração Haitiana na Mídia Brasileira,” *Revista Famecos – Mídia, Cultura e Tecnologia* 23, no.1 (2016), visitado el 8 de mayo de 2016, <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/21885>.
- 6 • Ver, por ejemplo, la declaración del médico norteamericano Craig Spencer, “Having and Fighting Ebola - Public Health Lessons from a Clinician Turned Patient,” *New England Journal of Medicine* 372 (2015): 1089-1091, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1501355>.

- 7 • En Brasil hubo una amplia difusión de la identidad de un caso sospechoso que era solicitante de refugio. Ver Deisy Ventura y Vivian Holzacker, "Emergências Internacionais de Saúde Pública e Direitos Humanos: O Primeiro Caso Suspeito de Ebola no Brasil", *Lua Nova*, no. 98.
- 8 • Jean Delumeau, *La Peur en Occident (XIVe-XVIIIe siècles) - Une cité assiégée* (Paris: Fayard, 1978): 131. El autor ofrece numerosos ejemplos en los que se responsabiliza a los extranjeros por la peste negra: en Lorena, en 1627, la peste fue llamada "húngara", y en 1636, "sueca"; en Toulouse, en 1630, "peste de Milán"; en Chipre, los cristianos masacraron esclavos musulmanes; en Rusia, los tártaros eran atacados; en 1665, los ingleses acusaban a los holandeses, etc.
- 9 • Charles-Victor Langlois, "Les Anglais du Moyen Âge d'Après les Sources Françaises," *Revue Historique* t. 52, fasc. 2 (1893): 298-315.
- 10 • Franck Collard, "Une Arme Venue D'ailleurs. Portrait De L'étranger En Empoisonneur," *Actes des Congrès de la Société des Historiens Médiévistes de l'Enseignement Supérieur Public* 30, no. 1 (1999): 95-106, visitado el 8 de mayo de 2016, http://www.persee.fr/doc/shmes_1261-9078_2000_act_30_1_1762.
- 11 • Bernard Cottret, *Terre d'Exil. L'Angleterre et Ses Réfugiés Français et Wallons, de la Réforme à la Révocation de l'Édit de Nantes, 1550-1700* (Paris: Aubier, 1985): 55-56.
- 12 • Delphine Moreau, "Dispositifs de Sécurité et Épidémie de SIDA", *Labyrinthe* 22, no. 3 (2005), visitado el 8 de mayo de 2016, <http://labyrinthe.revues.org/1038>.
- 13 • Didier Fassin, "L'Alterité de l'Épidémie. Les Politiques du SIDA à l'Épreuve de l'Immigration," *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17, no. 2 (2001): 139-151, visitado el 1 de junio de 2016, http://www.persee.fr/doc/remi_0765-0752_2001_num_17_2_1782.
- 14 • Moreau, "L'Alterité de l'Épidémie," 2001.
- 15 • Evelyne Micollier, "L'Autre: Porteur Originel et/ou Vecteur Privilégié du VIH/SIDA (Chine Populaire-Taiwan)," *Autrepart - Revue de Sciences Sociales au Sud* (1999): 73-86, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://hal.ird.fr/ird-00445745/document>.
- 16 • También referida como de las 5H, añadiendo a las prostitutas (*Hookers*).
- 17 • Paul Farmer, *AIDS and Accusation - Haiti and the Geography of Blame*, 2a ed. (Berkeley: University of California Press, 2006). Farmer también hace referencia a la reversión puntual del discurso acusador, habiendo los haitianos a veces imputado a los Estados Unidos la introducción del VIH/Sida en Haití.
- 18 • "Près de Trois Quarts des Américains S'opposent à L'entrée Aus États-Unis des Étrangers Séropositifs," *Le Monde*, 16 de febrero de 1993, visitado el 8 de mayo de 2016, http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/16/pres-de-trois-quarts-des-americaains-s-opposent-a-l-entree-aux-etats-unis-des-etrangers-seropositifs_3916822_1819218.html; y "Le Sénat Américain Interdit L'immigration des Étrangers Contaminés par le Virus du SIDA," *Le Monde*, 20 de febrero de 1993, visitado el 8 de mayo de 2016, http://www.lemonde.fr/archives/article/1993/02/20/reperes-medecine-le-senat-americain-interdit-l-immigration-des-etrangers-contamines-par-le-virus-du-sida_3918279_1819218.html.
- 19 • Jean-François Veran et al., "Nem Refugiados, Nem Migrantes: A Chegada dos Haitianos à Cidade de Tabatinga (Amazonas)," *Dados* 57, no. 4 (2014): 1007-1041, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201431>.
- 20 • Didier Fassin, "Une Double Peine - La Condition Sociale des Immigrés Malades du SIDA," *L'Homme*, no. 160 (2001): 137-162.
- 21 • Igor Sacramento e Izamara Machado, "A Imigração Como Risco Para a Saúde: Uma Análise das Representações do Imigrante Africano na Cobertura da Folha de S. Paulo Sobre o Ébola," *Comunicação e Sociedade* [Portugal] 28 (2015): 25-47.
- 22 • Deisy Ventura, "Do Ebola ao Zika: As Emergências Internacionais e a Securitização da Saúde Global," *Cadernos de Saúde Pública* 32, no. 4 (2016): e00033316, visitado el 8 de mayo de 2016, <https://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00033316>.

- 23 • “Ebola Situation Report,” OMS, 5 de mayo de 2016, visitado el 8 de mayo de 2016, http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/205945/1/ebolasisrep_5may2016_eng.pdf?ua=1.
- 24 • “Statement on the 1st Meeting of the IHR Emergency Committee on the 2014 Ebola Outbreak in West Africa,” OMS, 8 de agosto de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-20140808/en/>.
- 25 • Bruno Canard, “Ebola: La Terreur Utile.” *Le Monde*, 13 de agosto de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2014/08/13/ebola-la-terreur-utile_4471002_3232.html#SjZtw67C4QLYFD1A.99.
- 26 • Quentin Crisp, *The Naked Civil Servant* (Nueva York: Penguin, 1997).
- 27 • Sobre la gobernanza global de la salud y las desigualdades, ver Dominique Kerouedan y Joseph Brunet-Jailly (Orgs.), *Santé Mondiale. Enjeu Stratégique, Jeux Diplomatiques* (Paris: Presses de Sciences Po, 2016); y Ottersen *et al.*, “As Origens Políticas das Inequidades em Saúde: Perspectivas de Mudança.” Informe de la comisión The Lancet - Universidad de Oslo, mayo de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, http://ecos-crisfiocruz.bvs.br/tiki-download_file.php?fileId=222.
- 28 • *Midterm elections* que renuevan totalmente la Cámara de Representantes y un tercio del Senado dos años después de las elecciones presidenciales.
- 29 • Gregg Gonsalves y Peter Staley, “Panic, Paranoia and Public Health - The AIDS Epidemic’s Lessons for Ebola,” *New England Journal of Medicine* 371 (2014): 2348-2349, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMp1413425>.
- 30 • Donald Trump, Post en Twitter, 1 de agosto de 2014, 6:22 p.m., visitado el 8 de mayo de 2016, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/495379061972410369>.
- 31 • Ebola is spreading © Chappatte in The International New York Times, August 27, 2014 (I140827).
- 32 • Ebol-ISIS: a scary world © Chappatte in The International New York Times, Oct 11, 2014 (I141011).
- 33 • Ebola in the USA © Chappatte in The International New York Times, Oct 18, 2014 (I141018).
- 34 • The Year of Ebola © Chappatte in The International New York Times, March 25, 2015 (I150325).
- 35 • Ver, por ejemplo, Mit Philips y Áine Markham, “Ebola: A Failure of International Collective Action,” *The Lancet* 384, no. 9944 (2014): 637, visitado el 8 de mayo de 2016, [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61377-5](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61377-5).
- 36 • João Nunes, “Ebola and the Production of Neglect in Global Health,” *Third World Quarterly* 37, no. 3 (2016): 542-556, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1124724>.
- 37 • “State of Maine Department of Health and Human Services v. Kaci Hickox, Docket n. CV-2014-36, Order Pending Hearing.” State of Maine, District Court - Fort Kent, 31 de octubre de 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, http://www.courts.maine.gov/news_reference/high_profile/hickox/order_pending_hearing.pdf (p. 3).
- 38 • “Report of the Ebola Interim Assessment Panel,” OMS, julio de 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf>.
- 39 • D. P. Fidler, “The Ebola Outbreak and the Future of Global Health Security,” *The Lancet* 385, no. 9980 (2015):1884-1901.
- 40 • Versión en portugués aprobada por el Congreso Nacional, Decreto Legislativo 395/2009: OMS, *Regulamento Sanitário Internacional OMS* (Brasília: ANVISA, 2009), visitado el 8 de mayo de 2016, <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/fe029a0047457f438b08df3fbc4c6735/Regulamento+Sanitario+Internacional+versao+para+impresao+090810.pdf?MOD=AJPERES>.
- 41 • Khalid Koser, “Why Travel Bans Will Not Stop the Spread of Ebola.” World Economic Forum, 14 de noviembre de 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <https://www.weforum.org/agenda/2014/11/why-travel-bans-will-not-stop-the-spread-of-ebola/>.
- 42 • OMS, “Report of the Ebola Interim Assessment Panel”, julio de 2015.

43 • David Fidler, "Ebola Report Misses Mark on International Health Regulations." Chatham House, 17 de julio de 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/ebola-report-misses-mark-international-health-regulations>.

44 • Reena Pattani, "Unsanctioned Travel Restrictions Related to Ebola Unravel the Global Social Contract," *Canadian Medical Association Journal* 187, no. 3 (Feb 17, 2015):166-167, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.cmaj.ca/content/187/3/166.full>.

45 • En relación a Canadá, octavo mayor destino del mundo en número de migrantes internacionales – cf. "Migration and Remittances Factbook 2016," Banco Mundial, 2015, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/4549025-1450455807487/Factbookpart1.pdf> (basado en datos de 2013 sobre la migración regular). Conviene recordar que, debido a un brote de síndrome respiratorio agudo grave (en inglés, SARS), en 2002-2003, el país habría sufrido un perjuicio directo e indirecto estimado en 2 mil millones de dólares canadienses debido a restricciones de tráfico; ver Pattani, "Unsanctioned Travel Restrictions," 2015.

46 • Ventura, "Do Ebola ao Zika," 2016.

47 • Khalid Koser, "International Migration and Global Health Security: Five Lessons From the Ebola Crisis," *The Lancet* 385, no. 9980 (2015):1884-1901, visitado el 1 de junio de 2016, doi:10.1016/S0140-6736(15)60858-3.

48 • Ver los principales documentos relativos a la MINAUCE en "UN Mission for Ebola Emergency Response (UNMEER)," Global Ebola Response, 2014, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://ebolaresponse.un.org/un-mission-ebola-emergency-response-unmeer>.

49 • Ver, por ejemplo, David Heymann *et al.*, "Global Health Security: The Wider Lessons From the West African Ebola Virus Disease Epidemic," *The Lancet* 385, no. 9980 (2015): 1884-1901.

50 • Jean-Paul Deléage, "Utopies et Dystopies

Écologiques," *Ecologie & Politique*, no. 37 (2008): 33-43.

51 • Ver, por ejemplo, Marcos Cueto, "Chapter One: Malaria and Global Health at the Turn of the 21st Century: A Return to the 'Magic Bullet' Approach?," in *When People Come First: Evidence, Actuality, and Theory in Global Health*, ed. João Biehl y Adriana Petryna (Princeton: Princeton University Press, 2013): 10-30.

52 • Jean-François Guégan y François Renaud, "Vers Une Écologie de la Santé," en *Biodiversité et Changements Globaux - Enjeux de Société et Défis Pour la Recherche*, ed. Catherine Aubertin, Robert Barbault, Bernard Chevassus-au-Louis y Anne Teyssède (Paris: ADPF, 2005): 100-116.

53 • Es lo que afirma el RSI (ibid.) en su artículo 32: "en la implementación de las medidas de salud de las que trata el presente Reglamento, los Estados Parte tratarán a los viajeros con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales y minimizarán cualquier molestia o angustia asociada a tales medidas".

54 • Es preciso seguir con atención el debate sobre la *cobertura universal de la salud*, propuesta por la OMS, que aparentemente colmaría esa necesidad. Sin embargo, la propuesta fue duramente criticada por varios países, entre ellos Brasil, pues parece en principio atender más a los intereses del mercado de seguros que garantizar efectivamente el derecho a la salud de las poblaciones. Ver, por ejemplo, Paulo Buss *et al.*, "Saúde na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas," *Cadernos de Saúde Pública* 30, no. 12 (2014): 2564-2565, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://www.scielo.br/pdf/csp/v30n12/0102-311X-csp-30-12-02555.pdf>.

55 • Catty Zimmerman *et al.*, "Migration and Health: A Framework for 21st Century Policy-Making," *Plos Medicine* 8, no. 5 (2011): e10001034, visitado el 1 de junio de 2016, visitado el 3 de junio de 2016, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001034>.

56 • Deisy Ventura, "Mobilidade Humana e Saúde Global," *Revista USP*, no.107 (2015): 55-64, visitado el 8 de mayo de 2016, <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i107p55-64>.

**DEISY VENTURA** – *Brasil*

Deisy Ventura es profesora del Instituto de Relaciones Internacionales y de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo. Publicó, entre otros libros, *Direito Global – o caso da pandemia de gripe AH1N1* (São Paulo: Expressão Popular/Dobra Editorial, 2013). Desde 2009, actúa en proyectos de extensión universitaria relacionados a los derechos de los migrantes en la ciudad de São Paulo (SP). Participó en la Comisión de Especialistas creada por el Ministerio de Justicia de Brasil que presentó el Anteproyecto de Ley de Migraciones y Promoción de los Derechos de los Migrantes en Brasil, en 2014.

contacto: deisy.ventura@usp.br

Recibido en mayo de 2016.

Original en portugués. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

“LOS CONTRABANDISTAS SIEMPRE SERÁN MÁS LISTOS, RÁPIDOS Y ASTUTOS QUE LOS GOBIERNOS”

François Crépeau

• *Entrevista con François Crépeau, Relator Especial de Naciones Unidas* •
sobre los derechos humanos de los migrantes durante la llamada “crisis migratoria” en Europa

En la semana que vio morir a 1.083 migrantes en el mediterráneo, la semana más mortífera de 2016 hasta ahora¹ - François Crépeau se tomó un tiempo para hablar con la Revista Sur sobre la situación cada vez más desesperada en la región.

En parte, atribuye la situación actual a las políticas cada vez más restrictivas de la Unión Europea (U.E.) y sus Estados miembros. Concretamente, señaló la dificultad de obtener visados, especialmente para los individuos del Sur global, después de las negociaciones del Convenio de Schengen de 1990 y también la securitización de las políticas migratorias que ahora está en gran parte en manos de los ministerios del interior y asuntos internos. Además, el hecho de que las fronteras de Europa, y otras más lejanas, estén viviendo un grado considerable de conflicto e inestabilidad significa que hay cantidades enormes de refugiados yéndose de Afganistán, Irak, Libia y, en particular, Siria. Estos dos factores crean una alta demanda para los contrabandistas, quienes ofrecen cada vez pasos fronterizos más peligrosos a personas cada vez más desesperadas.

Señala que, durante cuatro años, Europa, Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda no han ofrecido ningún apoyo significativo a los refugiados a través de programas de reasentamiento. La llamada “crisis migratoria”, por lo tanto, tiene múltiples causas, pero, según Crépeau, el factor más importante es la falta de liderazgo político por parte de la mayoría de políticos europeos.

Aquí cuenta a la Revista Sur qué debería estar haciendo Europa y ofrece una previsión prudente en relación a la reciente Declaración U.E.-Turquía, la respuesta más reciente de Europa a la

situación. Exhorta a la prensa y organizaciones de la sociedad civil a que sean la voz de los migrantes y cuenten sus historias a un público influenciado actualmente por políticos que están tranquilos vendiendo imágenes negativas de migrantes para obtener votos.

• • •

Conectas Derechos Humanos • Durante su reciente misión en Grecia, usted fue muy crítico con la UE, describiendo cómo “El sufrimiento de migrantes en Grecia es el resultado de una completa falta de visión a largo plazo y la evidente falta de voluntad política de la U.E.”² ¿De qué otra forma podría haber actuado Europa, y cómo debería estar actuando ahora, para mejorar la difícil situación de los migrantes que intenten entrar ahora y en los próximos años?

François Crépeau • Cuando hablo de Europa, me refiero tanto a las autoridades de la Unión Europea (U.E.) como a los líderes de los distintos países europeos en sus respectivas capitales. Esto no es algo que la U.E. pueda hacer sola, y tampoco es algo que las capitales europeas puedan hacer solas. Hasta hace muy poco, la migración exterior hacia la U.E. todavía era asunto de los Estados miembros individuales. Lo que no ha emergido es un consenso acerca de que los países europeos ya son países de inmigración, que Europa necesita inmigración y que esta inmigración debería ser gestionada tanto individualmente por cada país, como también colectivamente desde Bruselas. Debe ser una alianza. Esto es lo primero.

En segundo lugar, no se ha creado ninguna visión política estratégica común a largo plazo con respecto a la migración que llega a la U.E. y la movilidad a través de las fronteras externas de la U.E. Esta necesita desarrollar una visión y una estrategia de dónde quiere estar en 25, 30 o 50 años con respecto a la movilidad: por ejemplo, un plan a 25 años con varios objetivos y una conferencia cada 5 años para revisar esos objetivos si es necesario. Podría establecerse como objetivo la multiplicación por dos del número de extranjeros protegidos por una facilitación o liberalización de visados en 10 años, entre otras medidas.

La U.E. ya tiene algunos buenos ejemplos de medidas que contribuyen a la movilidad, como la tarjeta azul (que es el equivalente de la tarjeta verde estadounidense), los trabajadores de temporada/trabajadores agrícolas o la directiva sobre estudiantes e investigadores: esta última es nueva, pero las primeras dos han producido resultados muy decepcionantes.³ Los viajes de corta duración también deberían ser considerablemente facilitados. La facilitación de la movilidad legal también resulta ser uno de los objetivos de la Agenda 2030 para los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Esto crearía inmensas oportunidades económicas. Tenemos que librarnos del miedo de que todo el mundo quiera venir a Europa y quedarse. No es cierto. La gente quiere ir y venir. Esa ha sido la experiencia de los Estados Unidos (EE.UU.) con los migrantes mexicanos. Mientras no había una barrera en la frontera entre México y Estados Unidos, los mexicanos entraban en los EE.UU. cuando el mercado laboral estaba en alza y, cuando había una

recesión económica, volvían a México. También podemos tomar el ejemplo del Reino Unido e Irlanda después de 2005, cuando se les permitió a los ciudadanos centroeuropeos moverse dentro de la U.E. El Reino Unido e Irlanda recibieron a un millón y medio de centroeuropeos en pocos meses. Esos fueron los años del boom. Estos migrantes tomaron empleos, crearon riqueza, pagaron sus impuestos y aprendieron habilidades transferibles. Cuando golpeó la crisis económica en 2009-2010, muchos abandonaron el Reino Unido, lo cual minimizó las tasas de desempleo ahí. Perdieron sus trabajos, pero no se quedaron en el Reino Unido. Se fueron a otros lugares a buscar trabajo o crearon sus propios trabajos con las habilidades que habían adquirido en el Reino Unido. Este es exactamente el tipo de movilidad que necesitamos, que la U.E. debería estar promoviendo y alentando.

Conectas • ¿Qué papel deberían desempeñar los países de donde salen y por donde transitan los migrantes en la protección de los derechos de los migrantes, sabiendo que están en desventaja económica comparados a la U.E. y a menudo experimentando una inestabilidad política extrema?

F. C. • Lo que pueden hacer es educar mejor a la ciudadanía sobre los peligros de viajar con contrabandistas. Debemos comprender, no obstante, que en muchos casos estos países son muy pobres y no tienen la posibilidad de crear un mercado de trabajo capaz de sostener a sus jóvenes. Los países de origen también necesitan las divisas fuertes, en forma de remesas, que los migrantes obtienen cuando van a Europa o a otras partes del mundo. Las remesas ayudan considerablemente al desarrollo de esos Estados. Los países de origen deberían negociar y poner presión sobre Europa y otros países del Norte global para que abran más vías de migración legal.

Conectas • Una de las maneras en que la U.E. ha respondido a la situación actual ha sido con la Declaración U.E.-Turquía⁴ que fue anunciada en marzo de 2016 y cuya naturaleza jurídica usted ha descrito como “incierta”. ¿Cuál es su opinión sobre la “Declaración” ahora, tanto en relación a cómo ha funcionado en la práctica como desde un punto de vista de derecho internacional?

F. C. • La U.E. y Turquía afirmaron que, si Turquía cumplía varias condiciones, incluyendo la aceptación del retorno de cualquier migrante irregular que fuese encontrado cruzando la frontera entre Turquía y Grecia, Turquía recibiría 6 mil millones de euros de la U.E. y habría liberalización de visados para los ciudadanos turcos. Esto querría decir que los ciudadanos turcos podrían venir libremente a Europa en visitas de corta duración, incluso para buscar trabajo u oportunidades de negocios. Turquía también tiene la obligación de frenar a los migrantes en su territorio antes de que lleguen a Europa mediante la limitación de las actividades de los contrabandistas y protegiendo mejor a los refugiados y migrantes en su territorio.

En primer lugar, hemos aprendido que no se trata de un acuerdo. Ahora es llamada la “Declaración U.E.-Turquía”. No es, por lo tanto, un acuerdo legal; es una declaración política.

En segundo lugar, su implementación depende de que Turquía obtenga una liberalización de visados, que depende a su vez de que Turquía cumpla una serie de condiciones que la U.E. ha establecido; y no es seguro que Turquía vaya a cumplirlas todas.

La tercera cuestión es que la Declaración está basada en la idea de que todos los refugiados pueden ser devueltos a Turquía. Sin embargo, debo subrayar la importancia de que se lleven a cabo evaluaciones individuales que garanticen que las vulnerabilidades estén siendo identificadas y las decisiones tomadas de acuerdo con cada caso particular, dependiendo de sus necesidades de protección. Ya tenemos un juicio griego que estableció que un sirio no podía ser enviado de vuelta a Turquía porque no se había demostrado que Turquía fuese un país seguro para esa persona.⁵ Este es un ejemplo importante de tribunales defendiendo el derecho de los refugiados de tener evaluaciones individuales y defendiendo el principio de *non-refoulement* (no devolución), como otros tribunales, tales como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, han hecho en el pasado y esperemos continúen haciendo en los siguientes meses y años.

Así pues, mi preocupación principal es cómo la Declaración U.E.-Turquía será implementada y finalizada mientras se garantiza al mismo tiempo la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Conectas • Han aparecido informes de que después de la Declaración U.E.-Turquía, el tráfico de personas en el Mar Egeo se ha reducido. Sin embargo, usted ha apuntado que “combatir los contrabandistas es un camino que no lleva a ninguna parte” ¿Podría ahondar sobre por qué una securitización de la migración, una tendencia política que vemos por todo el mundo, no es la respuesta?

F. C. • Si tienes factores de empuje, tales como la violencia y la pobreza, y factores de atracción, como los mercados de trabajo sumergidos, se crea movilidad. Esta movilidad es ayudada por avances tecnológicos que no existían hace diez años: los “smartphones” (teléfonos inteligentes).

La posesión más importante de los migrantes el verano pasado fue el *smartphone*, con Google Maps y Facebook y la habilidad de estar en contacto con la familia y amigos. Si pones una barrera entre un factor de empuje y un factor de atracción, lo único que creas es un mercado sumergido para bandas criminales. Y eso es exactamente lo que ocurrió. Los circuitos de contrabando de personas se han apropiado del mercado de movilidad ya que los Estados se niegan a ofrecer soluciones de movilidad.

Puedes perjudicar a los contrabandistas durante un tiempo destruyendo un barco por allí, patrullando un poco más por allá y levantando una valla en ese lugar. Pero los contrabandistas tienen muchos recursos, son hábiles con la tecnología y encontrarán otros puntos de paso. Eso hará aumentar el coste económico y humano para los migrantes. Sin duda, hará aumentar el peligro para los migrantes, pero al final acabarán encontrando otros caminos.

Hemos visto una reducción en el número de entradas en Grecia desde Turquía con la implementación de la Declaración U.E.-Turquía. Sin embargo, hemos visto como el número de personas atravesando Libia e intentando llegar a Italia ha vuelto a crecer. Los contrabandistas están trabajando y siempre serán más listos, rápidos y astutos que los gobiernos.

Esta es la lección histórica que podemos sacar de la era de la Prohibición en los EE.UU., o la actual “guerra contra las drogas”: los EE.UU. recuperaron el mercado de los contrabandistas al hacerse cargo de la venta de alcohol y muchos Estados de todo el mundo están ahora legalizando, regulando y gravando con impuestos las drogas, así como ofreciendo lugares de inyección seguros.

Lo que se necesita es que los Estados recuperen el mercado de la movilidad de las manos de los contrabandistas ofreciendo soluciones de movilidad segura, legal y barata a los migrantes, y construyendo un régimen de movilidad abierto pero controlado para toda una generación. Este tipo de movilidad no es ciencia ficción. Hasta finales de los años setenta, la mayoría de personas no necesitaba un visado o podía obtener un visado de visitante con facilidad. En los años 50, 60 y 70, millones de ciudadanos norteafricanos y turcos entraron en Europa legalmente sin visado o con un visado de visitante fácilmente obtenible, que cambiaron a permiso de trabajo tan pronto como encontraron un trabajo. Como la movilidad no estaba prohibida, no había mercado para redes de contrabando de personas. Nadie moría en el Mediterráneo pues todos tomaban transbordadores comunes. Nadie se gastaba todos sus ahorros para conseguir un viaje ilegal. Muy pocos vivían en las sombras de una economía sumergida. Y los documentos de identidad y de viaje de todos los viajeros eran controlados en cada frontera, pues esto era antes del régimen de la U.E. de libre circulación de las personas.

Conectas • A pesar de un breve momento de suspensión en septiembre de 2015 después de la divulgación de la trágica fotografía de Aylan Kurdi yaciendo en una playa turca, los medios de comunicación alimentan una retórica que en su mayor parte es anti-inmigrantes. ¿Qué papel tienen los políticos en avivar ese discurso? y ¿ha visto en sus misiones alguna prueba que sugiera un cambio en esta tendencia?

F. C. • Los políticos en los países democráticos responden a incentivos electorales. Esta es la naturaleza de la democracia representativa en la que vivimos. Los políticos escuchan al electorado porque se juegan su elección. Esto es algo que todos los grupos marginados que han intentado promover sus intereses en el marco democrático han comprendido: los trabajadores industriales a finales del siglo XIX, las mujeres en el siglo XX, los aborígenes en la segunda mitad del siglo XX en Canadá y Australia, los gays y las lesbianas en los tiempos más recientes. Tales grupos se dieron cuenta de que si elevaban la voz e incentivaban a los políticos a escuchar, estos comenzarían a hacerlo y cambiarían su comportamiento, lentamente, pero de forma segura.

Los migrantes, sin embargo, no votan y no pueden ser electos. No hay incentivo electoral en decir algo inteligente o bueno sobre los migrantes porque no hay votos que ganar.

Al contrario, varios países han visto la emergencia de partidos políticos nacionalistas-populistas que dicen todos lo mismo. Solo hablan de inmigración, identidad nacional; a menudo son muy conservadores y a veces, cercanos a la extrema derecha. Los migrantes no pueden contradecir todos los estereotipos que se hacen de ellos como hicieron las mujeres al disipar los estereotipos que se hacían contra ellas hace 50 o 60 años, o como durante la última década los gays y las lesbianas han estado disipando los estereotipos que estaban circulando por la sociedad sobre ellos. Los migrantes no hacen eso porque tienen miedo de ser deportados. Los migrantes no elevan su voz. Pocas veces se movilizan, pocas veces protestan, pocas veces van a los tribunales a luchar por sus derechos ya que su objetivo es permanecer en el país, ganar dinero y mandar dinero a casa.

Por lo tanto, los buenos políticos están en una situación complicada. Los políticos con principios que se preocupan por los derechos humanos a menudo evitan hacer declaraciones sobre temas de migración. No dicen nada porque no quieren decir nada peyorativo sobre los migrantes, pero tampoco quieren perder las siguientes elecciones. Están en el negocio de ganar elecciones. Así que a menudo simplemente permanecen callados. Los políticos que quieren ganar votos y que tienen menos principios despotrican sobre los migrantes para intentar ganar los votos de los movimientos nacionalistas-populistas, que ya son una parte considerable del electorado. Esto es un problema porque significa que los políticos con menos escrúpulos están validando el discurso nacionalista-populista y que no está apareciendo ningún discurso público para contradecir los estereotipos y fantasías nacionalistas-populistas sobre los migrantes. En Europa, la mayoría no se atreve a crear un discurso a favor de la inmigración, la movilidad y la diversidad que le diga al electorado que estos nacionalistas-populistas se equivocan en todo. Esto ocurre en cierta medida en los EE.UU, porque además de los 11 millones de migrantes indocumentados, que son el foco de tanta atención, hay una comunidad inmensa de más de 20 millones de latinos – la mayoría estadounidenses de origen mexicano que votan y a quienes les importa lo que les ocurra a los mexicanos indocumentados en los EE.UU. Pero en Europa eso no se ve, lo cual es muy problemático.

Ahora bien, los medios de comunicación son interesantes porque tienes la “prensa amarilla”, que está muy interesada en los temas de migración pues viven de la indignación y la ira de sus lectores y cualquier cosa mala que se diga sobre los migrantes les indignará y causará ira. Pero también tienes la prensa buena, que está mucho mejor educada de lo que estaba hace diez años. Ahora tienes periodistas que han conocido a migrantes, que han estado en el mar de Andamán y conocido a los rohinyás, o los campamentos griegos en Idomeni, Samos o Lesbos, que han entrevistado a gente y saben exactamente de lo que están hablando. Me parece que van a ser mucho mejores las preguntas a los políticos en los años siguientes gracias a que los medios de comunicación están mejor formados.

Conectas • ¿Cómo evalúa el modo en que el Consejo de Derechos Humanos ha tratado la situación en Europa, sabiendo que no ha habido ni una resolución ni sesión especial sobre el tema?

F. C. • En el nombre “Naciones Unidas”, la palabra importante es “naciones”. Son los países los que deciden de qué quieren hablar. Muchos países del mundo no quieren que el tema de la migración sea discutida en foros internacionales. Muchos de los Estados que entran en la categoría de “países de destino” y son criticados a menudo por la manera en que tratan a los trabajadores migrantes, no quieren que las NN.UU. aborden ese tema. Los Estados miembros dirán que es una cuestión de soberanía territorial, que los movimientos que cruzan el Mediterráneo son un asunto europeo, y que los EE.UU. no deberían meterse. Así que si los países del Consejo de Derechos Humanos no quieren que el Consejo empiece una investigación o celebre una sesión especial, esos países se asegurarán de que el Consejo no pueda hacerlo.

Conectas • Basándose en la experiencia de lo que ha visto en sus muchas misiones, ¿cuál es el modo más efectivo en el que la sociedad civil internacional, en particular del Sur global, puede trabajar tanto para garantizar una mayor empatía y comprensión hacia los migrantes como para contribuir a mejorar los marcos que protejan sus derechos de modo más eficiente?

F. C. • Lo más importante es que este tema se vuelva personal. Los migrantes tienen que ser vistos como seres humanos con derechos, como gente como nosotros que busca protección y seguridad humana, que quiere ser libre del miedo y la necesidad. Es por eso que mucha gente en Europa ha sentido empatía y dado la bienvenida a los migrantes. Eso es lo mejor que pueden hacer las ONG, la sociedad civil y los medios de comunicación: intentar hacer del tema algo personal. Cuenten historias. Muestren que si estuviésemos en sus zapatos, haríamos lo mismo por nosotros y nuestras familias. Lleven a los individuos hasta los responsables políticos, los tribunales, los sindicatos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los defensores del pueblo, los medios de comunicación. Lleven a estos individuos hasta las personas que pueden formar opinión. Al dar a conocer estas historias y al convertir el tema de la migración en algo personal, volviéndolo un tema entre un individuo y otro, podemos desarrollar campañas que se enfoquen en celebrar la diversidad y así hacer que la gente piense distinto sobre los migrantes.

NOTAS

1 • Semana del 25 al 31 de mayo 2016, ver: “Mediterranean Migrant Deaths Spike in May,” International Organization for Migration, 02 de junio de 2016, visitado el 17 de junio de 2016, <https://weblog.iom.int/mediterranean-migrant-deaths-spike-may>.

2 • “Greece: ‘Europe’s lack of political will creating

serious suffering for thousands of migrants in Greece’ – UN rights expert,” The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 17 de mayo de 2016, visitado el 17 de junio de 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19976&LangID=E>.

3 • Para más información ver “Coming to the EU?,” EU Immigration Portal, 11 de mayo de 2016, visitado el 17 de junio de 2016, http://ec.europa.eu/immigration/who-does-what/what-does-the-eu-do/coming-to-the-eu_en.

4 • Para más información ver “EU-Turkey Agreement: Questions and Answers,”

European Commission, 19 de marzo de 2016, visitado el 17 de junio de 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm.

5 • “Migrant Crisis: Greek Judges Tell Syrian Refugee Turkey is Unsafe,” BBC, 21 de mayo de 2016, visitado el 17 de junio de 2016, <http://www.bbc.com/news/world-europe-36345990>.

• • •

*Entrevista realizada en mayo de 2016 por Ana Cernov
y Oliver Hudson (Conectas Derechos Humanos).*



FRANÇOIS CRÉPEAU – *Canadá*

François Crépeau es el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes. Ocupa la cátedra Hans & Tamar Oppenheimer en Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad McGill, donde enseña Derecho Internacional sobre Migración, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional canadiense. Su investigación se enfoca en los mecanismos de control de las migraciones, los derechos de los migrantes, el nexo migración-seguridad y el Estado de derecho aplicado a la globalización. Está titulado por la Universidad McGill, Universidad de Burdeos, Universidad de París II Panthéon-Assas y Universidad de París I Panthéon-Sorbona (doctorado).

contacto: migrant@ohchr.org

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

UNA FUERZA A SER TENIDA EN CUENTA

Zenén Jaimes Pérez

- *Cómo la juventud inmigrante movió* •
al hombre más poderoso del mundo, dos veces

RESUMEN

El movimiento de jóvenes inmigrantes en los Estados Unidos es un ejemplo de cómo una comunidad subestimada, subrepresentada e infravalorada puede convertirse en una importante fuerza política cuando sus miembros luchan por una causa que los une; en este caso los derechos para los migrantes irregulares. Zenén Jaimes Pérez explica la historia del movimiento de jóvenes inmigrantes en los EE.UU. – compuesto en un 80% por migrantes de América Latina – y cómo llevó al presidente Obama a promulgar dos acciones ejecutivas que ofrecieron amparo ante la deportación y permisos de trabajo para millones de individuos, específicamente la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (2012) y la Acción Diferida para los Padres de Ciudadanos Estadounidenses (2014). El autor explica cómo el movimiento recibió orientación, asesoría y apoyo de ex líderes de los derechos civiles y presenta siete métodos, tácticas y prácticas utilizadas por el movimiento de jóvenes inmigrantes para alcanzar estos objetivos. Pérez concluye señalando que, si bien el movimiento ha tenido un éxito considerable y ha impulsado a muchos de sus miembros a puestos de influencia, los retos están lejos de haber sido superados.

PALABRAS CLAVE

Dreamers | Inmigrantes | Jóvenes indocumentados | Organización | Sociedad civil | Estados Unidos de América | Derechos de los migrantes

En los Estados Unidos de América (EE.UU.) más de 11 millones de personas viven sin un estatus legal de inmigración, más que toda la población de Suecia.¹ Esta comunidad, conocida como “inmigrantes indocumentados”, vive por todas partes de los EE.UU. y representa más de cien grupos nacionales y lenguas. Muchos entraron sin inspección por alguna frontera internacional mientras que muchos otros sobrepasaron su plazo de visado y se quedaron en el país sin permiso.² En total, los individuos latinoamericanos representan casi el 80 por ciento de la comunidad indocumentada y más del 50 por ciento tiene menos de 34 años de edad.³ Este “problema de inmigración” ha fastidiado a los políticos durante más de 30 años y ha convertido al aumento de la inmigración en una cuestión política polarizante fundamental.⁴ Sin embargo, los inmigrantes indocumentados solo recientemente se han organizado y empezado a participar en las discusiones políticas sobre sus vida, y de modos muy eficaces.

En la tarde del 20 de noviembre de 2014, jóvenes inmigrantes, sus familias y sus aliados se reunieron alrededor de pantallas de televisión para escuchar un discurso del presidente Barack Obama sobre la política de inmigración en los EE.UU.⁵ Con gran entusiasmo, los jóvenes inmigrantes finalmente recibieron las noticias que querían oír. El presidente Obama iba a promulgar acciones ejecutivas para dar a millones de inmigrantes indocumentados un aplazamiento de su deportación y la oportunidad de obtener un permiso de trabajo mediante un programa ahora conocido como Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses (DAPA, por sus siglas en inglés).⁶

Por segunda vez durante su administración, los inmigrantes del país habían forzado al presidente a actuar tras el fracaso de la reforma migratoria y el aumento masivo de deportaciones de inmigrantes durante la presidencia de Obama.⁷ Las acciones ejecutivas de 2014, aunque todavía enredadas en una batalla legal en la Corte Suprema de EE.UU., hacían eco del amparo que los jóvenes inmigrantes lograron del presidente en 2012, cuando acciones ejecutivas similares proporcionaron amparo ante la deportación y permisos de trabajo para inmigrantes jóvenes cualificados que llegaron como niños en un programa conocido como Acción Diferida para Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés).⁸

Pese a que el partido demócrata y la Casa Blanca han intentado presentar estas acciones ejecutivas como la elección personal del presidente de ser combativo y enfrentarse al obstruccionismo republicano en el Congreso, la historia real es diferente: el presidente Obama fue forzado a hacer esto.⁹ Los jóvenes inmigrantes indocumentados movieron al presidente y al movimiento por los derechos de los inmigrantes hacia adelante mediante una serie de herramientas tomadas y adaptadas de luchas pasadas y actuales por los derechos civiles.

Este artículo cuenta brevemente el origen del movimiento de jóvenes indocumentados antes de presentar los siete métodos, tácticas y prácticas utilizadas por estos jóvenes para hacer avanzar la política migratoria. Se describe además el trabajo actual de los jóvenes indocumentados para tratar los abusos de derechos humanos a los que todavía se enfrentan las comunidades inmigrantes en los EE.UU.

1 • Origen del movimiento de jóvenes indocumentados: 2001-2012

La historia del movimiento de jóvenes indocumentados es compleja y todavía está evolucionando. Esta sección relata algunos de los eventos cruciales entre 2001 y junio de 2012, cuando el presidente anunció la DACA, que proporcionó amparo administrativo ante la deportación a más de 700.000 jóvenes indocumentados.¹⁰ Estos eventos y momentos cruciales han brindado un marco para la situación actual del movimiento hoy en día.

En agosto de 2001, la Ley de Fomento para el Progreso, Alivio y Educación de Menores Extranjeros (DREAM, por sus siglas en inglés) fue introducida por primera vez en el Congreso copatrocinada por senadores de ambos partidos; Orrin Hatch, un republicano del estado de Utah, y Richard Durban, un demócrata de Illinois.¹¹ Para lograr el apoyo de más republicanos, las organizaciones de derechos de los inmigrantes salieron en busca de un joven académico exitoso de Utah que estuviese encontrando obstáculos para entrar en la educación universitaria debido a su estatus de inmigrante. Esto desencadenó una serie de historias de “estudiantes extraordinarios deseosos de ir a la universidad” que los defensores de los derechos de los inmigrantes presentaron a los representantes del Congreso con la esperanza de resolver los casos individuales.¹²

Para principios del 2000, los jóvenes indocumentados habían comenzado a organizarse en ciertos estados, como California, Florida, Nueva York, Massachusetts y Texas. Estos jóvenes presionaron para lograr leyes estatales de “igualdad de matrícula” que eliminaron las tasas de matrícula más altas para los inmigrantes indocumentados.¹³ En estados como California y Texas, donde los estudiantes indocumentados ya tenían igualdad de matrícula y estaban establecidos en los campus universitarios, se formaron grupos de estudiantes universitarios indocumentados para apoyarse y defender la Ley DREAM. Este trabajo proporcionó a los jóvenes el espacio para practicar y desarrollar sus habilidades organizativas.

Sin embargo, tras los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001, se mezcló la inmigración con la seguridad nacional de modos novedosos y preocupantes. En este clima nacional más hostil, los inmigrantes indocumentados se encontraron siendo víctimas de discriminación racial, detención y deportación. En particular, los jóvenes indocumentados lucharon por dos individuos, Kamal Essaheb en Nueva York y Marie Gonzalez en Missouri, que estaban en peligro de ser deportados.¹⁴ Los jóvenes indocumentados fueron capaces de frenar sus deportaciones y se curtieron con nuevas campañas para señalar el dolor y sufrimiento al que todavía se enfrentaban los inmigrantes indocumentados.

Hacia 2004-2005, los jóvenes indocumentados empezaron a reunirse en convocatorias nacionales para discutir cómo hacer que la Ley DREAM sea aprobada, reconociendo que en ese momento la Ley DREAM sería una de las únicas soluciones legislativas posibles para las familias indocumentadas. Grupos de organizaciones lideradas por jóvenes indocumentados planearon acciones como “Dream Graduations” y trabajaron con foros políticos más establecidos en Washington DC para impulsar la legislación.¹⁵

Después de la derrota de la reforma migratoria integral de 2007, de la cual la Ley DREAM formaba parte, los jóvenes indocumentados rompieron sus vínculos con las organizaciones más asentadas de Washington, DC y decidieron promover la Ley DREAM como una ley independiente.¹⁶ Esto dio el empuje inicial para fundar la red *United We Dream* (UWD) en 2008, una organización amplia de jóvenes indocumentados buscando justicia para ellos y sus familias.¹⁷

El año 2010 resultó ser crucial para las incipientes organizaciones de jóvenes indocumentados de todo el país. *El Trail of Dreams* (Camino de Sueños) desde Miami, Florida a Washington, DC y los eventos “*Coming Out of the Shadows*” (Saliendo de las Sombras), donde jóvenes inmigrantes “salían” como indocumentados, ayudó a arrojar una luz sobre el dolor al que se enfrentaban los inmigrantes indocumentados de todo el país.¹⁸ También sentó las bases para la presión nacional tanto a favor de la Ley DREAM como sobre Obama para proteger a los jóvenes indocumentados de la deportación.¹⁹

Estos esfuerzos a veces se contraponían completamente a la estrategia seguida por grupos de defensa de la inmigración más asentados. Estos grupos seguían comprometidos con la idea de que una reforma migratoria integral era un objetivo para el cual toda la gente del movimiento debería trabajar y a menudo reprendían a los jóvenes indocumentados por “olvidarse de sus padres” en sus esfuerzos por una Ley DREAM independiente.²⁰

En 2010, la Ley DREAM fue aprobada en la Cámara de Representantes, pero por cinco votos no lo logró en el Senado.²¹ A pesar de la dolorosa derrota, los jóvenes indocumentados se reunieron en Memphis, Tennessee, para el congreso *United We Dream*, con el fin de redirigir su estrategia hacia el presidente, quién todavía estaba deportando a jóvenes inmigrantes.²²

Durante los dos años siguientes, jóvenes inmigrantes de todo el país con *United We Dream* y otros grupos no afiliados a la organización, realizaron acciones directas no violentas, interrupciones, actos con los medios de comunicación y estrategias jurídicas para proteger a los jóvenes inmigrantes en proceso de deportación.²³ Esta actividad alcanzó su punto máximo en 2012, año de reelección para el presidente Obama en el que tuvo que enfrentarse a un aluvión de críticas por no llevar a cabo la reforma migratoria. En junio, una serie de sentadas tuvieron lugar en las sedes de *Obama for America* de California, Florida y otros estados clave para las elecciones.²⁴

Las acciones contra el partido democrático también fueron complementadas con promoción de políticas y organización con miembros republicanos del Congreso. Los jóvenes indocumentados negociaron con el Senador Marco Rubio, un republicano de Florida, la promoción de una versión republicana de la Ley DREAM.²⁵ La posibilidad de que los republicanos lideren cualquier tipo de reforma migratoria, sobre todo por un republicano latino con grandes esperanzas de ser presidente obligó a la Casa Blanca y a los demócratas a responder seriamente a las exigencias planteadas por los jóvenes indocumentados.²⁶

Además, *United We Dream* y otras organizaciones de jóvenes indocumentados establecieron colaboraciones estrechas con las autoridades legales en inmigración. Juntos, estos grupos

fueron capaces de lanzar severas reprimendas a las alegaciones iniciales del presidente de que no estaba dentro de la autoridad del ejecutivo el promulgar una acción ejecutiva que proporcionase amparo administrativo a los jóvenes indocumentados.²⁷ Estas colaboraciones ayudaron a fortalecer el brazo jurídico de los jóvenes indocumentados.

El 15 de junio de 2012 el presidente Obama anunció finalmente la DACA. Tras 25 años de derrotas los jóvenes indocumentados habían logrado una victoria significativa: habían presionado al presidente Obama para que ofreciese amparo. La victoria dio a la juventud inmigrante la fuerza, poder y resolución para continuar luchando por los millones de personas todavía en peligro de deportación y establecer el marco para la petición de 2013 por una reforma migratoria integral y los esfuerzos siguientes por la DAPA y para detener las deportaciones.²⁸

2 • Los 7 métodos, tácticas y prácticas utilizadas por los jóvenes indocumentados para promover la justicia

La historia del movimiento de jóvenes indocumentados nos da una panorámica de las actividades emprendidas por los jóvenes de todo el país para cambiar las políticas. Aunque los jóvenes indocumentados han tenido que “pilotar el avión mientras lo construían”, todas estas actividades y acciones no fueron en modo alguno aleatorias. Por el camino, los jóvenes indocumentados recibieron orientación, asesoría y apoyo de los ex líderes y defensores de los derechos civiles que construyeron gran parte del marco para organizar movimientos de masas en los EE.UU.

De hecho, muchos de los principios y tácticas organizativas como “salir del armario” fueron tomados del movimiento por los derechos LGBTQ y el influyente Comité Coordinador Estudiantil No Violento (SNCC, por sus siglas en inglés) que promovió los derechos civiles de los negros en los 1960. Los siguientes siete métodos, tácticas y prácticas proporcionan el marco de cómo los jóvenes indocumentados lograron el éxito en la lucha por la justicia para los inmigrantes.

1 – Las historias son poder

Ya desde el comienzo, compartir historias personales fue la herramienta más importante para los jóvenes indocumentados. Antes de esta extendida práctica, los defensores de la inmigración se habían basado en complejos argumentos jurídicos y económicos para sus reclamaciones. No fue hasta que los jóvenes indocumentados comenzaron a compartir sus historias que se le puso una cara humana al tema político. El país ya no podía ignorar el problema. Aunque las historias iniciales se enfocaron en jóvenes indocumentados con “alto potencial”, o de tipo “el soñador”, el movimiento está compartiendo ahora las historias de inmigrantes indocumentados que han sido víctimas de racismo, discriminación y criminalización.

Compartir historias también fue transformador para los jóvenes indocumentados. Al compartir sus historias públicamente se enfrentaron a una posible detención y deportación. Hasta el día de hoy, los eventos nacionales “Salir de las Sombras” continúan proporcionando a los jóvenes indocumentados un espacio para compartir sus historias humanas complejas y en evolución.²⁹

2 – Las personas más afectadas son la prioridad

United We Dream y varias otras organizaciones de jóvenes indocumentados fueron fundadas con el objetivo expreso de asegurarse que las personas más afectadas por el quebrado sistema migratorio en los EE.UU. fueran la prioridad a la hora de tomar decisiones. La presencia de inmigrantes indocumentados en reuniones con otros defensores de inmigrantes, responsables políticos y el público transformó la percepción de esta comunidad de estar desesperanzados y con miedo, a verse como agentes de sus propias decisiones.

En *United We Dream*, el poder de tomar decisiones de la organización todavía está basado en este concepto. La mayoría del personal es de beneficiarios de la DACA o son niños ciudadanos estadounidenses hijos de inmigrantes. Además, el Comité de Liderazgo Nacional de *United We Dream*, el grupo de individuos elegidos por las oficinas locales y los afiliados de organizaciones de jóvenes indocumentados establecen la dirección, visión y marco para el personal.³⁰ Esta estructura garantiza que las decisiones y estrategias para el trabajo estén profundamente enraizadas en las experiencias de las personas que se han enfrentado directamente al quebrado sistema de inmigración.

3 – Los jóvenes están en el centro

Antes de que los jóvenes indocumentados “saliesen a la luz” y de la creación de sus propias organizaciones, muchas de las organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes establecidas no proporcionaban el espacio para que los jóvenes creciesen y desarrollasen sus capacidades. De hecho, muchas de estas organizaciones eran hostiles a que los jóvenes tomaran decisiones políticas cruciales.³¹ *United We Dream* y otras organizaciones de jóvenes inmigrantes indocumentados dio la vuelta a esto garantizando que los jóvenes estén tomando las decisiones organizativas cruciales a nivel local, regional y nacional y tengan un espacio sustantivo en el proceso de toma de decisiones, trabajando al mismo tiempo de un modo intergeneracional en sus comunidades.

4 – El trabajo atraviesa distintos ámbitos

El movimiento de jóvenes indocumentados no existe en un lugar aislado. El movimiento está madurando en el momento en que otros movimientos de jóvenes, comunidades de color y comunidades marginadas también están defendiendo sus derechos en los EE.UU.³² Los jóvenes inmigrantes indocumentados no solo han transformado la política migratoria, sino que también han desempeñado un papel importante en varias cuestiones que afectan a sus vidas y a sus países, desde la reforma educativa hasta el sistema jurídico penal.

Este principio está reflejado con claridad en la enorme cantidad de colaboración entre jóvenes inmigrantes indocumentados y organizaciones de derechos LGBTQ. En 2012, un grupo de jóvenes LGBTQ indocumentados se reunió para fundar el *Queer Undocumented Immigrant Project* (QUIP).³³ Es un programa de *United We Dream*, siendo la misión de QUIP la de organizar a los inmigrantes LGBTQ y a sus aliados para abordar barreras sociales y sistémicas que les afectan a ellos y a la más amplia comunidad LGBTQ e inmigrante. El proyecto ayudó a transformar los espacios de la defensa de los inmigrantes y los LGBTQ, que anteriormente no se comunicaban ni trabajaban juntos.³⁴

5 – Construyendo comunidad e identidad

Las organizaciones de jóvenes indocumentados no solo sirven para organizarse para el cambio político, sino que también son espacios para construir una identidad común y compartida. A menudo, los eventos de *United We Dream* se convierten en espacios donde los jóvenes indocumentados se encuentran y se hacen amigos de otros con experiencias parecidas y comparten su indignación ante la injusticia.³⁵ Esta identidad común, creada tanto intencionalmente como *ad hoc* con el paso de los años, ayuda a construir la comunidad de líderes que al final hacen avanzar campañas, acciones y políticas.

6 – La organización es desde las bases

Aunque los jóvenes líderes indocumentados y sus organizaciones han adquirido una prominencia nacional en los últimos seis años, *United We Dream* y otras organizaciones todavía mantienen el cometido esencial de organizarse desde las bases. Esta teoría de organización está basada en un estilo iniciado por la líder negra de derechos civiles, Ella Baker. El modelo Ella Baker se funda en la idea de que las comunidades tienen las respuestas y recursos que necesitan para crear el cambio que quieren.³⁶ El papel del organizador es empoderar a las comunidades de base con las herramientas y recursos para articular e implementar las respuestas que ya tienen.

Este modelo fue puesto en práctica en la lucha de dos años por la DACA. Los jóvenes indocumentados se ponían en riesgo de detención y deportación a pesar de las declaraciones del presidente Obama de que los jóvenes no estaban siendo deportados. Estos jóvenes sabían lo que querían: amparo contra la deportación y capacidad de trabajar libremente. El papel de organizador de *United We Dream* fue ayudar a los jóvenes indocumentados a articular esta situación con acción directa no violenta.

7 – Debe haber un asiento en la mesa donde se toman las decisiones políticas

En las etapas iniciales del movimiento de jóvenes indocumentados, los organizadores y líderes trabajaban completamente desde “fuera”. Acciones, marchas y eventos dirigidos por los jóvenes indocumentados mientras que los abogados y defensores del Partido Demócrata y otras organizaciones establecidas se reunían con los representantes

electos y otros responsables políticos. Los jóvenes indocumentados se dieron cuenta rápidamente de que eso era inadecuado. Un cambio intencionado siguió a esta situación y las organizaciones de jóvenes indocumentados aprendieron la manera de presionar tanto desde “fuera” como desde “dentro”. Por primera vez en la historia, jóvenes indocumentados se reunían con senadores, representantes, e incluso con el presidente para pasar su mensaje y hacer avanzar sus propias políticas.

3 • Lo que todavía necesita hacerse

A pesar de conseguir amparo para millones de inmigrantes indocumentados, los jóvenes indocumentados todavía están trabajando para promover los derechos humanos de las comunidades de inmigrantes. El mandato del presidente Obama ha estado marcado por una estrecha interconexión entre el sistema migratorio y el sistema penal. La administración de Obama ha supervisado la deportación de casi tres millones de inmigrantes utilizando el mantra de “familias, no delincuentes”.³⁷ Esta interconexión ha tenido lugar durante una acalorada discusión nacional sobre los efectos del encarcelamiento en masa de las comunidades de color.³⁸ Los jóvenes indocumentados ahora están apostando por abordar esta flagrante omisión compartiendo historias de los “dreamers”, padres, y comunidades que se enfrentan a la detención y deportación (a menudo simplemente por un delito que puede ser tan pequeño como la posesión de marihuana), y la enorme cantidad de dinero gastada en la detención de inmigrantes, incluyendo a mujeres y niños.³⁹

Además, la lucha de los jóvenes indocumentados no ha terminado con la DACA y la DAPA. La victoria de la DAPA en 2013 no ha sido materializada debido a una impugnación judicial presentada por el fiscal general de Texas y otros 26 estados.⁴⁰ Los impugnadores republicanos alegan que el presidente excedió su autoridad ejecutiva al crear esta política.⁴¹ Ahora la victoria está siendo examinada por la Corte Suprema de los EE.UU., donde ocho jueces deben decidir si cinco millones de inmigrantes indocumentados pueden solicitar amparo ante la deportación y permisos de trabajo.

Muchos de los primeros activistas de *United We Dream* y de otros grupos de jóvenes indocumentados ahora tienen puestos de influencia y liderazgo dentro del Partido Demócrata y las campañas presidenciales de Hillary Clinton y Bernie Sanders.⁴² Sus vidas y carreras fueron transformadas por su participación en el movimiento, convirtiéndolos en poderosos agentes de cambio. Sin embargo, la tensión entre mantener una identidad política externa y participar en la estructura del partido continúa causando mucha discusión y conversación en los grupos de jóvenes indocumentados del país.

A pesar de estos desafíos, los jóvenes indocumentados han conseguido avances en la política migratoria al tiempo que han construido una nueva plataforma para que la juventud de color se implique en la política. Los métodos, tácticas y prácticas descritas han sido decisivos para colocar al movimiento de jóvenes indocumentados en el lugar que ocupa ahora. Estas

herramientas han logrado dos veces el amparo administrativo del presidente de los EE.UU. y han hecho avanzar una reforma migratoria integral más que en los últimos 25 años. Estas herramientas se adaptarán, evolucionarán y crecerán a medida que el movimiento de jóvenes indocumentados continúe madurando.

NOTAS

- 1 • "Unauthorized Immigrant Population Profiles," Migration Policy Institute, 15 de enero de 2015, visitado el 16 de mayo de 2016, <http://www.migrationpolicy.org/programs/us-immigration-policy-program-data-hub/unauthorized-immigrant-population-profiles>.
- 2 • Ibid.
- 3 • Ibid.
- 4 • Edward Alden, "Winning the Next Immigration Battle." *Foreign Affairs*, 11 de febrero de 2013, visitado el 16 de mayo de 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2013-02-11/winning-next-immigration-battle>.
- 5 • David Taintor, David, "President Obama Announces Immigration Action." *MSNBC*, 21 de noviembre de 2014, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.msnbc.com/msnbc/white-house-outlines-immigration-priorities-ahead-obama-speech>.
- 6 • "It's Time to Fix Our Broken Immigration System," *The White House*, 21 de noviembre de 2014, visitado el 01 de mayo de 2016, <https://www.whitehouse.gov/.../immigration/immigration-action>.
- 7 • Tim Rogers, "Obama Has Deported More Immigrants Than Any Other President. Now He's Running Up the Score." *Fusion*, 7 de enero de 2016, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://fusion.net/story/252637/obama-has-deported-more-immigrants-than-any-other-president-now-hes-running-up-the-score/>.
- 8 • Tom K. Wong et al., "Undocumented No More - A Nationwide Analysis of Deferred Action for Childhood Arrivals, or DACA." *Center for American Progress*, 20 de septiembre de 2013, visitado el 01 de mayo de 2016, <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2013/09/20/74599/undocumented-no-more/>.
- 9 • Jeffrey Toobin, "An Ideological Scramble on Immigration at the Supreme Court." *The New Yorker*, 19 de enero de 2016, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.newyorker.com/news/daily-comment/an-ideological-scramble-on-immigration-at-the-supreme-court>.
- 10 • "Number of I-821D, Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals by Fiscal Year," *United States of America, Departamento de Seguridad Nacional, Ciudadanía y Servicios de Inmigración*, 01 de abril de 2016, visitado el 26 de mayo de 2016, https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/Reports%20and%20Studies/Immigration%20Forms%20Data/All%20Form%20Types/DACA/I821_daca_performancedata_fy2015_qtr4.pdf.
- 11 • "Development, Relief, and Education for Alien Minors Act or the DREAM Act, S. 1291, 107th Cong. (2001-2002)," *Congreso de los Estados Unidos, Imprenta*.
- 12 • Jose Antonio Vargas, "My Life as an Undocumented Immigrant." *The New York Times*, 25 de junio de 2011, visitado el 01 de mayo de 2016, http://www.nytimes.com/2011/06/26/magazine/my-life-as-an-undocumented-immigrant.html?_r=0.
- 13 • Zenén Jaimes Pérez, "Removing Barriers to Higher Education for Undocumented Students." *Center for American Progress*, 5 de diciembre de 2014, visitado el 26 de mayo de 2016, <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2014/12/05/101366/removing-barriers-to>

higher-education-for-undocumented-students/.

14 • Kamal Essaheb, "Kamal Essaheb And His Two Brothers: Immigrant Success Stories Face Pending Deportation." *Immigration Daily*, 10 de junio de 2005, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.ilw.com/articles/2005,0613-Essaheb.shtm>.

15 • Maggie Jones, "Coming Out Illegal." *The New York Times*, 23 de octubre de 2010, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.nytimes.com/2010/10/24/magazine/24DreamTeam-t.html>.

16 • Julianne Hing, "How Undocumented Youth Nearly Made Their DREAMs Real in 2010." *Colorlines*. 20 de diciembre de 2010, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.colorlines.com/articles/how-undocumented-youth-nearly-made-their-dreams-real-2010>.

17 • "Our History," *United We Dream*, n.d., visitado el 01 de mayo de 2016, <http://unitedwedream.org/about/history/>.

18 • David Montgomery, "Trail of Dream Students Walk 1,500 Miles to Bring Immigration Message to Washington." *Washington Post*, 10 de mayo de 2010, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/30/AR2010013001384.html>.

19 • Ibid.

20 • Roberto G. Gonzales, "Left Out But Not Shut Down: Political Activism and the Undocumented Student Movement," *Journal of Law and Social Policy* 3, no. 2 (2008): 219.

21 • Ibid.

22 • Julia Preston, "Young Immigrants Say It's Obama's Time to Act." *The New York Times*, 30 de noviembre de 2012, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.nytimes.com/2012/12/01/us/dream-act-gives-young-immigrants-a-political-voice.html>.

23 • Preston, "Young Immigrants", 30 de noviembre de 2012.

24 • Ibid.

25 • John D. Skretny y Jane Lilly López, "Obama's Immigration Reform: The Triumph of Executive Action," *Indiana Journal of Law and Social Equality* 2,

no. 1 (2013): iii.

26 • Ibid.

27 • Michael Kagan, "Binding the Enforcers: The Administrative Law Struggle Behind Pres. Obama's Immigration Actions," *University of Richmond Law Review* 50 (2016): 665.

28 • Adrian Carrasquillo, "How The Immigrant Rights Movement Got Obama To Save Millions From Deportations." *BuzzFeed*, 22 de noviembre de 2014, visitado el 01 de mayo de 2016, <https://www.buzzfeed.com/adriancarrasquillo/how-the-immigrant-rights-movement-got-obama-to-save-millions>.

29 • Raquel Reichard, "Why This Undocumented Latina Launched Coming Out of the Shadows Month." *Latina*, 07 de marzo de 2016, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.latina.com/lifestyle/our-issues/latina-launches-coming-out-shadows-month>.

30 • "Our History," *United We Dream*, n.d..

31 • Preston, "Young Immigrants", 30 de noviembre de 2012.

32 • John Eligon, "One Slogan, Many Methods: Black Lives Matter Enters Politics." *The New York Times*, 18 de noviembre de 2015, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.nytimes.com/2015/11/19/us/one-slogan-many-methods-black-lives-matter-enters-politics.html>.

33 • "Queer Undocumented Immigrant Project," *United We Dream*, n.d., visitado el 01 de mayo de 2016, <http://unitedwedream.org/about/projects/quip/>.

34 • Ibid.

35 • Deepak Bhargava y Rea Carey, "For Love and Country: LGBT Americans and Immigration Rights." *The Huffington Post*, 02 de febrero de 2016, visitado el 01 de mayo de 2016, http://www.huffingtonpost.com/deepak-bhargava/lgbt-immigration_b_2542034.html.

36 • Charles Payne, "Ella Baker and Models of Social Change," *Journal of Women in Culture and Society* 14, no. 4 (1989): 885-898.

37 • Christie Thompson, "Deporting 'Felons, Not Families' Obama's Immigration Plan Has No Room for Criminals. But What's a Criminal?" *The Marshall Project*, 21 de noviembre

de 2014, visitado el 01 de mayo de 2016, <https://www.themarshallproject.org/2014/11/21/deporting-felons-not-families#.TW9Xb26Eg>.

38 • Thompson, "Deporting 'Felons, Not Families' Obama's Immigration Plan," 21 de noviembre de 2014.

39 • Ibid.

40 • Linda Greenhouse, "When Smart Supreme Court Justices Play Dumb." *The New York Times*, 27 de abril

de 2016, visitado el 01 de mayo de 2016, <http://www.nytimes.com/2016/01/28/opinion/when-smart-supreme-court-justices-play-dumb.html>.

41 • Ibid.

42 • Luisa Laura Heredia, "More Than DREAMS: How DREAMer Activism Is Breaking Down The Walls That Divide The Undocumented Community," *NACLA Report on the Americas* 48, no. 1 (2016): 59-67.



ZENÉN JAIMES PERÉZ – México / E.E.U.U.

Zenén Jaimes Pérez es actualmente analista de políticas e incidencia política en *United We Dream*; la red dirigida por jóvenes inmigrantes más grande de los Estados Unidos. Ha compartido su investigación y análisis en varias publicaciones, herramientas online, convocatorias, presentaciones y sesiones informativas con responsables políticos a nivel nacional, estatal y local. Zenen trabajó anteriormente como analista principal de políticas en *Generation Progress*, la rama de participación de los jóvenes del Centro para el Progreso Americano en Washington, DC. También ha trabajado en *Advocates for Youth* así como en *Gay & Lesbian Victory Fund*.

Como primera generación universitaria de su familia, Zenen se licenció en la Universidad de Georgetown en 2013 y ha dedicado gran parte de su tiempo a defender la igualdad en la educación para los estudiantes inmigrantes. Su familia proviene de un pequeño pueblo mexicano llamado Palmar Chico, en el Estado de México.

contacto: zenen@unitedwedream.org

Recibido en mayo de 2016.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa.



"Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

EL LENGUAJE COMO HERRAMIENTA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

Pablo Ceriani Cernadas

- *Notas críticas sobre el concepto de “migrante económico” y su impacto en la vulneración de derechos*

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo examinar críticamente, desde un enfoque de derechos humanos, el proceso de construcción y utilización de determinados conceptos en el campo de las migraciones internacionales. Destaca, en primer lugar, la contradicción entre diversos términos y la realidad que supuestamente explican o definen. En segundo lugar, visibiliza cómo esos conceptos cumplen una doble función: ocultar otros aspectos de esa realidad, y legitimar políticas y decisiones que se presentan como la necesaria reacción a hechos definidos de forma recortada, si no tergiversada. Detrás de los conceptos y las políticas que buscan legitimar, se constatan graves y múltiples afectaciones a los derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

Este análisis sobre prácticas discursivas y políticas migratorias prestará especial atención a un concepto utilizado de manera amplia por la prensa internacional y diversos actores sociales y políticos: los “migrantes económicos”. En los últimos dos años, este concepto ha llegado tal vez a su máxima expresión, al calor de las respuestas que se han dado en el contexto de la migración de decenas de miles de niños, niñas y adolescentes desde Centroamérica hacia Estados Unidos a mediados de 2014, así como, un año después, del desplazamiento hacia Europa desde Siria y otros países de Medio Oriente y África.

PALABRAS CLAVE

Política Migratoria | Migrantes Económicos | Derechos Humanos | Mediterráneo | Centro America | México

La intención de la neolengua no era solamente proveer un medio de expresión a la cosmovisión y hábitos mentales propios de los devotos del Ingsoc, sino también imposibilitar otras formas de pensamiento.

Esto se conseguía inventando nuevas palabras y desvistiendo a las palabras restantes de cualquier significado heterodoxo, y a ser posible de cualquier significado secundario. Por ejemplo: la palabra libre aún existía en neolengua, pero sólo se podía utilizar en afirmaciones como «este perro está libre de piojos», o «este prado está libre de malas hierbas». No se podía usar en su viejo sentido de «políticamente libre» o «intelectualmente libre».(...)

El vocabulario B se componía de palabras que habían sido construidas deliberadamente con propósitos políticos. (...)

Ninguna palabra en el vocabulario B era ideológicamente neutra. Muchas eran eufemismos.
(George Orwell, 1984)

Quiero hacer un llamamiento a todos los potenciales emigrantes económicos ilegales, estén donde estén. No vengán a Europa
(Donald Tusk, Presidente del Consejo de la Unión Europea, 3 de marzo de 2016)

Tienen que entender que nadie se pone a sus hijos en un barco a menos que el mar sea más seguro que la tierra.
(Warsan - Shire, Home)

• • •

1 • Introducción

El artículo incluye en primer lugar algunas reflexiones sobre las estrategias discursivas que caracterizan la narrativa contemporánea sobre las migraciones, especialmente en clave de políticas migratorias. En particular, se analiza el rol que tiene la producción de eufemismos, destacándose aquellos relativos a dispositivos de control migratorio como la detención y expulsión de migrantes. Luego, se dará cuenta del error de clasificar la movilidad de personas entre dos categorías – refugiados y migrantes económicos – incomparables entre sí, así como del carácter sesgado y reduccionista del término “migrante económico” para describir una realidad compleja y multidimensional. Luego, se señala brevemente cómo este concepto se vincula con una visión desfasada y excluyente de nociones como la de

“migración forzada” y la llamada “necesidad de protección internacional”, las cuales requieren una urgente revisión. Se evidenciará también lo que oculta el concepto “migrante económico”, en especial la diversidad y magnitud de vulneraciones a derechos básicos que empujan a millones de personas a salir de sus países.

Seguidamente, se examinará el problema central del concepto “migrante económico”, esto es, el hecho de que, al omitir cualquier clase de explicación desde un enfoque de derechos, coadyuva a la justificación y legitimación de las respuestas que están dando los Estados ante las migraciones, de manera creciente, en casi todas las regiones del mundo. Estas respuestas han impactado notablemente no solo en la negación del derecho humano a salir del país, sino también en el incremento de los riesgos en el tránsito y, particularmente, en la multiplicación de medidas arbitrarias de detención y expulsión de migrantes, solicitantes de asilo, e incluso personas reconocidas como refugiadas.

En este contexto, se argumentará que la clasificación y separación tajante entre migrantes y refugiados, o entre migración económica y migraciones forzadas, junto a otros conceptos, han conducido, por un lado, a la creciente desprotección de los derechos de las personas migrantes y, por el otro, paradójicamente, a poner en crisis el derecho humano al asilo y una de sus principales formas de materializarlo – el estatuto de refugiados.

A modo de conclusión, se intenta observar esta problemática desde el paradigma contrario, es decir, sobre los posibles efectos positivos, en el corto y largo plazo, de un cambio en la narrativa acerca de la movilidad internacional de personas. Se parte de la idea que una gobernabilidad de las migraciones que pretenda ser coherente, eficaz, comprensiva y, en especial, respetuosa de los principios y obligaciones de derechos humanos, requiere indefectiblemente un cambio sustancial en las prácticas discursivas.

2 • Políticas migratorias: terreno fértil para los eufemismos

El concepto “migrante económico” constituye un ejemplo más de una nota distintiva de las políticas migratorias en los últimos años: el uso de eufemismos. A través de estos eufemismos se elaboran formas discursivas con ciertos objetivos político-comunicacionales, los cuales generan consecuencias en al menos dos planos: primero, en legitimar determinado enfoque de la política migratoria, usualmente de sesgo securitario; segundo, consecuentemente, en la afectación de derechos y garantías de personas que migran o intentan migrar.

Según Gallud Jardiel, en el ámbito político los eufemismos son *nociones adulteradas* que pueden tener como objetivo una forma de manipulación social.¹ Sánchez destaca que esta herramienta lingüística de manipulación está destinada a la “persuasión masiva de los ciudadanos (...) se utilizan como instrumento para disfrazar la realidad”.² Algunos eufemismos buscan invisibilizar, camuflar, describir algo de una manera diferente – ocultando

o desvirtuando toda o parte de la realidad –; se trata de una construcción discursiva que intenta generar una reacción ante un hecho o fenómeno, la cual sería otra si esa realidad fuera denominada o explicada de otra forma.

Estos rasgos de los eufemismos en el terreno político se verifican claramente en el ámbito de las políticas migratorias. En palabras de Van Dijk, “la muy conocida figura retórica del eufemismo, un movimiento semántico de mitigación, juega un papel importante cuando se habla sobre los inmigrantes”.³ Esto se da con particular intensidad en el lenguaje diseñado en muchos países para referirse a los dispositivos de control de la migración, especialmente los dos mecanismos principales de respuesta a la migración irregular: la privación de la libertad y la expulsión del país.

Al observar los dispositivos diseñados para la privación de la libertad de una persona por razones migratorias, nos encontramos palabras como las siguientes: *detención, retención, aseguramiento, alojamiento, estadia, aprehensión cautelar, internamiento, albergar, acomodar, etc.* En cuanto a los lugares donde se aplican estas medidas (más allá de casos en que migrantes son detenidos en comisarías y prisiones), pueden identificarse nombres como *Centro de recepción, Estación migratoria, Centro de aprehensión/acogida temporal, Albergue*, o, entre otros, *Centro de internamiento de extranjeros*. En otros idiomas también se observa la misma creatividad: *Immigration Housing Facilities, Immigration Transit Accomodation, Removal Centers, Foreigners Guesthouses, Family Residential Centers, Zone de Rétention, Locall/Centre de Rétention Administrative, Centro di Accoglienza, Centro di Identificazione ed Espulsione, etc.*

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos es bien claro en esta materia. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el concepto “privación de la libertad abarca cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona (...) ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley (...) sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: (...) centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas.”⁴

Por ello, sin perjuicio de la denominación utilizada por cada país, no hay duda de que cuando una persona migrante se encuentra en un establecimiento por decisión de una autoridad pública en el marco de un procedimiento migratorio, y no puede salir de allí de manera voluntaria, se encuentra privada de su libertad. Como consecuencia, todos los estándares, principios y deberes relativos al derecho a la libertad y la prohibición de detención arbitraria, deben regir sin excepción alguna. Por limitaciones de espacio, aquí no se analiza en detalle en el análisis de la privación de la libertad de migrantes, uno de los síntomas más graves de la profunda crisis en materia de derechos humanos de personas migrantes y solicitantes de asilo. Cabe decir al menos que, aunque el problema principal es la detención en sí misma

de millones de personas por razones administrativas, estas prácticas se agravan porque en la mayoría de los casos se realiza sin siquiera las mínimas garantías sustantivas (principio de legalidad, por ejemplo) y formales (garantías de debido proceso).

El uso extendido de eufemismos para (no) referirse a la detención migratoria está íntimamente vinculado con esa preocupante tendencia. Estos eufemismos ocultan una realidad, en doble sentido: jurídica, al intentar no presentar estas prácticas como una privación de la libertad; y fáctica, al no describirla como realmente sucede en los hechos. Asimismo, buscan legitimar esa medida, bien porque se exhibe como una medida de protección (o al menos no de coerción) o porque se explica a partir de otras estrategias discursivas (ej., la migración como amenaza). Finalmente, coadyuvan a omitir los derechos y garantías que deberían asegurarse en estos casos. El razonamiento sería simple: si la persona no está privada de la libertad, ¿por qué entonces deberían aplicarse las normas y principios previstos para tales circunstancias?

Algo similar ocurre con las medidas dirigidas a trasladar a una persona migrante de manera forzosa hacia otro país, desde un país de destino o de tránsito, o incluso aguas internacionales. Nos encontramos con términos como deportación, repatriación, expulsión, retorno voluntario, retorno asistido, devolución, traslado, entre otros. Son formas variadas de denominar lo que en la práctica, y particularmente en el plano jurídico, es la aplicación de una medida sancionatoria que afecta derechos fundamentales de una persona. Primero, la libertad, al trasladarlo forzosamente, pero también muchos otros en juego, según cada caso, como la vida familiar, la vivienda, los derechos laborales, los derechos de niños/as, o incluso el derecho a la integridad física y la vida.

La aplicación de estas sanciones también se caracteriza por la negación o el recorte de las garantías de debido proceso que deberían asegurarse en cualquier procedimiento por el cual una autoridad pretende imponer una sanción o pena a una persona. En algunos casos, se trata de prácticas de expulsión sin procedimiento alguno, afectando incluso el derecho al asilo y el principio de no devolución.⁵ De igual manera, en otro trabajo hemos analizado el rol que juegan los eufemismos para legitimar la detención y expulsión de decenas de miles de niños, niñas y adolescentes migrantes desde México hacia Centroamérica.⁶

En el próximo acápite se examina un eufemismo que, habiendo adquirido una creciente atención en los últimos años, contribuye a legitimar estas prácticas: los “migrantes económicos”.

3 • El concepto “migrante económico”: jurídicamente inexistente, reduccionista y equivocado

A lo largo de 2015, en el contexto de la atención mediática global hacia la movilidad de millones de personas entre países de África y Medio Oriente, y desde ahí hacia territorio europeo, se dieron diversos debates sobre la clasificación de las personas que migran en

esas circunstancias. Dentro de las discusiones políticas, académicas y periodísticas sobre este desplazamiento – afectado en buena medida por el conflicto armado en Siria –, los intentos de explicar la distinción entre “refugiados” y “migrantes económicos” han tenido un lugar central. En razón del impacto en las medidas adoptadas desde entonces, es necesario efectuar algunas reflexiones al respecto.

Para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “migrante económico” refiere a “una persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. (...) se distingue del de ‘refugiado’ que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe”.⁷ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al preguntarse por la distinción “entre un refugiado y un migrante económico”, afirma que “un migrante abandona su país voluntariamente, en busca de una vida mejor. Para un refugiado, las condiciones económicas del país de asilo son menos importantes que su seguridad”.⁸

Con más o menos matices, diversos especialistas, comunicadores y políticos han realizado y/o difundido una descripción similar respecto de estas dos supuestas “categorías” de personas que migran. Veamos a continuación por qué el término “migrante económico” es un concepto jurídicamente inexistente, reduccionista, equivocado y representa una visión desfasada y anacrónica. Luego nos detendremos en las consecuencias negativas de su utilización, particularmente dentro del campo de las políticas migratorias y de asilo.

3.1 – Una categoría jurídicamente inexistente

El concepto “migrante económico” no tiene ninguna clase de definición o base jurídica. Y esto no es un tema menor, ya que su uso extendido se ha hecho en comparación o contraposición con otro que sí tiene una connotación jurídica, con base en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su implementación desde entonces.

En tanto no hay duda alguna de la posibilidad de precisar los elementos que configuran el “estatus de refugiado”, el uso comparativo de ambos conceptos es un ejercicio inapropiado y sin razón de ser, dada su naturaleza – en origen y finalidad – notoriamente diferente. Estos conceptos no han sido creados de forma contemporánea ni tampoco de la misma manera: mientras que uno surge de una Convención internacional (sin perjuicio de su uso con anterioridad), el otro tiene origen en el marco de prácticas y estrategias de construcción comunicacional.

El concepto “refugiado”, al tener una clara definición jurídica, incluye una batería de principios, reglas y estándares que emanan del Derecho Internacional de Refugiados (DIR) y el DIDH. Cabe preguntarse entonces cuáles serían los elementos que definen la migración económica, a los efectos de identificar las normas que la regulan, los

derechos de esas personas y las obligaciones de los Estados respecto de ellas. El problema, que luego se desarrollará, es que a pesar de no ser una categoría jurídica, el concepto “migrante económico” ha sido utilizado para explicar y justificar medidas que sí tienen una profunda implicancia en el derecho internacional.

3.2 – Un concepto reduccionista y equivocado

El carácter sesgado del concepto “migrante económico” está dado por el hecho de atribuir a un solo aspecto – el económico – la decisión de migrar de una persona o familia, invisibilizando el carácter multidimensional de estos desplazamientos. Un sinnúmero de reportes y análisis efectuados por organismos gubernamentales, de Naciones Unidas, o de órganos de la Unión Europea o la Organización de los Estados Americanos, así como especialistas sociales y académicos, han reiterado una y otra vez que la migración se produce a través de una combinación complementaria de factores, sin perjuicio de que en cada caso haya uno o varios que sean determinantes para la decisión de migrar.

En el actual escenario se intenta explicar a la movilidad de decenas de millones de personas debido a una mera razón “económica”, a pesar de existir un listado extenso de factores que exceden largamente esa variable. Ahora bien, sí cabría advertir la relevancia del factor económico en las migraciones actuales, pero con un sentido bien diferente. En efecto, su incidencia se verifica más claramente al observar el sistema económico imperante y su impacto en factores estructurales de los procesos migratorios (guerra, violencia social e institucional, pobreza, desigualdad, necesidades del mercado de trabajo informal, redes de explotación y trata de personas, etc.). La importancia de lo económico, antes que en la motivación individual de quien migra, estaría en las asimetrías entre países y regiones, las cuales a su vez inciden en la (in)estabilidad institucional y el fracaso de políticas de desarrollo humano sostenibles e inclusivas en países de origen. Estos motivos están intrínsecamente asociados a otros factores (conflictos armados, corrupción, violencia social) que luego, conjuntamente, conducen al desplazamiento.

Entonces, la conceptualización de la migración como “económica” es no solo jurídicamente irrelevante, sino también gravemente sesgada y equivocada, evidenciando una mirada miope que – como se analizará luego – satisface ciertos objetivos. Al contrario, la migración es un fenómeno estructural que responde sin dudas a múltiples causas que, combinadas, se verifican sin excepción en los casos de las personas que migran en la actualidad en condiciones de vulnerabilidad (concepto que sí tiene connotaciones jurídicas).

Desde un enfoque de derechos humanos, la *vulnerabilidad* en el contexto de la migración hace referencia a circunstancias definidas por la afectación de derechos básicos. Las causas que conducen a la migración y determinan cómo se migra – de manera irregular, precaria, riesgosa –, así como las condiciones de vida de migrantes en el país en el que transitan o residen, son las que crean o profundizan esa vulnerabilidad, mensurable por los derechos que efectivamente ejercen o, mejor dicho, que se les niegan o recortan.

La vulnerabilidad no está en la persona, ni en una cierta condición de cada una – nacionalidad, sexo, edad, origen étnico, etc. – sino en las restricciones en sus derechos humanos, muchas veces impuestas con base en esos factores.

Resulta como mínimo equivocado que las migraciones que hoy en día se dan en contextos dramáticos –Mar Mediterráneo, territorio mexicano, etc. – sean atribuidas a factores económicos. La realidad en los países de origen da cuenta de unas circunstancias profundamente más complejas y graves, en las cuales un elevado porcentaje de la población está privado de los derechos humanos más básicos. Los informes de organismos especializados sobre los países de origen de personas que se han dirigido hacia Europa lo evidencian claramente.⁹ Algunos aluden directamente a cómo la privación de derechos conduce a desplazamientos masivos.¹⁰ En la región americana, informes de organismos de la ONU y la OEA,¹¹ o investigaciones realizadas por actores sociales y académicos,¹² confluyen en corroborar la complementariedad de motivos del desplazamiento en la región – en particular de niños, niñas y adolescentes –, y la multiplicidad de derechos afectados en origen, tránsito y destino.

En estas circunstancias, que afectan los aspectos más elementales de la dignidad humana, ¿cómo es posible catalogar el desplazamiento como “económico”, por el solo hecho de que la situación de cada persona no se ajustaría al artículo 1 de la Convención de 1951? Pensemos un caso hipotético: una persona migra luego de haber sido privada sistemáticamente de sus derechos básicos (trabajo, salud, vivienda adecuada, educación, etc.) y, en tales circunstancias, de varios derechos civiles y políticos elementales. Todo ello debido a su origen étnico. Sin embargo, su vida o integridad física no están en peligro inminente por persecución estatal o de un tercero. ¿Sería entonces un migrante económico? ¿Podríamos decir que esa persona atraviesa países, desiertos y mares, o sufre vejaciones de diferente naturaleza, solamente para cambiar su televisión, tener un aumento en su salario o algún otro beneficio económico?

Se trata entonces de comprender, por un lado, esta multidimensionalidad que colisiona con conceptos de la narrativa migratoria que reducen el fenómeno a un solo aspecto y ocultan la intrínseca relación de factores que evidencian la negación del derecho humano al desarrollo a un porcentaje considerable de la población mundial. La interdependencia de derechos afectados como causa de la migración es, así, ignorada mediante categorías conceptuales que cercenan cualquier clase de lenguaje de derechos, obstaculizan que esas causas sean abordadas oportuna e integralmente, y legitiman políticas migratorias restrictivas.

3.3 – Una visión desfasada

Los problemas ligados a las formas de distinción entre “refugiados” y “migrantes económicos” evidencian la necesidad de revisar otros conceptos relativos a la movilidad internacional de personas que precisan ser revisitados en el contexto actual.

En palabras de Zetter, las dinámicas del desplazamiento de la población en el mundo contemporáneo son profundamente diferentes de las circunstancias en que se adoptaron

la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. La creciente complejidad y las lógicas indiscriminadas de violencia, conflicto y persecución, junto a factores como la pobreza y la mala gobernanza, producen migración involuntaria, siendo a menudo una combinación de factores los que están en el corazón del desplazamiento. Sin embargo, muchas personas que migran quedan afuera de las categorías fijadas en normas que definen de forma muy acotada los desafíos y necesidades de protección, poniendo de relieve cuestiones conceptuales sobre la evolución y amplitud de interpretación de la protección para personas desplazadas forzosamente.¹³ Para Delgado Wise, el desarrollo desigual en el contexto neoliberal genera un nuevo tipo de migración que puede ser caracterizada como forzada, por medio de condiciones de índole estructural que han promovido la migración masiva de poblaciones excluidas y marginalizadas.¹⁴

Por otra parte, según Cielis y Aierdi, “muchos movimientos migratorios son categorizados como voluntarios o económicos cuando podrían considerarse forzados a la luz de dichos instrumentos [del DIDH] (...) urge consensuar una definición inclusiva del desplazamiento forzado que tenga en cuenta la violación de derechos económicos, sociales y culturales (...) entendemos que existen elementos suficientes desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos para considerar que un movimiento iniciado a causa de una violación grave de derechos humanos podría considerarse forzado; que esta violación de derechos no confiere solo a los derechos civiles y políticos sino también a los derechos económicos, sociales y culturales.”¹⁵

En efecto, la interpretación restrictiva de la *migración forzada* – limitándola al estatuto de refugiado – está de alguna manera vinculada a una mirada sesgada y desigual sobre los derechos humanos. El histórico debate entre derechos civiles y políticos, por un lado, y DESC, por el otro, ha respondido a prioridades que han contribuido a preservar los niveles de asimetría existentes en el plano de la distribución de la riqueza y el poder a escala global y dentro de los países. La discusión que plantea este trabajo viene a graficar otra modalidad en que se expresa ese debate, por la forma disímil en que se responde a la afectación de unos y otros derechos, la invisibilidad de la interdependencia entre los derechos y en las prácticas que los vulneran, así como las diferentes respuestas – incluyendo las discursivas – a la migración que producen los abusos a esos derechos.

Esto conduce también a la necesidad de revisar el concepto de “persona con necesidad de protección internacional”. Últimamente se ha extendido una interpretación acotada por la cual se haría alusión únicamente a la persona que podría ser reconocida como refugiada o acceder a algún estatuto subsidiario o complementario. Al contrario, las modalidades de “protección internacional” deben reflejar la variedad de dispositivos normativos, derechos y garantías que el derecho internacional reconoce, siendo el Derecho Internacional de Derechos Humanos una suerte de paraguas transversal y al mismo piso mínimo que debería regir en todos los casos, sin excepción, sin perjuicio de la “protección específica” que pueda complementarse en cada caso sobre la base del DIR, el Derecho Humanitario u otros instrumentos jurídicos internacionales.

A continuación se analizarán las implicancias políticas y prácticas de estos recursos discursivos que forman parte de la narrativa contemporánea de las migraciones.

4 • Migrantes económicos: la legitimación discursiva de políticas migratorias restrictivas

Un problema central que se deriva del uso de conceptos como el de “migración económica” y otros ya citados es que se oculta una realidad compleja y multidimensional que evidencia una profunda crisis de derechos humanos, desarrollo humano, derecho humanitario y, también, derecho de refugiados. Esa simplificación discursiva no es casual – en muchos interlocutores – ya que busca descartar todo tipo de aproximación a esta problemática – y a las personas forzadas a desplazarse – desde una perspectiva de derechos humanos. Por lo tanto, las implicancias de este abordaje recortado pueden evidenciarse en el campo de las políticas, medidas y prácticas que se han puesto en marcha para responder a este fenómeno.

A través de estas prácticas discursivas de descripción, delimitación y omisión de la realidad, las personas que se desplazan en extremas condiciones de vulnerabilidad son presentadas como sujetos que en total libertad toman esa decisión, sin que hubiere necesidad alguna de protección de sus derechos. Si además se descarta que la persona pueda ser refugiada, lo que quedaría es, por un lado, una persona que voluntariamente quiere ingresar a otro país por razones económicas, y por el otro, el Estado ejerciendo su facultad soberana de denegar el ingreso y/o permanencia de una persona extranjera a su territorio.

Consecuentemente, en esos casos, se legitima otra clase de respuestas. Según Pace y Severance, “el peligro de usar este término [migrante económico] es que se puede hacer presuponer que esos migrantes nunca tendrán derecho a ningún estatus regularizado y, por lo tanto, se les puede denegar inmediatamente la entrada o deportar. Existen circunstancias en las que un migrante que no sea ni refugiado ni solicitante de asilo puede tener base jurídica para una estancia regularizada en un país de recepción. En cualquier caso, todos los migrantes tienen derechos que deben respetarse. Es importante que el discurso público entienda estas distinciones para poder encontrar soluciones razonables y respetuosas.”¹⁶

Esta descripción dual, sin matices, ha redundado en muchos casos en que una serie de derechos humanos que pueden estar en juego en cada caso, por las causas que llevaron a migrar a una persona, así como por situaciones atravesadas en el tránsito, no sean valorados al momento de efectuar tal decisión. La diferencia es fundamental, ya que un escenario es el Estado soberano frente a una persona que migra de forma totalmente voluntaria, y otro bien distinto es ese mismo Estado ante una persona que puede presentar un abanico de derechos que estarían en riesgo en caso de que la persona sea retornada a su país de origen o a uno de tránsito. Ello, sin perjuicio de las garantías formales y sustantivas que deben ser garantizados siempre, sin excepción alguna.

Ante la omisión del enfoque de derechos en la conceptualización de esta situación, entonces la respuesta desde un prisma de seguridad y puntualmente de sanción a la migración irregular se ve fuertemente legitimada. Esta consecuencia se ha podido verificar de manera reiterada en las diferentes medidas que se han adoptado en los últimos años, en el marco de las mal llamadas crisis migratorias y humanitarias en Estados Unidos (2014) y en Europa (2015).¹⁷ La reacción desde entonces tuvo poco de carácter “humanitario”, y menos aún desde un enfoque de derechos. Basta para ello mencionar la construcción de dos Centros de Detención para cientos de familias migrantes y solicitantes de asilo en el Estado de Texas;¹⁸ el cierre temporal de fronteras y construcción o ampliación de vallas o muros en diversos países europeos; y, más recientemente, la entrada en vigor, el 20/03/2016, del Acuerdo Unión Europea-Turquía, que legitima la detención y expulsión de migrantes, solicitantes de asilo, y también de personas reconocidas como refugiadas.

Esta calificación de la migración como una cuestión económica, decidida libremente, sin carácter forzado y por ende sin derechos en juego ni “necesidad de protección internacional”, se complementa a su vez con otras prácticas discursivas que coadyuvan a legitimar las respuestas. Sin ingresar en este tema por una cuestión de limitación de espacio, cabe al menos recordar la construcción y uso extendido del término “ilegal”,¹⁹ sobre el cual se ha fabricado de manera explícita e implícita un extenso imaginario social negativo y estereotipado a escala global, sobre el cual se apoyan ciertos mecanismos de control migratorio, pero también la negación o restricción de derechos sociales. Asimismo, la descripción de las migraciones como “avalancha”, “invasiones”, o “alud”, ha contribuido a crear una sensación de emergencia, y por ende a justificar prácticas propias de un Estado de excepción.²⁰

Por ello, como lo explica Grange, el lenguaje utilizado para la discusión en materia de migración y asilo consiste, antes que en un eufemismo, en disfemismos, ya que connota una cualidad negativa atribuida a la migración. Los discursos peyorativos en estos temas se han vuelto una herramienta para justificar y legitimar la dureza de las respuestas políticas a través de la *demonización* a migrantes.²¹ Doherty, por su parte, precisa que el giro semántico no ha sido accidental ni un corolario menor de los cambios de las políticas. Al contrario, el lenguaje ha sido parte deliberada e integral de las mismas políticas. Las construcciones retóricas han permitido a diversos gobiernos adoptar regímenes cada vez más punitivos hacia migrantes y solicitantes de asilo.²² Hace casi una década, Zetter advertía de la creciente politización y fraccionamiento conceptual en la materia, con base en los intereses de países del Norte global.²³

La legitimación de políticas migratorias crecientemente restrictivas a través de estrategias narrativas (junto a otros factores, claro está) no solo han contribuido a afectar los derechos humanos de las personas migrantes. Los intentos de clasificar de manera separada tajantemente a “migrantes” y “refugiados”, junto a una noción estrecha de la “necesidad de protección internacional”, la difusión del concepto “migrantes económicos”, o incluso cierta interpretación sobre la referencia a los “flujos mixtos”, no han dado todos los efectos deseados (protección efectiva a personas refugiadas), sino – en muchos casos – al contrario.

Legitimados para la restricción de derechos, a través de respuestas como el blindaje de fronteras o la externalización del control migratorio, diversos Estados llegaron a tal extremo que el derecho de asilo y la protección internacional de refugiados han sido puestos severamente en crisis. Ejemplo de ello es la situación de solicitantes de asilo centroamericanos en México, o en los centros de detención off-shore que Australia ha construido en países vecinos.²⁴ En el caso de la Unión Europea, la fijación de “cuotas”²⁵ máximas de refugiados a aceptar y reasentar entre sus Estados miembros (incluso no cumplidas en la práctica)²⁶ y los retornos desde Grecia a Turquía, simbolizan esta grave tendencia, exigiendo así una revisión profunda de las prácticas discursivas que contribuyen directa e indirectamente a este problema.

En definitiva, las migraciones forzadas deben ser analizadas y abordadas como un problema de derechos humanos que excede el derecho internacional de refugiados. La complementariedad entre el DIDH, el DIR y el Derecho Internacional Humanitario resulta vital para encuadrar jurídicamente las respuestas ante el desplazamiento de población que observamos actualmente, garantizando a cada persona todas y cada una de las formas de protección a las que tiene derecho sobre la base de la situación en la que se encuentra y los derechos en juego en cada caso, incluyendo el derecho humano al asilo reconocido en diversos instrumentos internacionales.

5 • Reflexiones finales

El escenario global evidencia la complejidad de las causas de la migración y, consecuentemente, la extrema vulnerabilidad en que se produce esa movilidad. Frente a ello, muchos Estados han desarrollado, antes que políticas y estrategias de protección de esas personas sobre la base de las reglas del derecho internacional, diversos mecanismos que han profundizado esa vulnerabilidad, tanto en zonas de tránsito como en países de destino. Las alarmantes cifras de personas migrantes y solicitantes de asilo fallecidas o desaparecidas en rutas migratorias, las decenas de miles que año tras año son detenidas o expulsadas de manera arbitraria, son algunos de los efectos – directos o indirectos – de esas respuestas.

En estas pocas páginas he intentado advertir sobre la función que cumplen, en este contexto, ciertos conceptos que tienen un lugar central en las prácticas discursivas – a escala política, comunicacional, social – acerca de las migraciones. Con un énfasis particular en el término “migrante económico”, he intentado visibilizar cómo a partir de una descripción equívoca, sesgada y desfasada de las causas de la migración y las personas que migran, se contribuye, por un lado, a ocultar otros elementos medulares de este fenómeno y, por el otro, a definir las prioridades de las políticas migratorias y diseñar mecanismos de control y sanción (sustentados a su vez en eufemismos), que han afectado crecientemente los derechos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.

A su vez, aunque por razones de espacio no lo hemos podido abordar, es importante destacar la importancia que tienen los medios de comunicación en este proceso de producción y/o diseminación de estas estrategias discursivas, incluyendo los conceptos aquí

analizados. Diversos estudios han evidenciado su rol en la difusión de mensajes peyorativos, estereotipados o tergiversados sobre las migraciones, creando un imaginario social que luego incide en la propia definición o legitimación de la política migratoria.²⁷ También se ha advertido acerca del papel de determinados medios de comunicación en ciertas instancias electorales, favoreciendo a partidos políticos conservadores o de extrema derecha caracterizados por su discurso antiinmigración.²⁸

Es imperativo en este contexto profundizar el debate sobre estas prácticas discursivas, a fin de promover una serie de cambios que, al contrario de lo descrito, contribuyan a lograr el consenso social y político necesario para abordar las migraciones adecuadamente. Una descripción y conceptualización honesta, realista e integral de las migraciones, sus causas y consecuencias, constituye un paso ineludible para la identificación de respuestas que, por un lado, sean oportunas y eficaces, y, por el otro, estén apoyadas sobre la garantía y respeto irrestricto de las obligaciones a través del Derecho Internacional –de derechos humanos, humanitario y de refugiados.

La promoción y difusión de estos cambios en el ámbito del lenguaje y los discursos podría contribuir a una comprensión apropiada de las causas estructurales de la migración, lo cual a su vez debería llevar a la adopción de planes a nivel global, regional y nacional, con medidas de corto, mediano y largo plazo, para revertir esos factores. Esto es válido tanto para las causas existentes en países de origen como en los de destino – por ejemplo, las demandas del mercado de trabajo informal. Ello debería contribuir también a la creación de nuevos canales para la migración regular, incluyendo la reducción de las trabas existentes.

Asimismo, definiciones conceptuales precisas deberían estimular la exigibilidad de transformaciones sustanciales en las políticas de control migratorio, particularmente en países de tránsito y destino. La protección internacional – con base en las mencionadas vertientes del derecho internacional – debería llevar a un compromiso urgente para erradicar las muertes y desapariciones en las rutas migratorias, revertir la regresividad en materia del derecho a la libertad y de imposición de sanciones – expulsiones – de forma arbitraria, y diseñar respuestas a la migración irregular dirigidas a la búsqueda de soluciones duraderas, legítimas y plenamente acordes a un Estado de derecho vertebrado sobre las normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

NOTAS

1 • Enrique Gallud Jardiel, "El eufemismo como instrumento de manipulación social," *Revista Comunicación y Hombre* 1 (2005): 121–129.

2 • Francisco Sánchez García, "Eufemismos

y disfemismos del lenguaje parlamentario español," en *El español en contexto. Actas de las XV Jornadas sobre la lengua española y su enseñanza*, ed. Esteban Tomás Montoro del Arco y Juan

Antonio Moya Corral (Granada: Universidad de Granada, 2010), 231–235.

3 • Teun Van Dijk, "Política, Ideología y Discurso," *Quórum Académico* 2, no. 2 (2005): 38.

4 • CIDH, *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas* (Washington, DC: CIDH, marzo 31, 2008). Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, marzo de 2008.

5 • Sobre esta cuestión, en esta misma Revista, ver Pablo Ceriani Cernadas, "Control migratorio europeo en territorio africano: la omisión de la extraterritorialidad de las obligaciones de derechos humanos," *Sur International Journal on Human Rights* 6, no. 10 (2009): 189–214.

6 • Ver al respecto Pablo Ceriani Cernadas, coord., *Niñez detenida: Los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la infancia* (Ciudad de México: Ed. Fontamara, 2013).

7 • Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los términos clave de migración*, visitado en marzo de 2016, <https://www.iom.int/es/los-terminos-clave-de-migracion>.

8 • Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *¿Quién es un Refugiado?* visitado en marzo de 2016, <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>.

9 • Ver, entre muchos otros: Comité de Derechos del Niño. Observaciones finales: Eritrea. CRC/C/ERI/CO/4, del 2/07/2015; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales: Iraq. E/C.12/IRQ/CO/4, del 27/10/2015; Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales: Iraq. CCPR/C/IRQ/CO/5, del 3/12/2015, el Informe del Experto Independiente sobre la situación de los derechos humanos en Somalia, A/HRC/27/71, del 4/09/2014.

10 • Naciones Unidas, Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea*, A/HRC/29/41, del

19/06/2015, párr. 9-10. Ver también el informe desde el terreno de Médicos Sin Fronteras, en Hernan del Valle, Rabia Ben Ali y Will Turner, "Búsqueda y salvamento en el Mediterráneo central," *Revista Migraciones Forzadas* (enero 2016).

11 • Comité de Derechos del Niño. Observaciones finales: Honduras, CRC/C/HND/CO/4-5, del 3/07/2015. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Finales: Guatemala, E/C.12/GTM/CO/3, del 9/12/2014. Ver también CIDH, *Situación de derechos humanos de familias, niños, niñas y adolescentes no acompañados refugiados y migrantes en los Estados Unidos de América* (Washington, DC: CIDH, 2015) OAS/Ser.L/V/II.155, Doc. 16, del 24/07/2015.

12 • Ver Human Rights Watch. *Puertas cerradas El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central*, 2016. Véase también Pablo Ceriani Cernadas, Lisa Frydman y Karen Musalo coord./ed., *Niñez y migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos* (San Francisco: Center for Gender & Refugee Studies, University of California Hastings College of the Law / Buenos Aires: Programa Migración y Asilo Centro de Justicia y Derechos Humanos Universidad Nacional de Lanús, febrero 2015, visitado el junio 15, 2016, ddhhinfanciamigracion.blogspot.com.

13 • Roger Zetter, *Protecting Forced Migrants. A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward*. (Bern: Swiss Federal Commission, 2014), 18. En igual sentido, ver Katy Long, "When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection," *Migration Studies* 1, no. 1 (2013): 4–26.

14 • Raúl Delgado Wise, Humberto Márquez Covarrubias y Ruben Puentes, "Reframing the Debate on Migration, Development and Human Rights," *Population, Space and Place* – Wiley Online Library 19, no. 4, (2013): 430–443.

15 • Raquel Celis Sánchez y Xabier Aierdi Urraza, "¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de los movimientos de población a debate,"

- Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* 81 (2015).
16 • Paola Pace y Kristi Severance. "La terminología migratoria es importante," *Revista Migraciones Forzadas* 51 (enero 2016): 69–70.
- 17 • La forma en que se titularon esas situaciones dan cuenta también de lo que analiza este artículo. En estos casos, el "error" no ha estado en definir las como "crisis", sino en el lugar geográfico en el cual esa crisis se daba y quiénes eran sus principales características y consecuencias. La verdadera crisis – de derechos humanos, desarrollo humano – está en los países de origen; y luego – humanitaria, de derechos humanos y de protección de refugiados –, en los países de tránsito y destino, precisamente por cómo las personas que se desplazan son tratadas.
- 18 • Ver Lutheran Immigration & Refugee Service and Women Refugee's Commission, "Locking up Family Values, Again. The Continued Failure of Immigration *Family Detention*," *Family Detention Report* (October 2014).
- 19 • Es significativo que no sea necesario explicar a qué alude el término "ilegal" presentado como sustantivo (y no como adjetivo) en un titular de prensa. Al leer esta clase de noticias, las personas no se representan, por ejemplo, una persona condenada por un delito de lesa humanidad u otro crimen grave, sino a una persona que se desplazó de su país en condiciones de vulnerabilidad, en busca de condiciones dignas de vida y que está en una situación irregular de índole administrativa, usualmente debido a factores ajenos a su voluntad.
- 20 • Ver, por ejemplo, Javier de Lucas, "Inmigrantes. Del estado de excepción al estado de derecho," *Oñati Socio-Legal Series* 1, no. 3 (2011).
- 21 • Mariette Grange, "Smoke Screens: Is There a Correlation between Migration Euphemisms and the Language of Detention?" *Global Detention Project Working Paper* 5 (2013).
- 22 • Ben Doherty, *Call me illegal. The semantic struggle over seeking asylum in Australia* (Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2015), 80.
- 23 • Roger Zetter, "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization," *Journal of Refugee Studies* 20, no. 2 (2007): 172–192.
- 24 • The World Post. *Australia's Hidden, Deadly Migrant Crisis*. En Charlotte Alfred, "Australia's Hidden, Deadly Migrant Crisis," The WorldPost, Mayo 7, 2016, visitado en mayo de 2016, http://www.huffingtonpost.com/entry/australia-migrant-crisis-deaths_us_572d01abe4b096e9f0917807.
- 25 • Se recomienda ver el ejemplificativo cortometraje de Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), *¿Quién da menos? La subasta de refugiados en la UE*, septiembre 7, 2015, visitado el junio 16, 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=cT52TbhAVZA>.
- 26 • Dicho sea de paso, hasta el momento (mayo de 2016), ni siquiera esas mínimas cuotas asumidas por los Estados de la UE han sido cumplidas. Mientras que de más de 1 millón de personas llegadas a territorio de la UE durante 2015, los gobiernos apenas asumieron –en septiembre de ese año– la responsabilidad de distribuir entre ellos a 160.000 personas. No siendo lo suficientemente grave esta decisión, la información oficial da cuenta que meses después, menos de un 1% de esas personas, 1.145 exactamente, fueron efectivamente recibidas por los Estados miembros de la UE. Ver al respecto, European Commission, *Relocation and Resettlement: EU Member States urgently need to deliver*, Strasbourg, April 12, 2016, accessed on June 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1343_en.htm.
- 27 • Ver entre otros, Aidan White, *Moving Stories. International Review of How Media Cover Migration* (London: Ethical Journalism Network, 2015).
- 28 • Greg Philo, Emma Briant y Pauline Donald. "The role of the press in the war on asylum," *Race & Class* 55, no. 2 (2013): 28–41.



PABLO CERIANI CERNADAS – *Argentina*

Pablo Ceriani Cernadas es el Vicepresidente del Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de los Trabajadores/as Migrantes y sus Familias. Abogado con un doctorado en Derechos Humanos por la Universidad de Valencia, España, y Máster en Migraciones por la Universidad Europea de Madrid, es Director de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús), y es profesor de la Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires. Fue autor y/o editor de numerosos libros y artículos a respecto de políticas migratorias y derechos humanos, además de haber trabajado como consultor para UNICEF, OIT y UNFPA en varios proyectos relacionados a derechos humanos y migraciones. Entre 2000 y 2007 fue abogado en el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y entre 2002 y 2005 fue el coordinador de la Clínica Jurídica Derechos de Migrantes y Refugiados (UBA-CELS-CAREF).

Recibido en mayo de 2016.

Original en español.



“Esta revista es publicada bajo la licencia la Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

CARTOONS



CARTOONING FOR PEACE

Ares
Boligan
Bonil
Brandan
Glez
Payam
Zlatkovsky

CARTOONS

Latuff

CARTOONING FOR PEACE

Europe is facing an unprecedented migration crisis. At a time when thousands are fleeing from the current tragic conflicts in the Middle East, hoping to find refuge in the European Union, the bitter reality is that Europe is becoming a besieged fortress. This is reflected in the rise of both the Eurosceptics and of the far right in a growing number of European countries.

What has become of the founding values of Europe - humanism, solidarity, tolerance and the search for peace? How can we forget human rights and remain passive when faced with the horrors endured by these families who are running from possible death? It would be an unforgivable mistake to think that Europe is powerless and that nothing can be done except to turn in on ourselves. The founding values of Europe require us to welcome these men, women and children.

Cartooning for Peace defends these fundamental freedoms and democracy. It does so through exerting the right to freedom of expression as defined in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights which states that "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers." The organisation was set up following the bloody reactions to the publication of the Mohamed cartoons in the Danish newspaper, Jyllands-Posten on 30 September 2005. In its founding meeting Kofi Annan and the editorial cartoonist Plantu from the French newspaper Le Monde, brought together twelve international cartoonists on 16 October 2006 for a seminar on "Unlearning Intolerance".

We provide visibility and support for cartoonists who are unable to work freely or whose freedom is threatened and use the educational value of press cartoons to denounce intolerance. Cartooning for Peace is committed to respecting the pluralism of cultures and opinions. We are mindful to show the diversity of cartoonists' perspectives on a given subject and fight against prejudice and intellectual conformism. We denounce the excesses of extremism, mock its false certainties, counteract odium and strive to dismount impostures. Respectful in disrespect, we do not seek to humiliate beliefs and opinions. We circumvent interdicts with humour. We allow cartoonists to interact with each other and to confront their different opinions.

The seven cartoons that follow show how our cartoonists use their pencils and deploy their talent to denounce the human rights violations in relation to the current migration crisis in Europe.

Cartooning for Peace



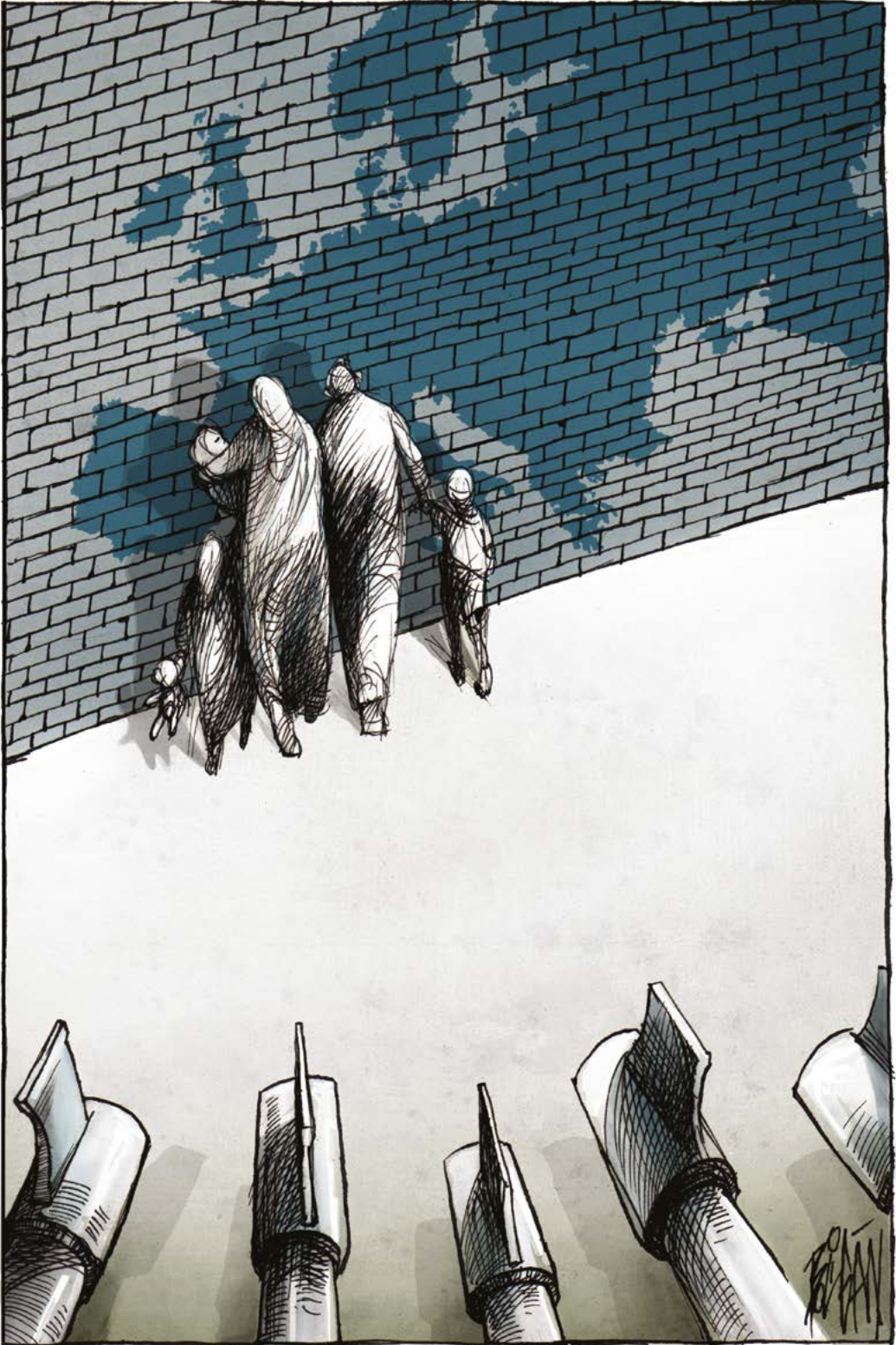


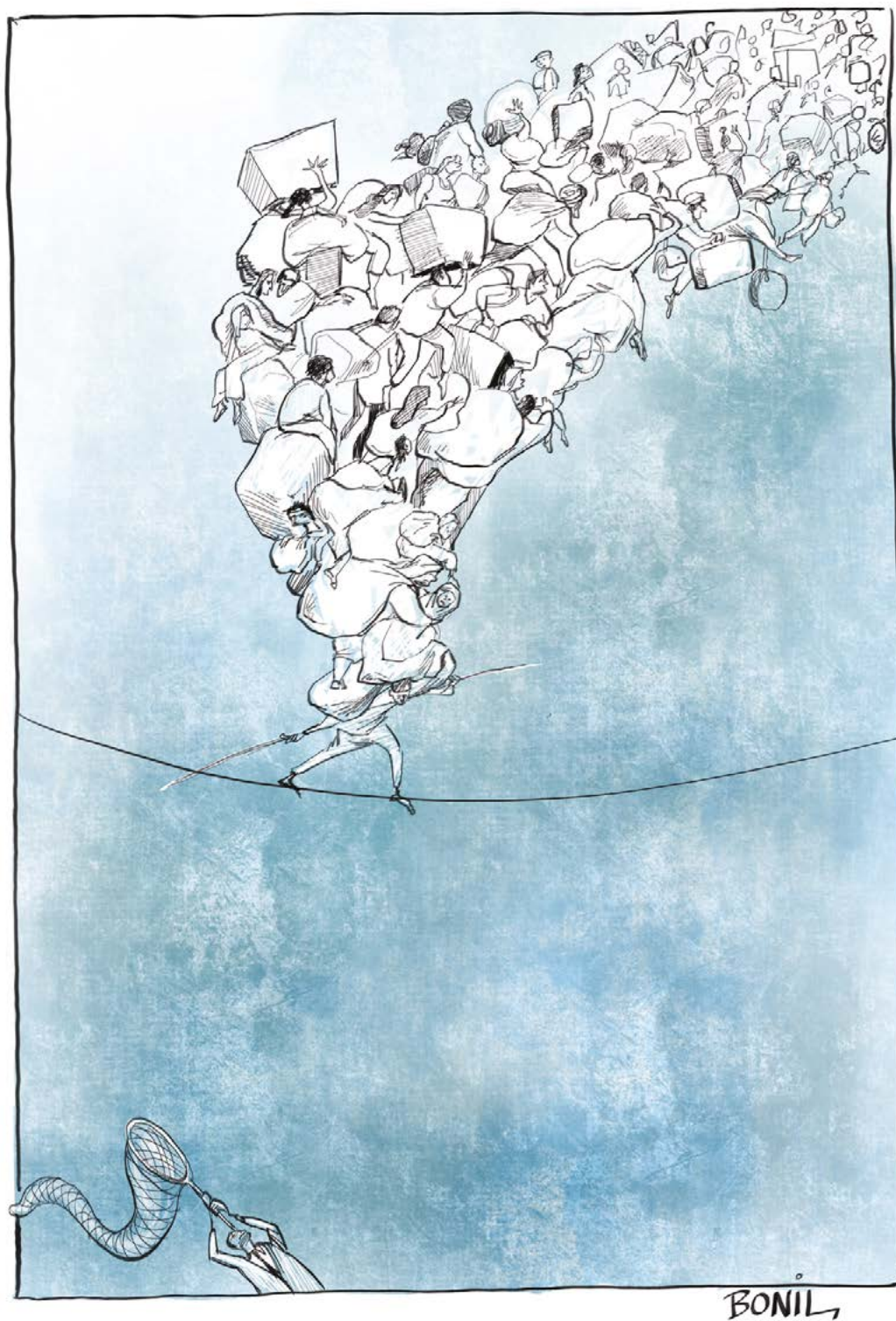
ARES | Cuba

Aristides Hernandez Guerrero (Ares) was born in Havana, Cuba in 1963. He graduated in medicine and is specialised in psychiatry. He is a self-taught caricaturist, painter and illustrator and has published 20 books, illustrated more than 80 and received over 150 international awards, including the Grand Prix World Press Cartoon and the first prize in the United Nations/Ranan Lurie political cartoon awards. Ares works in Havana as a freelance artist. Further examples of his work can be found at www.reshumour.com.

BOLIGAN | Cuba

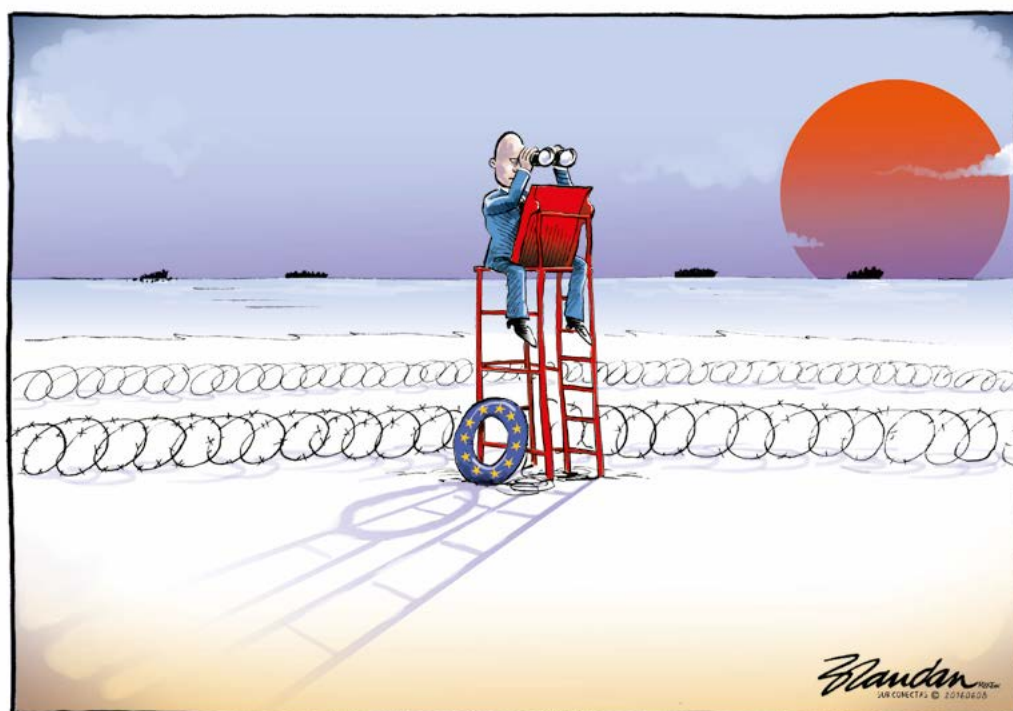
Boligan was born in Havana, Cuba in 1965. Since 1992 he has lived and worked in Mexico. His drawings regularly appear in *El Universal*, *El Chamuco*, Foreign Affairs Latin America as well as various international media. He has won 161 international awards and citations and twice been awarded the National Journalism Award of Mexico. He founded the agency *CartonClub - El Club de la Caricatura Latina* and is a member of various cartooning associations, including Cartooning for Peace, Cagle Cartoons and the National Union of Writers and Artists of Cuba. Further examples of his work can be found at www.boligan.com.





BONIL | Ecuador

Bonil is an Ecuadorian caricaturist born in 1964. He is regularly published in *El Universo*, Ecuador's largest newspaper. He is the recipient of various international awards, most recently the IAPA Grand Prize for Freedom of the Press (2015). He has been indicted on four occasions by the government of Rafael Correa, because of his drawings. He is a member of the Cartooning for Peace and *CartonClub - El Club de la Caricatura Latina*. Further examples of his work can be found at <http://humorbonil.blogspot.com.br/>.



BRANDAN | South Africa

Brandan Reynolds is South Africa's most prolific editorial cartoonist. He graduated with a diploma in Graphic Design from the Ruth Prowse School of Art in Woodstock, Cape Town in 1991. He has been drawing the daily editorial cartoon for the South African newspaper Business Day since 2003 and he also contributes to the Weekend Argus as well Rapport, the Afrikaans-language Sunday newspaper. He was awarded South Africa's Standard Bank Sikuville Journalism Award for Editorial Cartooning in 2013, was recently made a member of Cartooning For Peace and is also a member of CartoonMovement. Further examples of his work can be found at <https://brandanreynolds.com>.



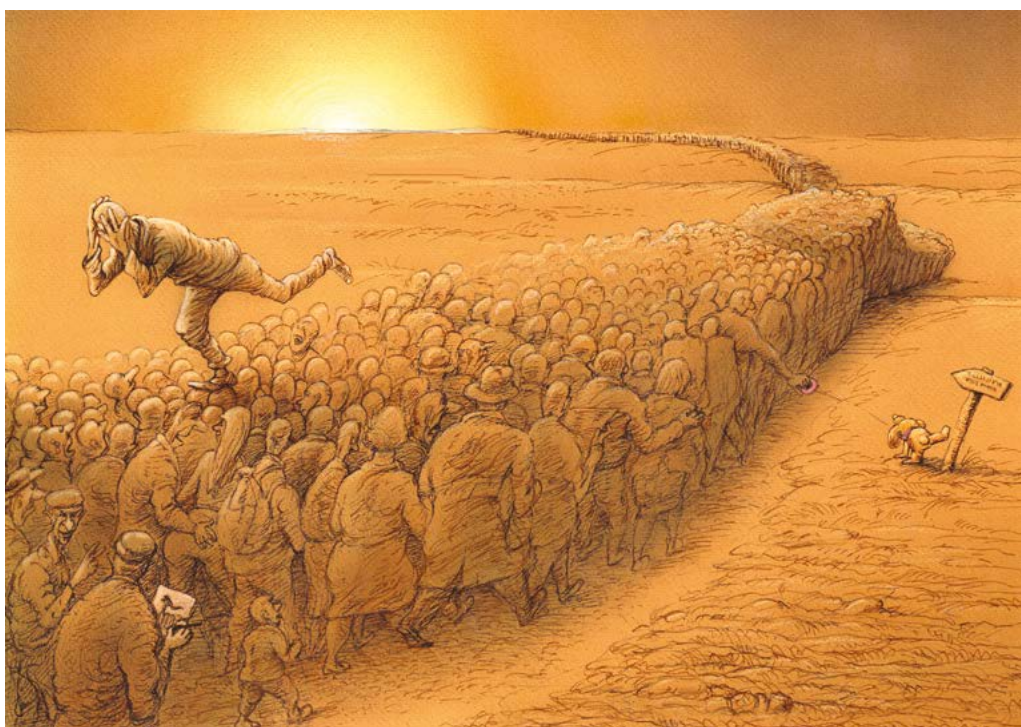
GLEZ | Burkina Faso

Damien Glez was born in 1967. Following the end of the state of emergency in Burkina Faso in 1991 and the “springtime” for the country’s press, Glez began his career as a cartoonist for the satirical weekly *Le Journal du Jeudi*, where he is now the director. He also draws for publications on three continents. Cartoonist-columnist, writer and lecturer at the University of Ouagadougou, Burkina Faso, he is also the author of the comic strip the Divine Comedy. As well as *Le Journal du Jeudi*, Glez’s cartoons are regularly published in *Slate Afrique* (France), the non profit magazine *Vita* (Italy), *Afronline* (Italy), *Chorus* (France), *World Policy Journal* (U.S.), *Courrier International* (France) and *Jeune Afrique* (France-Africa). He is a member of Cartooning For Peace. Further examples of his work can be found at <http://www.glez.org>.



PAYAM | Iran

The Iranian cartoonist and illustrator Payam Boromand was born in 1984. He graduated from Azad University of Art, Faculty of Arts in 2007. He has been working as a cartoonist in Iranian reformist newspapers and weekly magazines. He is currently working at the Peivast magazine. His drawings have also been published in many international newspapers and magazines including *Le Monde*, *Offiziere*, *Pflichtlektüre* and *360 Magazine*. He regularly participates in national and international exhibitions and is member of various international journalism and arts associations, including Cartooning For Peace, Cartoon Movement and *Cagle.com*.



ZLATKOVSKY | Russia

Mikhail Zlatkovsky was born in 1944 and graduated from Moscow Nuclear Physics University. After 5 years he became a free-lance artist. He has won 275 international prizes and was awarded the *Chevalier* (Knight) of the Légion d'honneur by France. Further examples of his work can be found at www.zlatkovsky.ru.

LATUFF

Carlos Latuff is a Brazilian cartoonist, born in Rio de Janeiro in 1963. His first cartoon was published in the 1990s and some years later he began to use his art as a form of political activism. His well-known support for the Palestinian cause is the outcome of his visit to the occupied territories in 1998. Many of his works are known worldwide.

Currently Latuff contributes regularly to portals and newspapers in the Middle East, among them *Alquds Alarabi* and *Huna Sotak*, as well as the Islamophobia Research and Documentation Project - IRDP, besides working as a freelance artist. More information about his work can be found at www.latuffcartoons.wordpress.com.

LATUFF | Brazil





INFOGRAPHICS



INFOGRAPHICS: MIGRATION AND HUMAN RIGHTS

Deisy Ventura & Natália Araújo

Design by Estúdio Kiwi



DEFINITIONS



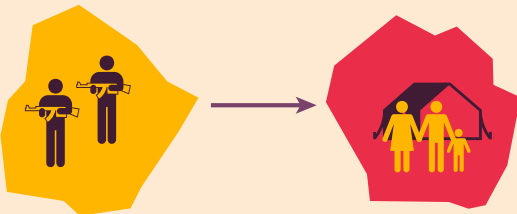
REFUGEE

Any person who for "fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality."¹



IMMIGRANT

There is no standard legal definition for the term "immigrant" in the international sphere, but the term is commonly used to designate non-nationals who voluntarily cross the border of a country in search for better living conditions.²



ASYLUM SEEKER

A person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than his or her own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments.³

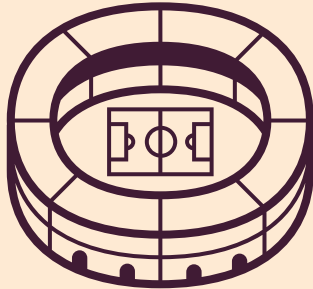


INTERNALLY DISPLACED PERSON

Persons or group of persons who have been forced or obliged to flee or leave their homes or places of habitual residence as the result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalised violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognised State border.⁴

1. The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, Article 1
2. "Refugees" and "Migrants": Frequently Asked Questions (<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>)
3. IOM Key Migration Terms (http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf)
4. IOM Key Migration Terms (http://www.csem.org.br/pdfs/conceitos_basicos_de_migracao_segundo_a_oim.pdf)

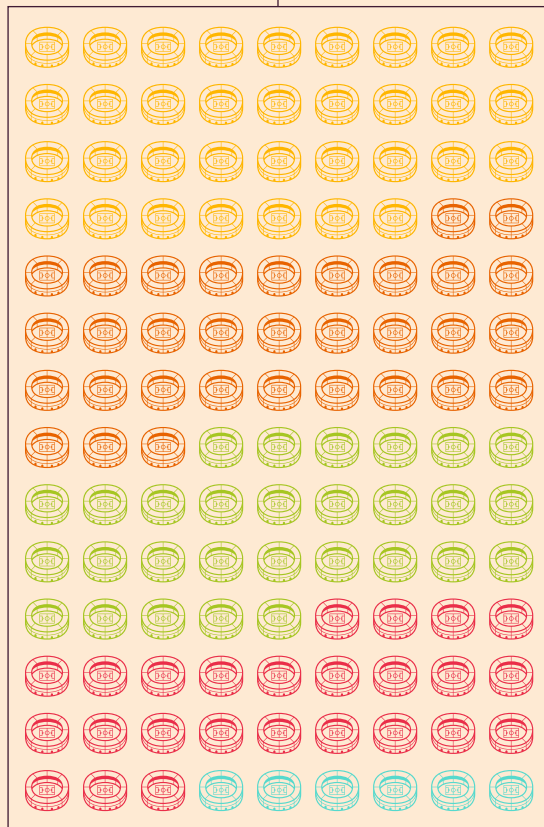
MAIN DESTINATION REGIONS OF REFUGEES



Salt Lake Stadium
 India
 Capacity
 120,000

Total number of refugees as of mid-2015

15.1 million = 126 stadiums



AFRICA
 4.1 million
 34.16 stadiums

ASIA PACIFIC
 3.8 million
 31.6 stadiums

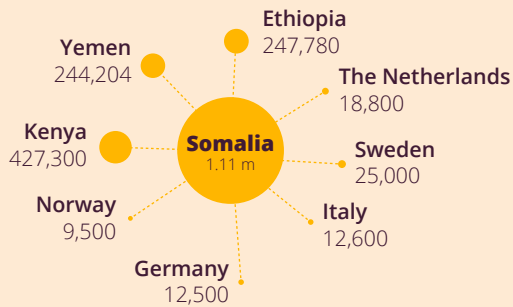
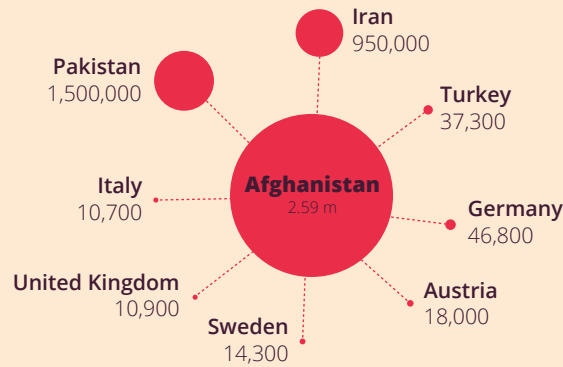
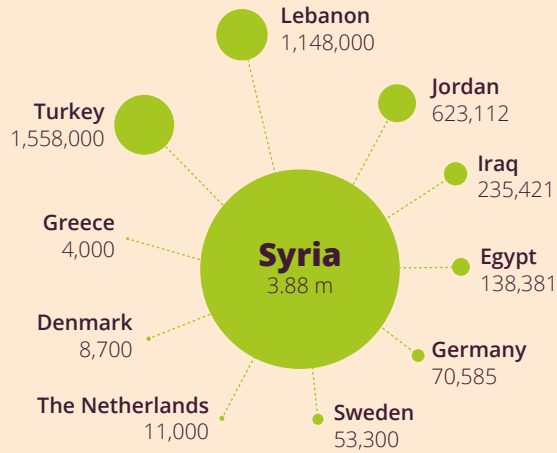
EUROPE
 3.5 million
 29.16 stadiums

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA
 3 million
 25 stadiums

AMERICAS
 753,000
 6.27 stadiums

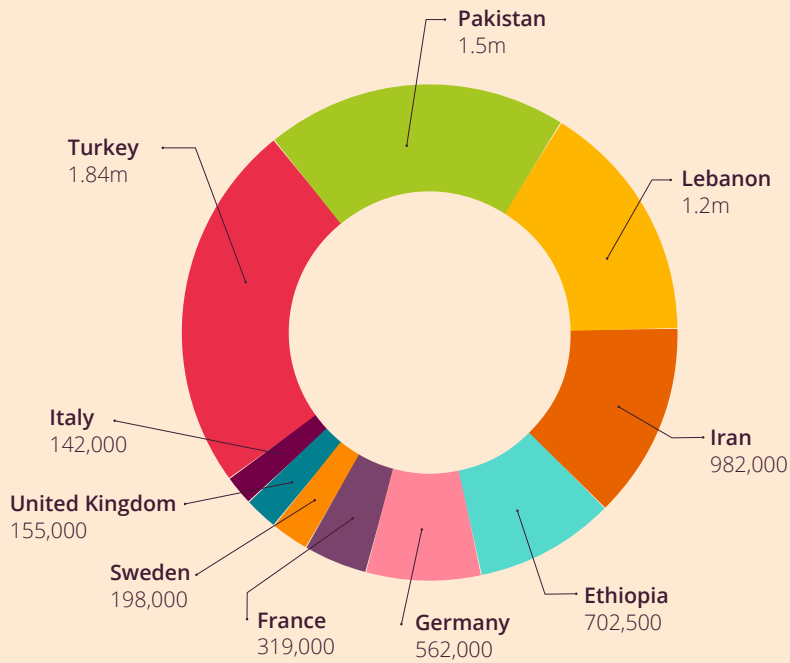
Source: UNHCR Mid-Year Trends 2015, page 4
 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

COUNTRIES THAT GENERATE THE LARGEST REFUGEE FLOWS AND WHERE THE REFUGEES GO TO



SOURCE: UNHCR Population Statistics - Persons of Concern (http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern)

COUNTRIES THAT RECEIVE THE MOST REFUGEES



- 1° Turkey
- 2° Pakistan
- 3° Lebanon
- 4° Iran
- 5° Ethiopia



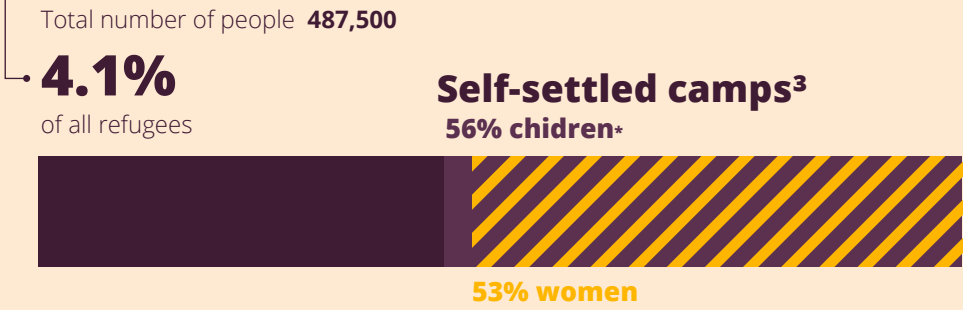
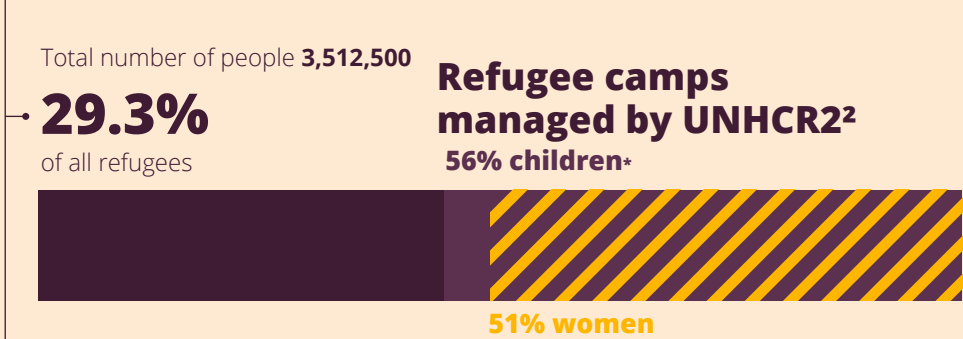
NOTE: this data includes refugees + pending cases awaiting approval of refugee status. The figures in Europe are overestimated due to the number of people who apply for asylum in more than one country. If they apply for refugee status in three different countries, for instance, they will be included in the statistics of all three countries. Even so, the number of refugees and pending cases in Europe is much lower than in the first five countries listed here.

SOURCE: UNHCR Mid-Year Trends 2015, pages 6 and 7
 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

SITUATION OF THE MAJORITY OF REFUGEES



1 in every 3
refugees lives in a refugee camp¹

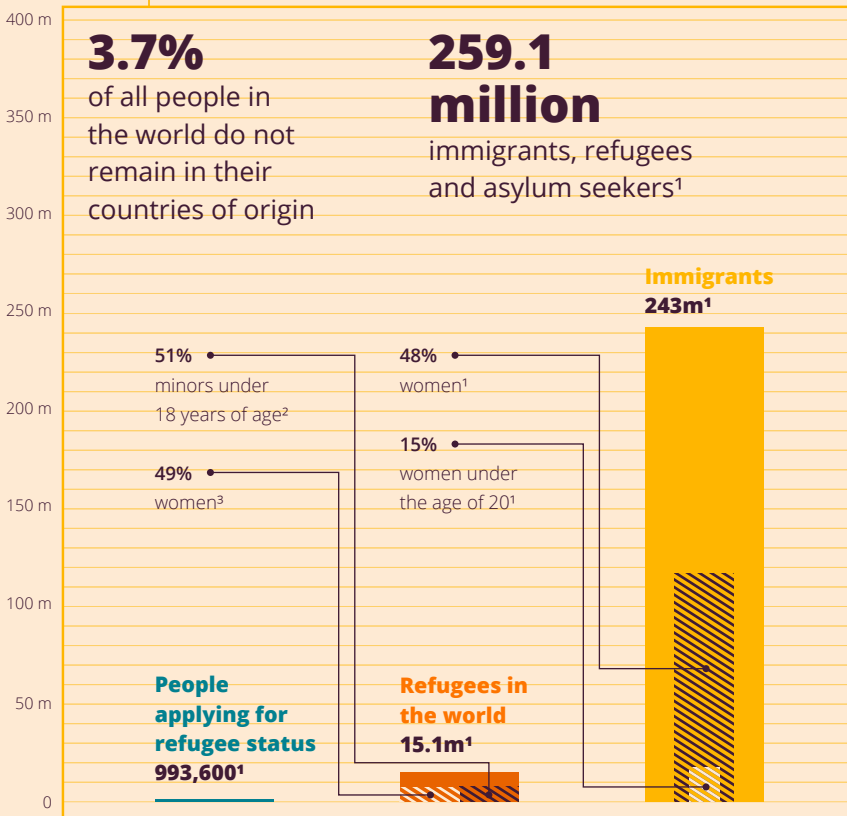


* For these statistics, children are individuals under 18 years of age.
1: United Nations Population Fund - State of World Population 2015, page 19. (http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State_of_World_Population_2015_EN.pdf)
2: UNHCR Statistical Yearbook 2014, page 66 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)
3: UNHCR Statistical Yearbook 2014, page 66 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)

PEOPLE WHO DO NOT STAY IN THEIR COUNTRY OF ORIGIN



there are **7 billion** people in the world



1: UN International Migrants Stock Dataset in 2015 (<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/migration-regions-infographics.pdf>) and UNHCR Mid-Year Trends 2015, pages 5 and 9 (<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/56701b969/mid-year-trends-june-2015.html>)

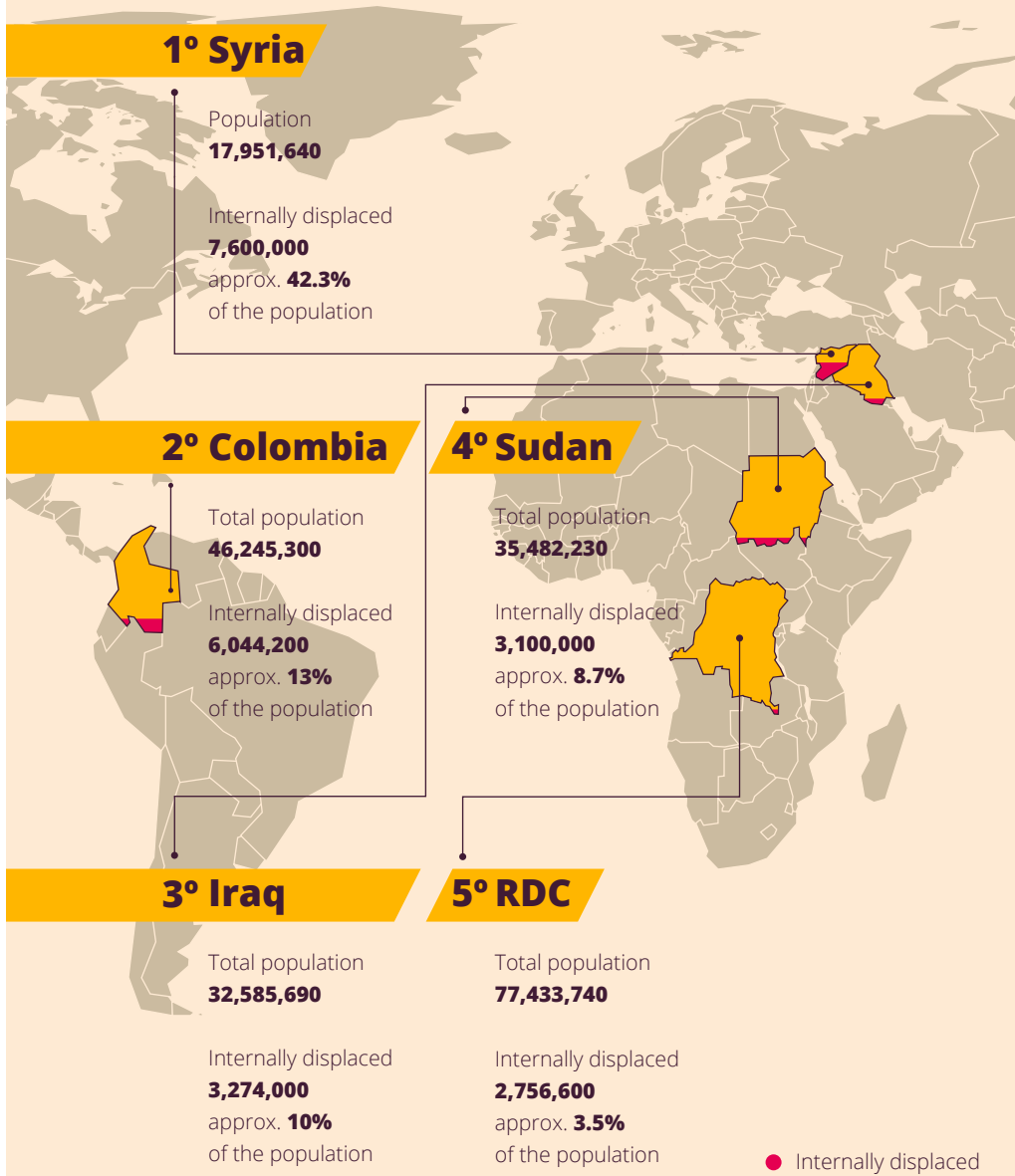
2: UNHCR Age, Gender and Diversity Accountability Report 2014 (<http://www.unhcr.org/548180b69.html>)

3: UNHCR Statistical Yearbook 2014, page 64 (<http://www.unhcr.org/56655f4c16.html>)

INTERNALLY DISPLACED PEOPLE

There are approximately **38 million internally displaced people on the planet**

Among the countries with people displaced internally by conflict and violence in 2014, the largest numbers are in:



SOURCE: indexMundi (<http://www.indexmundi.com/>) and United Nations Population Fund - State of World Population 2015, page 25 (http://www.unfpa.org/sites/default/files/sowp/downloads/State_of_World_Population_2015_EN.pdf)

**DEISY VENTURA** – Brazil

Deisy Ventura is a professor at the Institute of International Relations and the School of Public Health at the University of São Paulo. She is the author of *Direito Global – o caso da pandemia de gripe AH1N1* (Global Law - the case of the H1N1 flu pandemic, São Paulo: Expressão Popular/Dobra Editorial, 2013), among other books. Since 2009, she has been involved in university outreach projects related to the rights of migrants in the city of São Paulo (SP). She participated in a commission of experts created by the Ministry of Justice of Brazil, which presented a draft bill for a Law on Migration and the Promotion of the Rights of Migrants in Brazil in 2014.

email: deisy.ventura@usp.br

**NATÁLIA ARAÚJO** – Brazil

Natália Araújo holds bachelor's degree in International Relations from the University of São Paulo (USP), and is currently pursuing her master's in International Relations, also at USP for which she is researching transnational social movements. She is part of the university collective *Educar para o Mundo* (Education for the world), which works with popular education in human rights for immigrants and refugees in São Paulo. She was a volunteer at Conectas in 2014 and 2015.

email: natalia.lima.araujo@gmail.com



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

VIDEO ESSAY



MENSAJEROS DE LAS MALAS NOTICIAS

Bia Bittencourt

Isadora Brant

João Wainer

Lucas Ferraz

MENSAJEROS DE LAS MALAS NOTICIAS

An examination of immigration and its relationship with the city of São Paulo

This video-article - available online at sur.conectas.org - combines poetic aesthetics with a journalistic language to provide a look into the dilemmas and difficulties of migrants seeking better opportunities and living conditions in the largest metropolis in Latin America. From the Tanzanian homeless person to the Congolese musician, the documentary portrays the growing challenges governments of major cities are facing due to the increase in the number of displaced people around the world. Migration has been a fundamental part of the history of the city of São Paulo, as it has been responsible for the convergence towards a rare pattern of cultural and ethnic diversity. Even so, it was only in 2013 that concern with the coordination of specific public policies for the migrant population living in the city took shape through the creation of the Coordination for Migrants Policies (CPMig, in its acronym in Portuguese) under the Municipal Secretariat for Human Rights and Citizenship of São Paulo (SMDHC, in its acronym in Portuguese). The work developed since then, which incorporates a human rights perspective, has attempted to introduce a paradigm shift in which migration is no longer tied to the issue of national security. But this has its challenges.





BIA BITTENCOURT – *Brazil*

Bia Bittencourt is an illustrator and video editor. She has worked for MTV, TV Folha and is the founder of Feira Plana the most important fair for alternative publications in Brazil.



ISADORA BRANT – *Brazil*

Isadora Brant is a photographer and worked for TV Folha from 2011 until 2016. She is one of the partners of the publisher Vibrant and works with various publications using photography and video.



JOÃO WAINER – *Brazil*

João Wainer is a documentary filmmaker and has collaborated with the newspaper Folha de São Paulo since 1996. He was one of the creators of TV Folha, which won the Esso Television Journalism prize in 2013. He directed the feature films Pixo (2009) and Junho (2014).

email: joowainer1@gmail.com



LUCAS FERRAZ – *Brazil*

Lucas Ferraz was a reporter and international correspondent for the newspaper Folha de São Paulo. He currently works as a freelance journalist with various publications.

Received in June 2016.

Original in Portuguese. Subtitles by Barney Whiteoak.

CONVERSATIONS



**“THE REPORT CREATED
A SENSATION IN THE HRC”**

Michael Kirby

“THE REPORT CREATED A SENSATION IN THE HRC”

Michael Kirby

- *Interview with retired Australian high court judge Michael Kirby •
on his role as chairman of the UN Committee of Inquiry
on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea*

In this exclusive interview with Sur Journal, Michael Kirby discusses the Committee of Inquiry on human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (the “COI on DPRK” or the “COI on North Korea”) of which he was chairman. He describes how the report created a sensation when it was tabled in the Human Rights Council (HRC) on the 17 March 2014¹. The unique methodology – discussed in detail below - used by Michael Kirby and his colleagues, Marzuki Darusman and Sonja Biserko, enabled the COI to gather material and document the serious human rights abuses that are taking place in Democratic People’s Republic of Korea (DPRK or North Korea), including crimes against humanity.

The Korean peninsula was governed as a united land for at least a thousand years until 1945 when it was divided by the successful allies in the Second World War after the defeat of Japan, which had been occupying Korea since 1911. The allies drew an artificial line across roughly the centre of the peninsula. The northern section was assigned to the Soviet sphere of influence; the southern section to the sphere of influence of the United States of America. The immediate post-war regimes that were established were both highly autocratic, leading to great tensions in the peninsula. These tensions culminated in 1950 when the northern forces attacked the south. The result was a devastating war, which caused tremendous individual and economic devastation in both parts of Korea. The communist regime in the North survived and the first supreme ruler of North Korea, Kim Il-sung, established a highly autocratic regime which failed to protect, and often deliberately violated, the human rights of its citizens. This trend continues to this day under the current supreme leader, and third member of the Kim dynasty, Kim Jong-un.

In 2013, after many years of international concern about reports of the human rights situation in North Korea, the HRC resolved to establish the COI, an HRC mechanism used to focus international attention in a particular country or area.

Kirby notes how the COI on North Korea is a very interesting case study with many lessons for the way the United Nations (U.N.) can more effectively address human rights problems. According to him, the COI's insistence on due process and fairness - even in the face of a regime such as North Korea - is the only way human rights issues should be handled. Ultimately, he says, this will result in more buy in with follow-up action more likely.

• • •

Conectas Human Rights • The Office for the High Commissioner of Human Rights (OHCHR) has supported or deployed 50 international commissions of inquiry and fact-finding missions since 1992.² How does the COI on human rights in the DPRK stand out from the others, especially in terms of the methodology and the way in which the report was presented?

Michael Kirby • We did not expect the DPRK to cooperate with the COI, and it did not. Therefore, we faced the unique problem of not being able to visit the country and check the situation for ourselves. Accordingly, we had to gather testimony outside the country. We did not have any problem in getting witnesses. We advertised for them and received a very large number of people wishing to speak. There is a community of about 28,000 North Korean refugees in South Korea, from where most of the witnesses originated.

Witnesses were permitted to give their testimony without leading questions and with minimum intervention from the COI. One of the strengths of the report of the COI on DPRK is that on almost every page there are passages quoted from the transcript which tell the experience of the individuals. This adds to the power and vigour of the report, which I believe is a page-turner.

As a judge from a common law country, I felt comfortable with conducting the COI on DPRK using common law elements that were familiar to me – in particular transparency. This was particularly relevant to an inquiry into such a secretive place. An antidote to secrecy is transparency. My colleagues, Marzuki Darusman (Indonesia) and Sonja Biserko (Serbia), despite being from civil law backgrounds, agreed with this strategy and the inquiry was held in the most transparent way possible. This included filming public hearings, which - with the due protection of the identity of witnesses where that was necessary - were put online, together with transcripts both in the original language of either Korean or Japanese, and in English.

The U.N. was not at first particularly happy about the transparent procedure that we adopted. They said that unidentified people would try to disrupt our meetings, that there would be security risks and that this was not the way that COIs were normally conducted.

However, we persisted because not only does transparency help to convince the relevant community as to the integrity and fairness of the procedure, it also raises expectations that something will come out of it.

One of the problems with U.N. reports is that they can be difficult to read. In part, that may arise from the fact that officials are writing them with the psychology of officials and sometimes in languages other than their native tongue. Although the report of the COI on North Korea was drafted by our secretariat, I reviewed every word of the report. As the only native English speaker on the COI, I took the responsibility to make sure that the language was comfortable, that it was simple and that it communicated directly to a non-expert what problems we were addressing.

The question also arose as to whether we should provide an advanced copy of its report to authorities in the DPRK. This procedure would have been followed in the case of a common law inquiry, particularly where the subject of the inquiry had not attended the inquiry. We therefore sent a copy of our report to the supreme leader via the DPRK's mission in Geneva. In the covering letter, I warned the supreme leader that he himself might be liable for the human rights abuses revealed in the report. This offered him the opportunity and the stimulus to respond to us. He did not respond. Some officials of the U.N. said that had never been done before. However, to us it appeared to be a basic requirement of due process.

These are some of the features that were distinctive of the COI on DPRK. I was very interested in the methodology. It is important. If you get your methodology right, it is more likely that you will produce a convincing report that will actually help to change things. My hope is that it will be possible to get the report published by a private publisher because the DPRK and its problems have not disappeared from the international scene. I believe that the COI report is still relevant and it should be available as widely as possible.

Conectas • Is there anything you would have done differently?

M. K. • I am sure there are many things that we could have done differently. We offered North Korea the opportunity to have a representative before the COI. That was negotiated with the government of South Korea and it was itself an unusual step in the relationship between North and South Korea. Ultimately the DPRK declined the offer. Therefore, if we had our time over, we might have pursued a procedure to ensure that there was an advocate for the DPRK – even if that meant appointing one ourselves.

Conectas • The COI report was unwavering in its condemnation of the DPRK regime, describing how “systematic, widespread and gross human rights violations” have been and are being committed by the DPRK, its institutions and its officials – including crimes against humanity – and recommended that the State be referred to the International Criminal Court (ICC).³ Despite Pyongyang's total rejection of the COI and its findings, after the report's

publication North Korea engaged for the first time with the Universal Periodic Review (UPR) and also embarked on various diplomatic initiatives at the U.N. and European Union.⁴ However, after the U.N. General Assembly referred the Commission's findings to the Security Council in December 2014, Pyongyang renounced any further cooperation with U.N. human rights mechanisms.⁵ How much of these diplomatic manoeuvrings do you attribute to pressure created from the report and how do you address the criticism that - by now refusing any further cooperation with U.N. human rights mechanisms - the report may have had the impact of further isolating North Korea?

M. K. • It is clear that the report created a sensation in the HRC and that put pressure on the DPRK to respond. Therefore, the time sequence suggests that the response was the product of the report. The consequence was that North Korea embarked on a so-called charm offensive in order to try to dissuade the organs of the U.N. from pursuing the report and, in particular, pursuing it in any way that would be critical of the supreme leader or referring it to the Security Council. In all its endeavours, the DPRK failed because the international community was properly outraged and alarmed by the content of the report. The steps that were taken by the DPRK, nevertheless, were to be welcomed. It had been the only country in the world that had been submitted to UPR and that asserted that there were no human rights issues that needed resolving. None at all.

Once our report was published, the DPRK took a more active role in the second tranche of the UPR. It agreed that there were a significant number of points - for example, the public execution of enemies of the regime - which should be considered against human rights standards. All this was a good development and certainly to be welcomed. But when it became clear that the matter was going to be referred to the Security Council and when the Security Council by procedural vote placed the matter on its agenda - twice - the DPRK ceased to cooperate.

The COI was not a political body; it was an independent commission to make an inquiry. Our obligation was not that of diplomats trading and negotiating favours in exchange for geopolitical objectives. Our obligation was to make an accurate, fair and principled investigation and report. That is what we did. One does not make progress in the subject of human rights by ignoring or going softly on crimes against humanity. Therefore, it is just inconsistent with such serious crimes against the international legal order to suggest that the crimes, although appearing in the testimony, should have been suppressed or kept to ourselves in case we isolated the DPRK. The country was already isolated - it isolates itself. But it does not isolate itself from the U.N., of which it is a member, nor from the human rights treaties and the Universal Declaration of Human Rights by which it is bound. Those are protections for the people of the DPRK who look to the U.N. We did our duty in revealing the situation. In due course, when the human rights situation in the DPRK is improved, it will only be because of the shocking way in which the people of the DPRK have been treated and which was brought to world attention by the COI.

Conectas • One of the most shocking findings of the COI report is the treatment of North Korean refugees. Can you explain to our readers the specific challenges that this group of people face?

M. K. • One of the most powerful chapters of the report is the chapter dealing with food and the consequences of the great famine – the so called “Arduous March” – in the mid-1990s. Large numbers of the population starved to death. The exact numbers are a matter of controversy, but it was no fewer than 300,000 and may have been more than a million, from a population of 23 million. Therefore, there was widespread suffering. A consequence of that was that large numbers of people tried to flee to China. At the time, the north-eastern border of China was not strongly protected in the winter. Many people, particularly women, from the DPRK crossed the iced rivers and got into China. They suffered great abuses in China - in some cases, human trafficking, but in many cases, very difficult working and living conditions. Many of them only went to make enough money and to secure means to support their families before going back to the DPRK.

The ethos of the DPRK is one of racial exclusivity. Therefore, there was great prejudice towards anyone who came back to the DPRK, particularly if the returnee had had children by Chinese fathers. In one instance, a witness told us that she had been forced to drown her child in a bucket because the father of the child was Chinese. The people who came back from China were subjected to cruel punishments and often imprisoned in detention camps. The Chinese authorities took steps to cooperate with the DPRK in returning the refugees. The COI cautioned China that doing so was inconsistent with China’s obligations under both the Refugee Convention and its Protocol. China responded that these were not refugees, but economic migrants. However, the COI insisted that once people had fled to China, even though they might have originally done so for economic reasons, given the knowledge of the conditions in North Korea, they were technically refugees and were therefore entitled to protection as refugees. China did not agree with that position.

Conectas • The report says how “the international community must accept its responsibility to protect the people of the DPRK”.⁶ How and to what extent do you envisage this responsibility being manifested in the short and longer term? Is there any evidence that this responsibility has already been recognised?

M. K. • The report contained many recommendations for the U.N. One of them has been implemented, namely the establishment of a field office in Seoul, South Korea. It collects testimonies and in that way, it is continuing the work that the COI started. The report also recommended that the matter should be referred to the Security Council in order that it could invoke its jurisdiction under the Rome Statute and refer the case of the DPRK to the ICC. The first step in that process has been achieved by the reference of the matter by the General Assembly to the Security Council - a step that was unusual and, in human right terms, had

only been taken once before in the case of Myanmar (Burma). This decision was reaffirmed in December 2015 by a similar vote to bring the matter before the Council. Consequently, in February 2016, the Security Council unanimously adopted resolutions imposing much stronger sanctions on the DPRK following the fourth nuclear and missile tests.

The question is whether any of this is a vindication of the contents of the COI report. I can not answer what was in the minds of the Member States of the Security Council at any of these steps along the way, but my own belief is that the report of the COI opened a space which would not have been there if the international community had not known of the peculiarity of the situation in the DPRK and the fact that crimes against humanity had occurred and were screaming out for a response.

The Security Council has not yet referred the case, as we recommended, to the ICC. However, that may well still occur in the future, particularly if the DPRK continues to act in its belligerent, hostile and warlike manner. At the end of the Second World War the international community, in establishing the U.N., resolved that never again would the world turn away from crimes against humanity. Crimes against humanity are not just ordinary human rights violations, of which there are millions in our world. These are the gravest form of international crimes, which together with genocide and certain war crimes, call out for the conscience of humanity to respond. And these are the crimes that are recorded in the report of the COI. I believe that the international community will continue to put pressure on the DPRK and will ultimately hold to account those who are responsible for the crimes against humanity that are proved to have occurred.

Conectas • What role should China play in efforts to improve human rights in the DPRK and how concerning is the recent evidence of a cooling of bilateral relations between the DPRK and China in achieving this?

M. K. • China is the clue to progress on the DPRK. China is the major trading partner of the DPRK whereas the Russian Federation now has relatively small economic interests. That makes me hopeful that China will continue to search for ways to deal with the problem on its doorstep. Obviously, China must be deeply concerned both about the dangers to its own environment and its own political arrangements in the northeast of its country. But also about the terrible weapons that the DPRK has and the somewhat unstable governmental system that they have which makes the possible accidental or mistaken use of those weapons a distinct reality that China has to cope with.

All of this means that it is likely that there will to be an evolution of China's position. However, various indications exist that North Korea has damaged the relationships it enjoyed with China. The murder of Jang Song-Thaek, the uncle of the supreme leader, in December 2013 was an example of this. Following the death of Kim-Jong II, he had reportedly urged that the DPRK should move towards a China-style improvement of its economy and its internal politics.

Quiet diplomacy with China, including secret discussions that are not under the blaze of international scrutiny, will be a way forward to leveraging pressure on DPRK to improve the human rights situation.

Conectas • Looking more broadly at the foreign policy of other Global South countries who retain representation in Pyongyang (including, amongst others, Brazil, Indonesia, India and Nigeria) – what should the role of these countries be and how can their diplomatic representatives in the country better assist in improving the human rights situation?

M. K. • One of the disappointing features of the response in the U.N. to the COI report was the non-engagement of African and BRICs countries, which have also themselves felt the pain of human rights deprivations. India, for example, repeatedly abstained in relation to the consideration of the report in the General Assembly. The vote in the General Assembly was 120 to 20 with 55 countries abstaining. These abstentions included many of the leading countries of the developing world which have had direct experience with human rights abuses.

A lot of the countries of the developing world continue to live in the dream world of non-alignment. They have not adjusted their international responses to the world since 1989. This was a revelation to me as I watched the U.N. debates. However, it must never be forgotten that 120 countries - a huge vote on a human rights issue - voted for the report of the COI and against the charm offensive of the DPRK. Likewise, in the Security Council, 11 and later 10 Member States voted for action on a procedural vote. And ultimately in February 2016 the Council unanimously voted for stronger sanctions.

Conectas • Were you able to access any civil society organisations in North Korea during the COI – for example that are operating covertly? If so, how are they organised and what is their role in focusing attention on the regime?

M. K. • A surprising feature of our inquiry was that there was no evidence of an organised civil society in the DPRK. It may exist, but it would have to be extremely cautious and covert because the country is a violent and cruel place for anyone who stands against the regime.

Even in South Korea, a surprising feature is the failure of a civil society organisation to emerge representing the many refugees who have fled there. The ostensible reason given for that is that Korea is constitutionally one country, the refugees have joined the “real Korea” and therefore they do not need a separate civil society. But it is perhaps the residual consequence of living in such an oppressive, totalitarian regime that, even in the high levels of civic freedom in South Korea, the refugees from the DPRK have not formed civil society organisations of any significance.

Despite this, the COI had constant dialogue with civil society in other U.N. countries. Civil society played an important part in the moves that led to the unanimous decision of

the HRC to create the COI in the first place. Civil society plays a very important role in the U.N. human rights machinery. It cajoles, it stimulates and it provokes actions to protect principles when inertia or economic interests will sometimes lead states to do nothing.

Conectas • Going forward, how can our readers mobilise to assist in improving human rights in North Korea?

M. K. • We all have to go back to the principle of the Charter of the U.N. Many in Australia or South America will say “what has the DPRK got to do with us? This is a far away country and there is nothing much we can do to affect it, and therefore, we should mind our own business and do nothing.” That is not the principle of the Charter. The principle of the Charter, stimulated by the tremendous sufferings of the Second World War and by the horrors of the crimes against humanity in the death camps and provoked by the mushroom clouds of the nuclear bombs over Japan, emphasised that we are all one species, living on the one tiny and rather insignificant planet. We have to search for, and uphold, common ground and that common ground includes the fundamental dignity and human rights of all people, including the people in North Korea.

NOTES

1 • Korea can be read at <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/ReportoftheCommissionofInquiryDPRK.aspx>.

2 • “Commissions of Inquiry And Fact-Finding Missions On International Human Rights And Humanitarian Law - Guidance And Practice,” Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2015, accessed May 30, 2016, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Col_Guidance_and_Practice.pdf, p. 114.

3 • United Nations General Assembly, A/HRC/25/63, “Report of the commission of inquiry on human

rights in the Democratic People’s Republic of Korea,” February 7, 2014, para. 24 and 94(a).

4 • See for example: David Hawk, “North Korea Responds to the UN Commission of Inquiry.” 38 North, October 16, 2014, accessed May 30, 2016, <http://38north.org/2014/10/dhawk101614/>.

5 • See for example: Christine Chung, “Moving Forward on North Korean Human Rights.” 38 North, July 27, 2015, accessed May 30, 2016, <http://38north.org/2015/07/cchung072715/>.

6 • United Nations General Assembly, A/HRC/25/63, para. 86.

Interview conducted in May 2016 by Oliver Hudson (Conectas Human Rights).

**MICHAEL KIRBY** – *Australia*

Michael Kirby retired from the High Court of Australia in 2009, at the time being the country's longest serving judge and having held twice the position of Acting Chief Justice of Australia. Aside from being chairman of the United Nations (U.N.) Committee of inquiry on human rights in the Democratic People's Republic of Korea (2013-14), he has held a series of high profile national and international appointments, including president of the International Commission of Jurists (1995-98) and the U.N. Special Representative for Human Rights in Cambodia (1993-6). He is currently a member of the UNAIDS Reference Group on HIV and Human Rights (2004 -) and serves as Editor-in-Chief of The Laws of Australia (2009 -). In December 2015 he was appointed by the U.N. Secretary-General to be a member of the U.N. High Level Panel on Health Technology Innovation and Access.

email: mail@michaelkirby.com.au

Original in English.

Photo by Sasha Hadden.



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

ESSAYS



AFRICA AND THE RULE OF LAW

Makau Mutua

PROTECTION POLICIES FOR HUMAN RIGHTS DEFENDERS

Sandra Carvalho

Alice De Marchi Pereira de Souza

Rafael Mendonça Dias

SOVEREIGN DEBT RESTRUCTURING, NATIONAL DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS

Julietta Rossi

AFRICA AND THE RULE OF LAW

Makau Mutua

- *The problematic rebirth of liberalism in Africa and why the rule of law must be reconsidered to achieve sustainable development* •

ABSTRACT

The rule of law is often seen as a panacea for ensuring a successful, fair and modern democracy which enables sustainable development. However, as Makau Mutua highlights, this is not the case. Using the example of African states, he describes how no African country has truly thrown off the shackles of colonial rule and emerged as a truly just nation state – even though many have the rule of law at the heart of their constitutions. This, he argues, is because the Western concept of the rule of law cannot be simply transplanted to Africa. The concept must be adapted accordingly to take into account the cultural, geographic and economic peculiarities of each state. In order to achieve this, Mutua offers seven core values which the rule of law must reflect in order to achieve sustainable development across the continent.

KEYWORDS

Rule of law | Africa | Sustainable development | Liberalism | Post colonialism

1 • Introduction

Few concepts have been as captivating as the rule of law.¹ The concept stretches deep into antiquity and the Magna Carta. Its genius lies in the subordination of rulers to the law and due process. The modern democracy – which is not possible without the rule of law – is anchored in liberalism, the Enlightenment project, and attempts at the universalisation of its morality. In a historical continuum, liberalism predates and gives birth to political democracy which in turn is universalised in human rights. The common thread that runs through them is the rule of law. But the rule of law is not without complication and controversy. Like political democracy and human rights, it has endured a checkered history and been subject to profound critiques about its normative incompleteness, cultural blindness, Anglo-Saxon imperial complicity, and historical context.² For Africa, the rule of law and related concepts offer hope and caution in an environment replete with extreme complexity and historical trauma.

Distinction ought to be drawn between the “law” and the “rule of law”. The two terms are often conflated. Charles Dickens in *Oliver Twist* popularised the English expression “the law is an ass – an idiot.”³ The reference by Dickens was to the rigidity of the application of the law, not the law itself *per se* as an artifact. The point is that like the donkey, the law is rigidly stupid and obstinate in its application. Stripped to its bare minimum – and shorn of more modern meanings that impute human rights at its core – the rule of law assured fidelity and certainty to its application. The question was not whether the law was just or fair. It is the rule of law – not the law itself – that needs interrogation. Put differently, it is the language of rights – interpreted as the rule of law – that requires scrutiny.

This piece accepts the common view that no viable society can exist today without a credible, legitimate, and widely accepted legal regime. In other words, both the law and the rule of law are indispensable pivots of any legitimate political society. Systems of arbitrary personal rule, or kleptocracies have no place in the modern world. But this paper argues that such a view is only anti-catastrophic and does not answer the challenges of powerlessness that continue to cause and exacerbate human privation. A system governed by the rule of law is more likely to prevent the collapse of social and political order but it may not address deeply embedded inequities. It may provide procedural justice but deny substantive social justice. Indeed, both liberal and even illiberal regimes are governed by the rule of law. But that is not a bar to oppression, exclusion, and marginalisation. This article argues that virtually all African states experience large gaps of legitimacy that the rule of law is unlikely to cure unless deep social transformation is undertaken. The medium of rights is not an adequate tool for human liberation. The piece identifies deficits that the rule of law could address but cautions against the euphoria of solely relying on the law to undo deep societal distortions. Ultimately, the article questions the viability of the liberal project in the construction of a just and humane society. It concludes that market solutions coupled

with income inequality and the powerlessness engendered by social alienation, exclusion, and other post-colonial distortions ought to give the global rule of law communities a pause. Thinking anew the place of the rule of law in a resurgent Africa must be done, but the failed models of yore should not be replanted. The rebirth of liberalism in Africa – if that is what Africans want – must be problematised. But that rebirth must deepen democracy to release the human potential of every African.

2 • Africa's History of Trauma

Africa has young states even though it is an old continent. Perhaps no other continent has suffered more trauma than Africa over the last 500 years. The Arab and European/American trade in enslaved Africans stands out for its brutality and legacy on the peoples of the continent. The slave trade was closely followed by the Scramble for Africa in which African societies, institutions, and norms were wrecked by European imperial powers. The plunder and theft of Africa's resources for the benefit of the West stands out in the era of colonialism. Independence from colonial rule starting in the 1950s brought little relief as the hopes of a resurgence were consumed in the cauldron of the Cold War and a scandalous international economic order.⁴ Opaque and oppressive one-party states and military dictatorships proliferated the continent. African ruling elites failed to implant the promise of the liberal constitution and to cohere the state. The transition from colonialism to an independent, viable post-colonial state proved exceedingly challenging. Elites chose first to consolidate their own power. They stifled dissent, dismantled liberal constitutions, retreated to ethnic loyalties, and buttressed the patrimonial state.⁵ Corruption and crony capitalism became a culture. Infrastructures collapsed, societies fragmented, religious, civil, and ethnic conflicts became all too common. A number of states entirely collapsed.⁶ The transition from colonial rule to a viable post-colonial state proved more challenging than was expected. Building and sustaining state institutions – including in the justice sector – was undermined by the lack of internal cohesion, ethnic rivalries, cultural dissonance, and external interventions.

Every arm of the state – executive, legislature, and judiciary – experienced contraction, dysfunction, or collapse. An overbearing executive was often the culprit. The men in power usually corralled the legislature and turned it into a rubber stamp. The Africanisation and indigenisation of the judiciary failed to transform the justice sector from a colonially racist, anti-people, and oppressive instrumentality. Judges became extensions of the executive and served at its whim. Instead of becoming fountains of justice, courts were used to instill fear in the populace at the behest of the executive. The courts were used to crush political dissent and curtail civil society.⁷ Under this climate it was impossible to even think of reconciling competing legal regimes within the state. Formal and informal justice systems – civil and common law, Muslim and sharia law, African dispute resolution and justice regimes, and Hindu law – co-existed without coordination. The result was a confused hodge-podge, a stew of legal regimes

in which justice was often the casualty. Legal pluralism, otherwise a source of strength and vibrant diversity, instead subjected citizens to often unequal, and discriminatory treatment. This was especially true for women and girls. As a result, courts and the wider legal sector were rarely viewed as legitimate institutions where citizens could seek justice. Judges were viewed with disdain, contempt, or fear in most African states. This is why today the law, courts, and the legal sector are viewed with suspicion by most Africans. Judiciaries are not perceived to be the guardians of legality or impartiality. To be sure, the illegitimacy of the justice sector extended to all the other arms of the state.

But even with these challenges Africa has been a resilient continent. The ravages of the Cold War started to retreat with the collapse of the Soviet bloc in the late 1980s. Africans arose as one to demand freer societies across the continent. Civil society was reborn. Political opposition found its voice and mobilised to take power. The entire continent, except Arab North Africa, was rocked by a wave of political liberalisation not seen since the Independence Decade.⁸ It would not be until the fall of the Ben Ali kleptocracy following mass protests in Tunisia that the phenomena known as the Arab Spring ousted one dictator after the next in Arab North Africa.⁹ A cauldron of revolutionary protests consumed long serving despots in Egypt, Yemen, Libya, and besieged others in Syria and Bahrain. In Africa, virtually all states have given in to political reforms. In Africa in particular, new social compacts, usually in the form of a rewritten, or new constitution, became the norm. Central to the new compacts between the state and citizens were the key tenets of the liberal tradition. These were the rule of law, political democracy through multipartyism and open, contested elections, checks on executive power, judicial independence, separation of powers, and a guarantee of individual rights. This wave of remaking the African state was known as the Second Liberation.¹⁰ South Africa shed off Apartheid. To signal a new era, in 2001 African states transformed the Organization of African Unity, an organ formed to complete decolonisation, to the African Union (the “AU”). One of the key objectives of the AU spoke to this new compact. It states clearly that the AU shall “promote democratic principles and institutions, popular participation and good governance.”¹¹

The last two decades have seen a steady rise in Africa’s growth in virtually every sector – justice, economic, social, and political. Africa today has some of the world’s fastest growing economies.¹² To be sure, there have been horrible reversals in some states, and a stubbornness to crises in others. The most desperate cases are driven by the collapse of social order, the failure of governance, and the persistence of privation. But the denial of citizens of the right to map their own fate has been at the centre of misery in the few states that have not joined the caravan of freedom. Even in those states that opted for a return to political democracy within the last two decades, many problems persist. Social inequities, economic deprivation, discrimination along every cleavage, and the lack of social justice are manifest. Either democracy has not been deepened, or a culture of justice has not penetrated the bone marrow. Challenges to entrenching systems of governance that give meaning to citizenship remain. Many

populations are still excluded from political participation and economic opportunity. It is clearly not enough to write great constitutions and enact good laws. Nor do elected legislatures and executives automatically usher a culture of justice, or create a human rights state. Judiciaries remain beholden to powerful and vested interests in politics and the economy. Power is still concentrated within very few hands, regions, or groups. The rule of law – understood as adherence to good laws – is not enough of a panacea for Africa’s complex problems. There is no doubt that Africans must unpack the concept of the rule of law within a democratic polity to respond to these challenges.

3 • The Rule of Law as a Terrain of Contest

Its checkered history notwithstanding, the rule of law remains a pillar of good governance. It has evolved over time to contain within it the core values of human rights. Over time, the understanding of the concept – including its normative reach, scope, and content – has become more sophisticated. Soon after Africa’s independence, cadres of Western academics and policy-makers believed that Africa’s new states would be “civilised” by the rule of law. Western thought viewed pre-colonial Africa as pre-law, and thus argued that emergent states needed formal Western legal regimes to enter modernity. No credit was given to pre-existing African legal systems, which were often referred to as “customary law,” “traditional,” “savage,” or “uncivilised”. Such views were common in the colonial Church which often was practically fused to the colonial state. A pithy example is that of Shropshire, a British missionary in what is present-day Zimbabwe. He wrote of “unlettered Natives” who “were in the technically barbaric and pre-literary stage of cultural and social development.”¹³

European, or white, predestination over black, brown, or yellow peoples has a long history. Shropshire’s worldview was part of the fuel for the colonial project. It is a philosophy that grounded the civilising mission, the justification for Empire, and the attendant Christian conquest over “barbaric” peoples. Rudyard Kipling, the English poet, captured it well in the *White Man’s Burden*:

*Take up the White Man’s burden, Send forth the best ye breed
Go bind your sons to exile, to serve your captives’ need;
To wait in heavy harness, On fluttered folk and wild—
Your new-caught, sullen peoples, Half-devil and half-child.*¹⁴

Kipling was not writing about Africa here, but his exhortation of the United States of America to take over and civilise the Filipino natives is a classic. His command to white men to colonise native peoples for their benefit is a duty of the race. It is impossible to understand the colonial project and the movement of modernity absent Kipling’s worldview. Nor is it possible to comprehend the Westernisation of the Global South through the mediums of the modern state with the apparatuses of concepts such as the

rule of law and human rights.¹⁵ Much of it was a negation of existing norms – an attack on accumulated wisdom. It was the murder of the spirit of so-called native peoples.

This is the context in which the West viewed the rule of law in Africa during colonial rule and especially in the aftermath of decolonisation. These erroneous notions were partially fueled by another erroneous assumption – that pre-colonial Africa was devoid of law, or that so-called African customary law was a downwind on the African state. The initial law and development movement sought to implant Anglo-Saxon legal norms in emergent states through the establishment of law schools, the training of legal professionals such as judges and lawyers to support a market economy and budding political institutions. No attempts were made to view law in the wider social context both domestically and internationally. How could law be used to transform deeply embedded social and economic injustices? Was there a difference between due process and procedural justice, as opposed to substantive justice? Would law play any role in freeing Africa from an unjust international economic order? Would the rule of law combat illiberalism or bad governance by rulers and elites bent on husbanding their privileges? In a word, how could law be used as a tool for social justice? These questions, which are central to the rule of law, went largely unanswered. As a result, many of the same academic proponents of the initial rule of law movement for development declared it a failure by the early 1970s.¹⁶ Thereafter, the concept of the rule of law and development endured ridicule. Academics and policymakers realised how complex, and arduous, the process of creating viable and legitimate states would be. The early optimism died. Over time, there was realisation that rule of law understood in a more liberating idiom would play a key role. Thus its centrality in the rethinking and practice of social reconstruction, nation-building, spurring economic development, and good government never went away. The reason is that Africans understand, and do not want to imagine, let alone live in, a society devoid of the rule of law. It is the meaning and practical effect of the rule of law, not its importance or necessity, that remains a terrain of contest. What is clear is that the concept is rapidly evolving and is being re-imagined by thinkers and practitioners.¹⁷ Even so, it still has its ardent critics and fervent defenders.¹⁸

The crisis of legitimacy of the rule of law has not dimmed its star. In fact, the current re-imagination of the African state is not possible without the rule of law. Concepts of transparency and accountability – which are central to the rule of law – lie at the centre of efforts by civil society, the political opposition, the press, and the judiciary to penetrate and reform the deep state. The writing, or revision of new constitutions, place at the centre the use of the rule of law to promote equity and protect the citizen and her resources from plunder. It is the norm used to justify why power must be decongested – deconcentrated – from the centre and brought closer to the people. The emerging clamour for devolution as a legal and constitutional device to address official impunity and create less opacity and accountability in smaller units embeds the rule of law as one of its key weapons. In an era where social media makes each citizen an “eye of the people”, access to timely information and official documents permits the audit of the state by the

public. However, such an audit is not possible if government is not open and subject to law. The ability of marginalised communities to participate in politics and economic development depends on access to information. So is the delivery of services, access to justice, and health care. Individuals and communities are able to mobilise themselves for political action, or planning for development, if they can freely organise. Dialogue with, or protest against, local and central authorities is not possible without the rule of law.

4 • Rethinking Development

Africa must think anew about how to address many of the deep-seated questions that continue to bedevil state and society. The crises facing the continent do not have easy solutions. The problem is not the diagnoses of the malaise, but in the prescription to overcome them. Two variables, which are related, are often thought to be at the centre of these crises. The first, and perhaps the most important, is the nature of the African state itself. The illegitimacy of the imposed colonial state and its resistance to democratisation are key reasons for its dysfunction. The African state is reflexively repressive and generally disdainful of civil society. It has trouble performing the basic functions of statehood. Its proclivity for corruption is well known. These problems stand at the centre of the crisis. The second variable is Africa's relationship with the international legal, political, and economic order. International institutions, hegemonic states, and the culture of international law have at best been negligent, and destructive at worst. Internally, Africa has attempted to answer the first challenge by rewriting the constitutional order to create a more transparent and responsive state. This attempt to reinstitute the original liberal promise of the early post-colonial state has born unsteady but visible results. On the second challenge, which is external, Africa has become more assertive with a resurgent economy.

The problem of development – underdevelopment – has been a major challenge for Africa. Different global, continental, and national initiatives have been tried. While there have been some successes, no one can dispute the persistence of poverty even in the best endowed and most developed countries on the continent. Large populations continue to live in dire poverty. Inequality, discrimination, and violations of the most basic human rights are endemic. Bad governance and corruption eat away at the fabric of society. Some global initiatives, such as the much-touted Millennium Development Goals (the “MDGs”), have come and gone. While the MDGs were laudable, and some progress was made under them, the overall record has been mixed. Some critics argued that the MDGs were vague and lacked sufficient input from the Global South.¹⁹ The legitimacy of the MDGs was questioned. Critics charged that the constituencies targeted by MDGs were treated as passive recipients, not actors with agency. Neither the rule of law, nor human rights, were explicit in the agenda.²⁰ It is now clear that accountability and transparency – nationally and internationally – are essential to meaningfully transform societies. The post-2015 Sustainable Development Goals (the

SDGs), a more refined global initiative, seeks to remedy some of the deficits of the MDGs. Will the SDGs do for Africa what the MDGs could not?

Unlike the MDGs, the SDGs have a more expansive and exhaustive catalogue of goals that span the entire scope of the human condition.²¹ The essential elements in all the goals are equity, sustainability, inclusivity, transparency, empowerment, access, and equality. Of all the SDGs, Goal 16 comes closest to articulating a rule of law agenda in the context of development. It calls for the promotion of “peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels”. The key language – “provide access to justice for all” – recognises that sustainable development is not possible without functioning and effective institutions to dispense justice without fear or favor to every person. This is the essence of the rule of law. The rule of law is not simply a totem of democracy, but an integral and core element in every aspect of human development. Although it has historically been associated – wrongly – with only civil and political rights, the rule of law is indispensable for the realisation of economic, social, and cultural rights. The segregation of the two canons of human rights was not a labour of the intellect, but a necessity of politics. That is why the chasm of both sets of rights cannot be watertight, and must be collapsed in any true development initiative. This is particularly true for Africa where the violations of one canon of rights (civil and political rights) is a direct result of the denial of the other (economic and social rights). A dynamic understanding of the rule of law in Africa cannot be limited to legal formality and procedure. It must have as its core norm a rejection of oppressive vested property and market interests that use the law to protect ill-gotten wealth and an unjust economic order. Social and substantive justice must be a mission of the rule of law.

5 • Beyond Traditional Liberalism

Development is not a linear process that can be reproduced from country to country. In fact, the contrary is true. Transplanted models of development and politics have fared very poorly in Africa. There is ample evidence, empirical and otherwise, that the traditional tools of the formulaic liberal state are not a panacea for Africa’s ills.²² Africa cannot adopt undigested liberal theories of the state reconstruction if it hopes to benefit from some of the most compelling values.²³ It must identify and rethink many normative tenets of liberalism and thus the rule of law. This is necessary to respond to the particular historical challenges and cultural context of the African landscape. Thus the rule of law cannot be exported to Africa ready-made. The rule must be divorced from its imperialist origins and uses.²⁴ Africans need to identify and isolate those thematic, normative, and sectoral areas most likely to be impacted the most by the language of rights, and use the rule of law to transform them. Many of them are overarching and cross-cutting. The core values are: integrity, transparency,

accountability, equity, equality, access, and participation. No sustainable development – which gives citizenship meaning and every citizen a sense of belonging and allows a culture of justice – is possible without them. Simply put, the rule of law is meaningless without each of these core values which must be addressed in the followings ways:

1 – Devolution

It is unarguable that a thorough reform of the state and its institutions is a condition that is required for development to occur. A key problem has been the concentration of power in the executive, and the concentration of that power in the hands of the head of state. This arrangement begot the patrimonial state and bred impunity and corruption. Power must be decongested and devolved to smaller units within the state. But power should be understood as both political and economic. Thus devolved units must have the ability to plan and expend resources in a locally participatory process. This makes locally elected officials accountable at the grassroots. But care must be taken that the corrupt practices at the centre are not just simply devolved to local powerbrokers. Nor should the local units engage in practices of exclusion and marginalisation along gender, religion, ethnic, or other cleavages. Devolution of power and resources is therefore one of the most effective devices for creating the conditions for sustainable development. The true devolution of power brings government closer to the people because it creates opportunities for popular participation in the projects and institutions of governance, including actors in the justice sector. Done correctly, devolution demystifies the courts and makes justice tangible to citizens. Devolution in this imagination goes beyond process – it is consequentialist and concerned with substantive outcomes and outputs in social justice. Devolution can be a safety valve for ethnic grievances in fractured societies because it permits a degree of regional, or ethnic autonomy, without weakening the central state, or turning into full-blown federalism. It can enhance national cohesion and give pre-colonial loyalties a reason to embrace the post-colonial state to create a national consciousness. In Africa, where virtually every state is hodge-podge of distinct pre-colonial ethno-political societies forced together by the colonial cartographer,²⁵ devolution serves the purpose of forging a common national identity.

2 – Transparency

This is an unarguable condition which is required for inclusive and participatory political and economic development. Without it, any meaningful notion of the rule of law, or a culture of justice, would be a mirage. State brutality, impunity, and corruption grow where the state is opaque. Information about government resources and how they are spent is essential. This requires institutions of oversight at the local and national levels and an unfettered press. Citizen participation in planning – akin to the traditional African *baraza* (public open-air meeting) – allows communities to claim their own development and gives meaning to their agency. This is especially true, for example, in the context of the exploitation of mineral and natural resources.

3 – Equity and social justice

These are indispensable to social stability and development. One of the most underdeveloped sectors in African states is the justice sector. Traditionally, judiciaries have been beholden to the executive and corrupt private business interests.²⁶ Courts of law are often not fountains of justice.²⁷ Judges are regularly for sale, and lawyers facilitate the corrupt deals. Large segments of the population that cannot buy justice have no access to the courts. Women and the poor, often the largest segments of the population, are shut out. It is not unusual for litigants to wait for a decade before a case is heard. Lack of access to justice is compounded by the paucity of courts in rural areas where the majority of Africa lives. Yet this is where courts are most needed to settle land disputes and protect the vulnerable such as women who are often disinherited, or subjected to severe exclusion. These conditions create an angry and impoverished population incapable of playing any meaningful part in development. Such marginalised populations cannot defend themselves or take part in the practices and ceremonies of political democracy. These conditions hollow citizenship out. The answer to these dire conditions is to re-establish the institutions of justice and retrain people working in the judicial sector. There are many examples in Africa where the successful recreation of the justice sector is already underway. Access to justice must be an end in itself. But a re-imagining of the justice sector cannot reify the judiciary, or forget to integrate and treat with dignity so-called alternative justice systems. Legal pluralism is a fact of most African states, but the most neglected legal regimes, such as sharia law and African dispute resolution mechanisms, affect millions. A reform of the sector needs to regularise these systems and bring them within the purview of public law while at the same time cross-breeding their most liberating norms with the common or civil law systems.

4 – Culture of governance

Or put differently, the culture and style of politics. In Africa, the culture of governance weighs heavily on the state. Political power is remote from the people. Those who carry the instruments of the state expect to be feared, not just respected. Public officials are masters, not servants of the people. This construction of public power goes against every norm of democratic governance. It stifles citizens, kills dissent, and dulls the public. It puts the state at perpetual loggerheads with the people. It creates deep distrust in the population towards public authority. This culture of dictatorship has been identified by Africans as the greatest hurdle to sustainable development. It breeds impunity and runaway corruption. It is unaccountable. The arrogance of power facilitates the theft of public resources and condones the violations of basic human rights. Great strides to unpack this phenomenon have been made in the last two decades. Intellectually, Africans know that this indefensible culture is the bane of the state. The African press in every country is awash with incident after incident of unacceptable conduct by public officials and their business acolytes. It is a culture that must be directly interrogated

and publicly confronted. Africa will not advance unless these colonial-era mentalities of governance are banished from public life.

5 – Women and citizenship

Gender remains among the thorniest challenges to the rule of law and development. A poisonous mix of culture, colonial-era laws, and religious practices have conspired to consign women and girls to the margins of society. Their exclusion from public life is a stunning fact of African existence. The privation of African women – from domestic violence to exclusions on property ownership are well known. The facts haunt the human conscience. Yet some women have been resurgent of late with many joining the professions, as business entrepreneurs, and within the corridors of public power. But gender biases persist, and those who have escaped marginalisation are but a tiny few. There is consensus that actual and sustainable development will not occur unless women are not only included, but play a manifestly public role. The concept of the rule of law must be transformed by theories of insubordination and multidimensionality – recent understanding of gender and powerlessness that unpacks the complex ways in which multiple identities subject a group to layers of oppression and exclusion.²⁸

6 – Women and Migrants

Another population that is excluded – and often abused – is migrant labour. Though not citizens in the classic sense, many migrant workers have settled permanently in their host countries. Many of these migrants are also women who suffer doubly because of their gender and alienage. As South Africa has demonstrated with recent shocking xenophobic attacks – migrant workers often bear the brunt of the anger generated by the lack of social justice and inequitable development.²⁹ This category of the population is disposed in similar ways like women. However, migrant workers are a norm in Africa. That is why any discussion of the rule of law should not exclude migrant workers, immigrants, and refugee populations in Africa.

7 – Land ownership, access, and reform

Even though the last four decades have seen a historic surge of Africans moving to urban areas, the largest African populations still live in rural areas. Agriculture remains the backbone of African economies, even where mineral wealth is abundant. Land, in a word, remains the surest source of wealth and livelihood. And yet land ownership – and access – remains highly exclusive, inequitable, and a great source of conflict. No issue is more volatile in Africa. Land is the source of water, pastures for livestock, and the basis of Africa's family economy. But large populations have historically been excluded from land ownership, or access to land. Much of the alienation from land is traceable to colonial expropriation – and evictions of so-called “natives” from their ancestral lands. These historical injustices have largely been uncorrected by successor regimes. They are the source of many clan, inter-

ethnic, and inter-communal conflicts. Successor regimes oftentimes exacerbated alienation by allocating land formerly owned by colonialists to favored ethnic elites, or cabals and cartels close to the regime. Land is a powder keg in Africa. The cases of Zimbabwe, South Africa, Kenya, and virtually most African states attest to land policies fraught with challenge and often catastrophe. This is complicated by the exclusion of women from land ownership, although they are the ones who are primary tillers of land. The law has been a diligent and faithful servant to corrupt cartels that illegally “grab” land often with fake or forged documents.³⁰ The rule of law as a vehicle for equitable development must address land as a key bottleneck to Africa’s stability and growth.

8 – Africa and the world

No discussion of Africa’s development is complete without an exploration of the continent’s relationship with the outside world. Much of that history is tortured, but there are many positive aspects of it. Ali Mazrui, the renowned Kenyan intellectual, spoke of the richness and paradox of this phenomenon as “Africa’s triple heritage”,³¹ a reference to the complex alchemy of Africa, Europe, and the Muslim world in Africa’s identity. External forces have both ravaged and enriched Africa. But it is the inequitable structure and disequilibrium between Africa and the world that needs to be addressed as an integral part of Africa’s march towards a greater global destiny. Africa’s voice in shaping and influencing international norms, institutions, and practices needs to be enhanced. Inequity in international markets and biases towards Africa must be eradicated. A new global order without superiors and subordinates – where Africa sits at the bottom – must be one of the primary outcomes of the SDGs. This is a large conversation covering trade, geopolitics, migration, and defence.

6 • Conclusion

The difficult South African experiment with democracy is proof that using rights discourse alone without a deep restructuring of the political economy can exacerbate powerlessness among the most vulnerable populations.³² Law does not exist in a vacuum. Nor can law and rights language by themselves transform society. But what is unarguable is that no society can achieve sustainable development without infusing in its mainstream a culture of justice grounded in the core norms of the rule of law. However, these core norms must grapple with Africa’s unique history and be adopted to its historical circumstances to achieve cultural legitimacy. Even more important, the rights language and the bed of political democracy, on which it rests, cannot be swallowed by Africa unchewed. Otherwise, the rebirth of the liberal project will die again – on the vine.

NOTES

- 1 • Brian Z. Tamanaha, *On the rule of Law: History, Politics, Theory* (New York: Cambridge University Press, 2004).
- 2 • Pietro Costa, Danilo Zolo and Emilio Santoro, eds., *The rule of law: Theory and criticism* (Dordrecht-Boston-London: Springer, 2007).
- 3 • Charles Dickens, *Oliver Twist* (New York: Schocken Books, 1970), 489. The term "ass" is the colloquial English name for a donkey, not to be confused with the American use of the same word.
- 4 • Mohammed Bedajoui, *Towards a new international economic order* (New York: Holmes & Meier, 1979).
- 5 • See, for example, Makau Mutua, *Kenya's quest for democracy: taming leviathan* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2008); John W. Harbeson and Donald Rothchild, eds., *Africa in world politics: reforming political order*, 4th ed. (Boulder, Colorado: Westview Press, 2008).
- 6 • Paul Tiyambe Zeleza and Philip J. McConaughay, eds., *Human rights, the rule of law, and development in Africa* (Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 2004).
- 7 • See Willy Mutunga, *Constitution-making from the middle: civil society and transition politics in Kenya 1992-1997* (Nairobi: Sareat & Mwengo, 1999).
- 8 • Makau Mutua, "African Renaissance," *New York Times*, May 11, 1991.
- 9 • Scott Peterson, "Egypt's revolution redefines what's possible in the Arab world," *Christian Science Monitor*, February 11, 2011.
- 10 • Makau Mutua, "Human Rights in Africa: the Limited Promise of Liberalism," *African Studies Review* 51, no. 1 (April 2008): 17-39.
- 11 • The Constitutive Act of the African Union, Article 3(g).
- 12 • See Elena Holodny, "The 13 Fastest-growing Economies in the World," *Business Insider* (UK), June 12, 2015, accessed May 5, 2016, <http://uk.businessinsider.com/world-bank-fast-growing-global-economies-2015-6?r=US>.
- 13 • Denys W. T. Shropshire, *The Church and Primitive Peoples* (London: SPCK, 1938), xiii.
- 14 • Rudyard Kipling, "The White Man's Burden: The United States and the Philippine Islands," Rudyard Kipling, *Rudyard Kipling's Verse: Definitive Version* (New York: Doubleday, 1929).
- 15 • David Kennedy, "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?" *Harvard Human Rights Journal* 14 (2002): 101-126.
- 16 • David Trubek and Marc Galanter, "Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States," *Wisconsin Law Review* 4 (1974): 1062.
- 17 • David Trubek and Alvaro Santos, eds., *The New Rule Of Law And Economic Development: A Critical Appraisal* (New York: Cambridge University Press, 2006).
- 18 • Kevin Davis and Michael Trebilcock, "The Relationship between Law and Development: Optimists vs. Skeptics" *American Journal of Comparative Law* 56 (2008): 895.
- 19 • Samir Amin, "The Millennium Development Goals: A Critique from the South," *Monthly Review* 57 (2006).
- 20 • Severine Deneulin and Lila Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach: Freedom and Agency* (Ottawa: IDRC, 2009).
- 21 • United Nations, "Sustainable development goals," *Sustainable Development Knowledge Platform*, accessed May 15, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.
- 22 • Mutua, "Human Rights".
- 23 • Abdullahi A. An-Na'im and Francis M. Deng, eds., *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1990).
- 24 • William Alford, "Exporting the 'Pursuit of Happiness,'" *Harvard Law Review* 113 (2000);

Karl Klare, "Legal Theory and Democratic Reconstruction," *University of British Columbia Law Review* 25, no. 1 (1991): 69-103.

25 • See Ian Brownlie, *African Boundaries: A Legal and Diplomatic Encyclopaedia* (London: C. Hurst & Co. Publishers, 1979); Makau wa Mutua, "Why Redraw the Map of Africa: A Moral and Legal Inquiry," *Michigan Journal of International Law* 16, no. 4 (1995): 1113-1176.

26 • Jillo Kadida, "CJ Vows to Fight Corruption in the Judiciary," *Daily Nation*, June 20, 2011.

27 • Makau Mutua, "Justice under Siege: The Rule of Law and Judicial Subservience in Kenya," *Human Rights Quarterly* 23, no. 1 (2001): 96-118.

28 • Kimberly Crenshaw, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics," *University of Chicago Legal Forum* (1989): 139 (arguing black women are excluded from feminist theory and antiracist policy because both fail to reflect interaction of race and gender). See generally Kimberly Crenshaw, "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color," *Stanford Law Review* 43, no. 6 (1991): 1241 (exploring race and gender

dimensions of violence against women of color); Athena D. Mutua, "Shifting Bottoms and Rotating Centers: Reflections on LatCrit III and the Black/White Paradigm," *University of Miami Law Review* 53 (1999): 1177 (arguing that groups on bottom of various hierarchical structures shift depending on issue or group involved).

29 • "Three powerful myths that fuel xenophobia," *Mail & Guardian*, June 24, 2015, accessed June 26, 2015, <http://www.msn.com/en-za/news/other/three-powerful-myths-that-fuel-xenophobia/ar-AAc1Rmd>.

30 • See, for example, Roger Southall, "The Ndungu Report: Land & Graft in Kenya," *Review of the African Political Economy* 32, no. 103 (March 2005): 142-151 [reviewing the Report of the Commission of Inquiry on into the Illegal/Irregular Allocation of Public Land in Kenya].

31 • Ali A. Mazrui, *Africans: The Triple Heritage* (Boston, Massachusetts: Little Brown & Co, 1986).

32 • Kevin Durrheim, "Race Trouble: Identity and Inequality in Post-Apartheid South Africa," *Theory and Psychology* 22, no. 5 (2011); Makau wa Mutua, "Hope and Despair for a New South Africa: The Limits of Rights Discourse," *Harvard Human Rights Journal* 10 (1997): 63-114.

**MAKAU MUTUA** – *Kenya*

Makau Mutua is a SUNY Distinguished Professor and the Floyd H. and Hilda L. Hurst Faculty Scholar at SUNY Buffalo Law School, where he served as dean for seven years from 2008 until 2014. He teaches international human rights, international business transactions and international law. He was educated at the University of Nairobi, the University of Dar-es-Salaam and Harvard Law School. Mutua served as a vice president of the American Society of International Law and a member of the Council on Foreign Relations. He has advised the World Bank on governance and human rights issues and is the Vice Chair of the Board of Advisors of the International Development Law Organization.

email: mutua@buffalo.edu

Received in February 2016.
Original in English.



“This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

PROTECTION POLICIES FOR HUMAN RIGHTS DEFENDERS

Sandra Carvalho
Alice de Marchi Pereira de Souza
Rafael Mendonça Dias

- *An analysis of the Latin American context: Brazil, Colombia and Mexico* •

ABSTRACT

From a civil society perspective, this article examines experiences with policies for the protection of human rights defenders currently in place in three Latin American countries: Brazil, Colombia and Mexico.¹ It identifies the main issues of concern for the organisations monitoring these policies and indicates the challenges and the importance of regional coordination on the issue. Based on the experience of the Brazilian Committee of Human Rights Defenders, a platform that brings together non-governmental organisations and social movements, the article also analyses the process of implementing the National Programme for the Protection of Human Rights Defenders (Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos or PPDDH) in Brazil and its political institutions.

KEYWORDS

Defenders | Human rights | Protection | Civil society | State | Public policies

1 • Introduction

Despite Latin America's diversity and that there are many local particularities, we share various historical and political processes that bring us closer together. A region where the majority of countries are still young and considered fragile by many, it is marked by development models based on agribusiness, the extractive industry and infrastructure megaprojects (such as hydroelectric dams, ports and major urban renewal projects), as well as intense militarisation. It is no coincidence, then, that it is the scene of serious human rights violations. It is precisely for this reason that a large number of civil society organisations coordinate their actions to advance the debate on the importance of providing protection to those fighting to guarantee rights. It is therefore understandable that Latin America is home to three of the few countries in the world that have a state mechanism for the protection of human rights defenders (HRDs): Brazil, Colombia and Mexico.²

Brazil established the National Programme for the Protection of Human Rights Defenders (*Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos* or PPDDH) in 2004. When the first report on the situation of HRDs in the country was released,³ a working group was created to discuss protective measures. Among the various issues of protecting HRDs (through individual or collective measures) which the working group addressed, one in particular was the challenge of maintaining defenders in the place where they conduct their activities. There was much discussion about the need to ensure that the justice system conducts a thorough investigation into the threats and attacks against HRDs and the need to address the issues that give rise to these threats and attacks.

At the same time, civil society groups from Colombia and Mexico have accumulated experience and have been promoting a debate on the effectiveness of their country's public policies for the protection and recognition of HRDs.

Colombia was one of the first countries in the region to adopt a protection mechanism for HRDs. The armed conflict, which has existed since the 1960s, serves as the main backdrop for the attacks and assassinations of thousands of HRDs in the country. For local civil society have strengthened their joint actions as the debate on the protection of HRDs has long been a key issue. With the eyes of the international community glued to the situation in Colombia, the first government programme for the protection of defenders was created in the late 1990s.

The history of institutional violence in Mexico, which involves complex networks, also turns a large number of HRDs there into victims. The government's protection programme is recent and human rights organisations have discussed whether it is an effective instrument for dealing with recurring cases of violations, threats and assassinations of HRDs and journalists.

2 • The history and structure of mechanisms in Brazil, Colombia and Mexico

Despite being first launched in October 2004, the Brazilian protection programme only became operational following the assassination of Sister Dorothy Stang⁴ in 2005 in the state of Pará. The PPDDH is composed of a General Coordination Office and a National Coordination Office, in which representatives of civil society and public authorities participated in until early 2016. The National Coordination Office analyses the cases of defenders in situations of risk, develops strategies for protection and for addressing structural issues, and deliberates on cases of inclusion in or exclusion from the programme, among others. However, the civil society organisations⁵ in the PPDDH had limited capacity to act,⁶ especially in being able to respond to cases that are still pending and to the definition of protection strategies. The programme also has a Federal Technical Team, which is hired through a civil society organisation, whose task is to assist the states where the PPDDH has not yet been established.

The programme has been set up in nine Brazilian states. However, for different reasons, it was suspended in the states of Pará, Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul, and has been interrupted several times in various other states. At the time this article was written, the programme had formally been established in only six states: Pernambuco, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Maranhão and Bahia. It should be noted, however, that in Bahia, no agreement has been established with an organisation on the implementation of the programme and in Maranhão, even though an agreement existed, the programme was still not operational.

The institutional weaknesses that mark the Brazilian programme reflect a series of problems that the Brazilian Committee for Human Rights Defenders - a network of social organisations and movements that have been monitoring the policy since the beginning - has been identifying⁷ and raising with the Secretariat on Human Rights and also making public for many years.⁸

In Colombia, although there is no national law that specifically and fully addresses the issue, Law 199 of 1995 and Law 418 of 1997 served as the basis for the creation of the first government programme designed for people in situations of risk. The programme is linked to the Office of Human Rights of the Colombian Ministry of the Interior.⁹ Since its creation, civil society has been monitoring it and questioning its weaknesses. This pressure has led to the enactment of several decrees, norms and regulatory protocols and in 2011, Decree 4,065 created the National Protection Unit (*Unidad Nacional de Protección* or UNP), again under the responsibility of the Ministry of the Interior.¹⁰

In addition to monitoring government policy, civil society has been coordinating to develop independent protection strategies since 1997. The Committee for the Protection of Defenders (*Comité para la Protección de Defensores*) was created in response to the assassination of human rights defenders Mario Calderón and Elsa Alvarado, which brought to the country's attention both the seriousness of the situation and the urgent need to protect defenders. In 1999, the

non-governmental We are Defenders (*Somos Defensores*) protection programme emerged with the support of various organisations, including the United Nations (U.N.), the European Union (E.U.) and human rights networks around the world.

The We are Defenders programme aims to ensure that full protection is provided for the lives of HRDs and to prevent attacks. The work is developed along different lines of action: protecting defenders directly and accompanying cases, mainly by relocating defenders within Colombia or outside of Colombia in high risk situations, as well as making direct financial support available through a fund; educational activities; political advocacy; communications strategies; and the Information System on Attacks on Human Rights Defenders (*Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras* or SIADDHH). Thanks to the coordination efforts of a broad network of Colombian social organisations and movements (currently over 500), this system documents and systematises case information in order to produce periodical reports on the issue. These reports are important sources of information for coordinating actions and exerting domestic and international pressure.¹¹ Some of these publications are thematic and offer more in-depth political analysis. The We are Defenders programme has earned a high level of recognition from the government and is called upon to participate in consultations and provide critical assessments of the UNP.

Since 2009, the programme, together with other civil society organisations that make up the four main human rights platforms in Colombia, participates in the *Mesa Nacional de Garantías* (national roundtable on guarantees). The roundtable is the highest instance of dialogue with the government. Monitored by the international community, it was created as a space for discussing and adopting effective measures on prevention, protection and on the investigation of issues related to human rights defenders. Local civil society organisations' evaluation of this space has been very positive due to the advances it has allowed them to make.

The experience with the Colombian mechanism served as inspiration for the programme developed in Mexico. There, the 2008-2012 National Human Rights Plan (*Plano Nacional de Derechos Humanos*) defined the competencies of state institutions and their responsibilities in the protection of human rights. The Office of the High Commissioner for Human Rights in Mexico published a report in 2010 in which it highlighted the importance of creating a national protection mechanism and collaborated in the elaboration of the law.

In 2011, Mexican organisations participated in several public hearings in the Senate on the elaboration of a proposal for a policy on protection. This process resulted in the publication of a legislative bill on the protection of human rights defenders and journalists, which was approved and published on 25 July 2012.¹² An advisory council for the protection mechanism was elected on 19 October 2012: since then, four representatives of defenders, four journalists and two scholars have been meeting regularly. However, the mechanism has had to face problems of bureaucracy and a weak response to the high demand before the protection mechanism. Therefore, the programme in Mexico is experiencing similar impasses to the ones found in Colombia.

3 • Civil society's assessment of the protection programmes

In general, civil society organisations in Brazil, Colombia and Mexico have identified various difficulties and challenges they share in relation to the protection mechanisms in their countries. Concrete recommendations have also been made, but unfortunately, their governments are slow to adopt them.

Perhaps the main one is the need for the programmes to articulate public policies and, more importantly, to tackle the structural issues that contribute to the vulnerability of HRDs and social movements.¹³ Protection measures based primarily on policing or strictly material in nature will never be enough to protect HRDs who are under threat as long as there is no political will to address the problems that give rise to the threats and situations of vulnerability in the first place.

It is equally important that the threats be duly and effectively investigated in order to hold actors that threaten HRDs accountable. Without this guideline for justice, roles are perversely reversed, thereby helping to perpetuate the already generalised criminalisation or delegitimisation of HRDs, while the violators continue to be immune.

Another crucial element is the institutional weaknesses of protection mechanisms in the region. The case of Brazil is marked by the absence of a legal framework and the financial and political crisis that led to the dismantlement of state-level programmes and, in early 2016, to threats to dismantle the protection policy as a whole, which would cause serious setbacks in the human rights portfolio in the country. In Colombia and Mexico, despite the laws that sustain such programmes (although as said earlier, in Colombia, the UNP is sustained by decrees and norms, not a specific law) and sizeable budget allocations to them, there is a difference between what exists on paper and what is actually being done in practice. The volume and quality of the rules and regulations do not guarantee the effectiveness of protections, which are often reduced to purely material or palliative measures (such as heavy bullet-proof vests, mobile phones, vehicles and security escorts). In 2014, Colombia witnessed a corruption scandal involving the UNP, which exposed practices such as patronage and the embezzlement of millions of dollars in funds in the transfers to security companies.¹⁴ The protection programme has outsourced the service of providing protection to HRDs to private security companies. The involvement of such companies in the implementation of protection measures of the mechanisms in Mexico and Colombia are, incidentally, a cause of great concern. These companies have been strongly denounced for their involvement with paramilitary groups, death squads and corrupt security agents.¹⁵

Furthermore, in the mechanisms of all three countries, private security companies have been given a major role. The level of participation of these bodies - whether it be in management positions or at the “point” of implementation of protection measures (as security guards for defenders, for example) - is highly questionable, as in many cases, they are the ones

issuing the threats and committing violations against HRDs. Many defenders do not trust the security guards who escort them, as not only do the guards not receive proper training for their work, but they also do not value the struggle of the people they are protecting. In light of this problem, the best option appears to be keeping public servants involved in the mechanisms, provided they are civil servants.

Another indication of institutional weaknesses is the high turnover in the management of the programmes, as reported in Brazil and Mexico. This lack of continuity merely shows the governments' lack of commitment to this agenda. In Brazil, the programme still does not have a more sound structure. However, an excess of institutional structures could mean excessive bureaucratisation, which can limit the participation of civil society in decision-making bodies and delay the implementation of urgent protection measures - as Colombian and Mexican civil society organisations have warned. The situation in Brazil got worse when on 27 April 2016, Decree no. 8724¹⁶ was signed to strip the National Programme for the Protection of Human Rights Defenders (PPDDH) of its original features and backtrack on several points that had been established by Decree 6.044/2007, which created the programme. The new decree contains extremely problematic elements: it does not take into consideration collective subjects and institutions that work to defend human rights, only individuals. Also, it merely refers to "threatened persons" and no longer includes the broader term "at risk and in situations of vulnerability". Furthermore, it eliminated the participation - which was previously equal - of civil society and public agencies in the programme's coordination office or advisory council.¹⁷

There is a lack of clarity with regards to the methodology used by the PPDDH in Brazil for risk assessment. In this case, a consolidated work methodology is lacking in general. As for Colombia and Mexico, while the risk assessment methods are said to be quite objective, civil society affirms they are insufficient, inflexible and too strongly based on an instrumental logic, which leaves out the complexities and specificities that are inherent to the contexts of HRDs.

The human rights organisations from these countries have also reported the states' difficulties in dialoguing with HRDs and their concrete demands for protection. Channels of participation and attentive listening to the specific demands of a defender who is being threatened are fundamental, not only for the evaluation of the policy, but also to ensure that adequate measures are adopted for each case. Furthermore, these governments have not developed strategies for minority groups - that is, ones that take into account their specificities. There are no measures designed specifically for women, the LGBT community or indigenous peoples, for example, who are affected in unique ways. Therefore, there is still much to do in order to advance towards a collective approach to protection: in the three countries in question, the measures adopted prioritise individual actions. In some cases, this is not only insufficient - as it is entire groups or communities that are being threatened - but it also omits the possibility of having a more politicised view on the context in question.

4 • Conclusion

When one observes the difficulties and challenges analysed above, one issue that is present in the contexts of Brazil, Mexico and Colombia and that constitutes the main cause of the situations of risk and attacks on human rights defenders stands out: the contradiction between the development model adopted by these countries - which is grounded in the extractive industry, agribusiness and large-scale infrastructure projects - and the actions of the defenders. In all three countries, the HRDs affected the most are rural workers, indigenous peoples and traditional communities - that is, those who are involved in the fight for land and territory. The next issue - and Mexico is the most serious case here - is the right to freedom of expression: journalists and all those who denounce networks of corruption, political groups, large landowners and criminal groups that maintain control over territories and power are severely threatened and attacked. In the case of Brazil, it is important to highlight the harsh repression of protestors by security forces in the past two years, as well as the process of criminalising different forms of social protest¹⁸ - an issue that also marks the context of the fragile democracy in Colombia. It is therefore crucial that we advance the debate on the violation of the fundamental rights of those, who in their majority, defend economic, social, cultural and environmental rights.

These political-economic-historical-social arrangements take on different nuances according to each country and region, but the forces at play vary very little: accelerated and aggressive development projects supported by heavy militarisation, which only exacerbate social inequalities and other long-standing structural problems. As long as there is no serious confrontation of these basic causes and no political commitment to do so, more defenders will continue to be attacked and more human rights will continue to be violated in a generalised way in Latin America. To promote better practices, regional and international coordination of civil society organisations that have been monitoring protection policies in this area for years is necessary in order for them to exchange experiences and strengthen their networks. The strategy of working as a group has proved to be an important lesson learned, as it increases the political weight of civil society actors and gives greater global visibility and value to the work of defenders. This, in turn, puts pressure on states to establish truly effective public policies for the full protection of human rights defenders.

NOTES

1 • The majority of the information and observations from civil society in Colombia and Mexico used in this article were gathered *in loco* by the Justiça Global team. The team visited both countries between July and August 2015 as part of a project carried out in partnership with Terra de Direitos and Front Line Defenders, with the support of Open Society. We would like to give special thanks to Protection Desk from Colombia and SERAPAZ from Mexico.

2 • In the region, Guatemala also has a government mechanism and Honduras is currently in the process of elaborating a policy.

3 • Justiça Global and Front Line Defenders, *Na Linha de Frente – Defensores de Direitos Humanos no Brasil (1997-2001)*, 1st ed., vol. 1 (Rio de Janeiro: Justiça Global, 2002).

4 • Dorothy Mae Stang, known as Sister Dorothy (Dayton, June 7, 1931 – Anapu, February 12, 2005), was originally a nun from the U.S. who became a Brazilian citizen. Since the 1970s, she had been working with rural workers in the Brazilian Amazon.

5 • The civil society organisations that compose the National Coordination of the PPDDH are: *Comissão Pastoral da Terra, Conselho Indigenista Missionário, Terra de Direitos, Justiça Global and Movimento Nacional de Direitos Humanos*.

6 • While this article was being written, Decree nº 8724 was signed, which instituted the *Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos* (national programme for the protection of human rights defenders). The decree ended civil society participation in the national coordination of the programme. We will discuss this matter later on in the article.

7 • The Brazilian Committee of Human Rights Defenders is composed of the following organisations: AMUS – Associação de Mulheres Unidas da Serra; Associação de Advogados

de Trabalhadores Rurais – AATR – Bahia; Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR; Comissão Pastoral da Terra – CPT; Dignitatis – Assessoria Técnica Popular; Dom da Terra – AfroLGBT; CDDH – Serra; CDDH Dom Tomás Balduino; CDDH Pedro Reis – Regional Sul/ES; CADH – Centro de Apoio aos Direitos Humanos Valdício Barbosa dos Santos “Leo”; Fórum Estadual de Juventude Negra/ES – FEJUNES; Fórum Paranaense das Religiões de Matrizes Africanas; Grupo Tortura Nunca Mais – Bahia; Justiça Global; Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH; Movimento dos Atingidos por Barragem – MAB; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST; Secretaria de Justiça e Segurança Pública da ABGLT; Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos – SDDH; Sociedade Colatinense Proteção e Defesa dos Direitos Humanos; Terra de Direitos.

8 • The letters with the most recent recommendations are available at: <http://global.org.br/programas/carta-aberta-sobre-a-politica-de-protECAo-as-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/>; “Letter to the National Secretariat for the Promotion and Defense of Human Rights Demands Improvements to the Defenders Protection Programme”, Terra de Direitos, 2015, accessed May 5, 2016, <http://terradedireitos.org.br/2015/03/04/carta-enviada-a-secretaria-nacional-de-promocao-e-defesa-dos-direitos-humanos-cobra-melhorias-no-programa-de-protECAo-aos-defensores/>.

9 • María Martín and Luis Enrique Egure, “Protección de Defensores/as de Derechos Humanos: Buenas Prácticas y Lecciones a partir de la Experiencia.” *Protección Internacional*, 2012, accessed May 20, 2015, http://protectioninternational.org/wpcontent/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores/as_buenas_praticias.pdf.

- 10 • “Informe Especial - Protección al Tablero,” Somos Defensores Programme, 2014, accessed May 6, 2016, http://www.somosdefensores.org/attachments/article/88/proteccion_al_tablero_version_eb.pdf.
- 11 • Somos Defensores Programme, accessed September 12, 2015, <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>.
- 12 • “Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas,” Secretaría de Gobernación, 2012, accessed March 15, 2015, http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.
- 13 • Rafael Dias, Sandra Carvalho e Isabel Mansur, *Na Linha de Frente: Criminalização dos Defensores de Direitos Humanos no Brasil (2006-2012)*, 1st ed., vol. 1 (Rio de Janeiro: Justiça Global, 2013).
- 14 • “Carrusel de Contratos en la UNP Dejó Pérdidas por \$600 Millones,” El País, 2014, accessed May 6, 2016, <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/capturan-gerente-financiero-unidad-proteccion-por-corrupcion>; “Director de la UNP Denunciará Más Casos de Corrupción,” El Espectador, 2014, accessed May 6, 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/director-de-unp-denunciara-mas-casos-de-corrupcion-articulo-515260>.
- 15 • Ignacio de los Reyes, “Além do Narcotráfico, México Teme Agora os Paramilitares.” BBC, 2011, accessed May 6, 2016, http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111007_mexico_mata_zetas_paramilitar_mm.shtml; Daniel Valero, “Temen que Proyecto de Cooperativas de Seguridad Reviva las Convivir.” El Tiempo, 2011, accessed May 6, 2016, <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10314228>; Zósimo Camacho, “Seguridad Privada: 50% de Empresas, Irregulares.” Contralínea, 2013, accessed May 6, 2016, <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/05/21/seguridad-privada-50-de-empresas-irregulares/>.
- 16 • Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8724.htm.
- 17 • The Brazilian Committee of Human Rights Defenders adopted a critical stance on the new decree and submitted a document suggesting changes to the then Ministry of Women, Racial Equality, Youth and Human Rights (eliminated in May 2016 by the Michel Temer government).
- 18 • Dias, Carvalho e Mansur, *Na Linha de Frente*.



SANDRA CARVALHO – *Brazil*

Sandra Carvalho is the general coordinator of Justiça Global.

email: sandra@global.org.br



ALICE DE MARCHI PEREIRA DE SOUZA – *Brazil*

Alice De Marchi Pereira de Souza is pursuing her PhD through the graduate programme in social psychology at the Rio de Janeiro State University and is a researcher at the non-governmental organisation Justiça Global.

email: alice@global.org.br



RAFAEL MENDONÇA DIAS – *Brazil*

Rafael Mendonça Dias has a PhD in Psychology from the Federal University Fluminense (UFF) and is currently teaching psychology at the UFF. He was previously a researcher at the NGO Justiça Global.

email: rafael@global.org.br

Received in March 2015.

Original in Portuguese. Translated by Karen Lang.



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

SOVEREIGN DEBT RESTRUCTURING, NATIONAL DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS¹

Julieta Rossi

- *Towards a new global consensus (with powerful opponents)* •

ABSTRACT

Julieta Rossi describes how the Néstor Kirchner administration (Argentina) negotiated one of the most important debt swaps in the history of international finance. However, a court judgment in the United States of America, which held that the vulture funds could expect full repayment, undermined the sovereign agreement that had been reached with the majority of other creditors. This article examines how this decision led to international condemnation that the property rights of a few – the creditors – could be held to be more important than the rights of the many – those populations predominantly, though not exclusively, in the Global South. These people's economic, social and cultural rights would likely be negatively impacted by the financial instability of their respective countries if countries are forced to exhaust all resources to pay off their sovereign debt. Key resolutions have subsequently been adopted by the U.N. General Assembly and the Human Rights Council on the issue. Here Rossi examines the Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes, which constitute the main guidelines upon which the multilateral regulatory framework must be based. She calls on countries in the Global South to double their efforts to advance their own agenda on the creation of a more just, democratic and equitable international order that truly benefits its peoples and protects the sovereign equality of states.

KEYWORDS

Sovereign debt restructuring | Human rights | Development | Argentina | Global South

1 • The destabilising actions of “vulture funds” and the United States of America (U.S.) justice system in Argentina: A starting point to kick off the global debate

In 2005, Argentina initiated an unprecedented process to reduce its debt burden.² It paid off its existing debt with the International Monetary Fund (IMF) and other multilateral agencies that, in recent decades, had been promoting the adoption of neoliberal policies, which have severe impacts on the population of borrowing countries.³ In spite of this payoff, USD 81.8 billion of defaulted bonds remained in the hands of private creditors, a result of the largest default in Argentina’s history in 2001. In 2005 and 2010, the Néstor Kirchner government promoted debt restructuring processes that involved the cancellation of around two-thirds of the value of the defaulted bonds. These processes were accepted by more than 90 percent of bondholders in one of the most important debt swaps in the history of international finance. Together, these measures “ensured the sustainability of the economic process thanks to the drastic reduction of foreign debt burden and the elimination of the restraints that IMF conditionalities imposed on economic policy.”⁴ They were framed as a political decision to break the cycle of subordinating national interests to those of financial capital and to achieve higher levels of autonomy and sovereignty in defining domestic economic policy.⁵ This repositioning of the state marked a turning point in policy direction. It led to the implementation of policies for economic growth geared toward strengthening the domestic market, promoting employment and social inclusion, and consolidating higher levels of public investment, especially in social services.

Despite the very positive results of the debt restructuring processes, a minority group of creditors led by NML Capital Limited, a subsidiary of the U.S.-based fund Elliot Capital Management (whose public face is Paul Singer, a contributor to U.S. Republican Party campaigns) refused to join the debt restructuring process and filed a lawsuit in courts in the U.S. This group, which constituted only 1.6% of all bond creditors, demanded to be paid 100% of the amount claimed, thus seeking to obtain a tremendous return of approximately 1600% on what they had paid for the bonds at the time of acquisition. These hedge funds, also known as “vulture funds,” acquire the debt of highly indebted states on secondary markets at heavily discounted prices, for speculative purposes. Vulture funds have been especially active since the 1990s. Their goal is to engage in litigation, embargos, smear campaigns, and other forms of political pressure against debtor states in order to obtain full payment of the face value plus accrued interest.⁶

In 2014, a federal judge of a trial court, Thomas Griesa, handed down a ruling in favour of this group.⁷ This ruling was then ratified by the U.S. Court of Appeals for the Second Circuit in New York and later validated by the U.S. Supreme Court, which decided not to intervene in the case.⁸ Based on an unprecedented interpretation of the *pari passu* (equal treatment of creditors) clause, the Griesa ruling barred the Argentine

government from paying the restructured debt unless it paid the group of creditors that had not entered the agreement at the same time. It thus established a mechanism to block the process of paying off the restructured public debt and gave priority to the property rights and the speculative purposes of the bondholders who had not agreed to the restructuring agreement. At the same time, the sentence meant the Argentine government would be forced to ignore the domestic laws on the restructuring of the public debt that the Congress passed in a clear exercise of sovereignty.⁹

In contrast, the Supreme Court of Argentina recently ruled in the Claren Corporation case that the government had the legitimate authority to restructure or suspend payment of the sovereign debt in order to guarantee that the state could continue to function and provide basic services. It also reaffirmed that it is the Court's duty to prevent the execution of a foreign court ruling when the ruling allows an individual actor to evade a debt restructuring process carried out according to domestic laws, which had been adopted in accordance with the constitution.¹⁰

In sum, the intervention of the U.S. justice system, whether by act or omission, validated the following: a vulture fund - or any creditor that refuses to participate in a debt restructuring process undertaken by the sovereign decisions of a state to create the conditions necessary for national development - can dismantle or destroy an agreement that has been negotiated with the rest of the debt holders. Thus, the U.S. judicial system endorsed the exercise of extortion toward a country seeking to guarantee the compatibility of the external debt restructuring process with its economic development. Within this framework, the vulture funds conflict is the expression of "new forms or attempts to subordinate national states to the logic of international financial capital".¹¹

During the negotiation process that began once the Griesa ruling became final, the judge committed many inaccuracies, expressed biased attitudes, and adopted extravagant resolutions that were difficult to understand even for those involved in the process and interested third parties, such as the banks through which the payments to creditors who accepted the restructuring were to be made.¹² Judge Griesa later accepted the claim of the so-called "me too" creditors who demanded equal treatment with the original funds, NML and Aurelius. It is worth mentioning that around 7.6 per cent of the bondholders, whose nominal value is approximately USD 5.6 billion, did not partake in the debt swap. It is estimated that if payment were made to the vulture funds and holdout creditors according to the formula designed by Judge Griesa, it would mean issuing between USD 17.8 billion and 22 billion of new debt - that is, half of the USD 40 billion in bonds that Argentina handed out during the restructuring process in order to normalize 92.4 per cent of those liabilities.¹³

From the time the conflict began until the end of former president Cristina Fernández Kirchner's term in 2015, the Argentine state's position was to pay the rest of the bondholders, provided that they came to a fair, sustainable, and legal agreement with

conditions similar to those of the restructured bondholders. This position was endorsed by renowned economists.¹⁴ Since current president Mauricio Macri assumed office on 12 October 2015 - defending an orthodox and liberal vision on the economy and a return to the logic of external borrowing - resolution of the vulture funds conflict has been a central issue and priority on the government's agenda. In record time, an agreement that is extremely advantageous for these funds was reached. It contains *pari passu* clauses (which include the so-called "me too" creditors) and only cancels between 30 and 27.5 per cent of the monetary claim. However, the percentage used for Singer and related vulture funds is 25 per cent, which falls to 22.5 per cent when other benefits are taken into account.¹⁵

Furthermore, the agreement demands that the Argentine Congress repeal the "Padlock Law" (which established that the state could not offer vulture funds better conditions than those offered to the 93 per cent of the creditors who accepted the restructuring of their debts in the 2005 and 2010 debt swaps) and the Sovereign Payment Law (which named Nación Fideicomisos as the trustee of these payments in place of the Bank of New York). Passed on 30 March 2016, the law that approved the settlement agreement authorised the issuance of USD 12.5 billion in government bonds, the highest amount issued by a developing economy in the last twenty years.

Several analysts anticipate that this agreement, which does not include all litigants, could give rise to new complaints against Argentina by those who negotiated less favourable conditions than the ones now being offered to the vulture funds. This would worsen the problem the agreement claims to resolve.¹⁶ One of the arguments that the bondholders who participated in the restructuring process could use is Law 27.207/15, passed by Congress in November of 2015, which declares the *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes* to be of "public order" and an integral part of Argentina's legal system. The Principles were approved by the United Nations (U.N.) General Assembly in September 2015 and will be examined in Section 3 of this paper.¹⁷ Economists Joseph Stiglitz and Martín Guzmán warned that the agreement signed with the vulture funds "was excellent news for a small group of well-connected investors, and terrible news for the rest of the world, especially countries that face their own debt crises in the future."¹⁸

Litigation and the ominous fate of this conflict in particular aside, the former Kirchner government decided to actively promote a regulatory framework on the international stage - which to date is still non-existent - to prevent these private groups from engaging in extortion and allow other nations to sovereignly restructure their foreign debt in order to reach orderly and sustainable agreements.

This foreign policy decision came to fruition in the form of a series of key resolutions adopted by the U.N. General Assembly and the Human Rights Council in 2014 and 2015. The resolutions aimed to fill the existing gap in this area and to safeguard the fundamental rights of affected countries' populations against the speculative interests of financial capital, as we will see below.

2 • Towards a new global consensus on sovereign debt restructuring

Due to the deeply unjust consequences of the Argentine case and its implications for other developing - or even developed - countries¹⁹ (take, for example, the recent cases of Greece²⁰ and Puerto Rico), the conflict garnered massive support from the international community and, with it, countless declarations of solidarity from various states, regional and international institutions, scholars, and social organisations.²¹

The Argentine case was a spearhead in calls for changing the way the global capitalist system functions, as it offers the vulture funds excessive opportunities to engage in speculation. The conflict brought to light legal gaps at the international level that must be filled: for instance, the lack of regulation on the processes for collecting on sovereign debt. One must take into account that for developing countries, and the poorest countries in particular, debt relief - especially cancellation and restructuring of debt - can be a mechanism to safeguard the people's well-being and their ability to exercise their basic rights. This regulatory gap is particularly important in a context in which experts estimate that the number of claims filed by vulture funds will increase in the future. A recent study shows that the amount of cases against debtor states has doubled since 2004, with an average of eight cases filed per year. Africa and Latin America are harassed the most by vulture funds.²²

At the regional level in Latin America, strong statements have been issued by MERCOSUR, UNASUR, CELAC, PARLASUR, as well as an Extraordinary Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of the Organization of American States (OAS), which was called exclusively to discuss the situation of Argentina and vulture funds. At the international level, the Group of 77 and China (G77+China) mentioned the issue in its declaration during the "For a New World Order for Living Well" summit, as did the Group of Twenty (G20). Similarly, technical organisations such as the ECLAC and the IMF spoke in favour of introducing changes to the current state of affairs. In the private sphere, the International Capital Market Association (ICMA), a reference for investment banks and large international funds, announced its decision to modify the rules to be used in future restructuring processes in order to prevent cases such as that of Argentina from arising again.²³

Additionally, human rights organisations around the world have criticised the actions of the U.S. justice system in favour of the vulture funds. They have emphasised that the conflict "reflected a global problem with impacts on human rights" and demanded that the financial system be reformed to restrict "the predatory activities of creditor funds". Among the more than one hundred organisations involved, the Center for Legal and Social Studies (CELS), the *Comisión Colombiana de Juristas*, the *Ligue de Droits de L'Homme*, Conectas Human Rights, the Center for Economic and Social Rights and the Center of Concern stand out.²⁴

The intense international mobilisation, combined with the strong determination of Argentine diplomacy to find a just, equitable and sustainable solution to the conflict, led to the adoption of a series of extremely important international resolutions in September 2014. The resolutions aimed to regulate the debt restructuring processes and limit the predatory actions of vulture funds²⁵ and other representatives of financial capital in order to guarantee the right to development, material well-being and human rights of the affected populations. These resolutions were considered a major step in the development of international law on sovereign debt restructuring.

First, the U.N. General Assembly approved a resolution to elaborate and approve a multilateral legal framework to regulate the restructuring of the countries' public debts. The resolution's text, which Bolivia promoted as president of the G77+China, explains that the purpose of this legal framework is to increase the efficiency, stability and predictability of the international financial system and achieve sustained, inclusive and equitable growth and economic development in accordance with national circumstances and priorities.²⁶ There were 124 votes in favour of the resolution, meaning that 70 per cent of the states present in the debate were in favour of its adoption.²⁷ As Bolivian Ambassador to the U.N. Sacha Llorenti pointed out, the importance of this resolution lies mainly in the fact that for the first time, this issue was being addressed in the most democratic and legitimate organisation of the multilateral system where, he emphasised, "all countries have one vote, regardless of the size of their economy or military power".²⁸ In December 2014, a new resolution, which gained the support of new countries, advanced the process to put the legal framework into motion.²⁹

The U.N. Human Rights Council, for its part, adopted by a large majority³⁰ a resolution³¹ to conduct an investigation on the impact of the activities of vulture funds on human rights.³² Furthermore, the resolution condemns the repayment of debt under predatory conditions, due to the direct negative effects it has on sovereign governments' capacity to fulfill their obligations on economic, social and cultural rights in particular. It also encourages states to participate in negotiations on the establishment of a multilateral legal framework that is compatible with international human rights norms.

3 • The way forward: a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes in accordance with human rights

As we saw above, the need to impose limits on the vulture funds' operations and to generate clear, fair and predictable rules that provide a framework for sovereign debt restructuring processes succeeded in entering the agenda of the organisations at the centre of the U.N. system as a question of development and human rights. The issue was not relegated to conferences and political declarations of typical economic forums where the U.S. and core countries play a predominant role. This situation reveals a transnational consensus "under construction" on the need to impose (certain) limits on the "deregulated" functioning of the world economy and financial capitalism.

Based on the proposal put forward by Argentina, with the support of the countries of the G77 + China, the U.N. General Assembly went one step further and approved Resolution 319/69 on September 10, 2015, which establishes the *Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes* (“Basic Principles”). The resolution was approved by an overwhelming majority, with 136 votes in favour, six votes against (led by the U.S. and countries representing main financial centres)³³ and 42 abstentions.³⁴ These numbers indicate the high level of global consensus on the need to resolve debt crises - which are growing in number - in a timely, legitimate and equitable manner. For this to happen, sustainable and long-term solutions must be identified, especially in light of the fragility of the global economy and the commitment to achieving development objectives and the post-2015 development agenda.³⁵

The countries that represent main financial centres, led by the U.S., advocate for negotiations on this issue to be held in the framework of the IMF - a more favourable arena in which they have an unquestionable advantage. Together with the main market players, they argue in favour of a contractual approach - that is, they propose modifying sovereign bond contracts.³⁶ Joseph Stiglitz, who chairs the Initiative for Policy Dialogue Taskforce on Debt Restructuring, points out that modifying bond issuance contracts is insufficient to resolve the multiple and complex challenges of these processes. He supports the need to create a multilateral framework for debt restructuring.³⁷

The Basic Principles take up several fundamental postulates that have already been elaborated in this area and approved by the Human Rights Council: the *Guiding Principles on Foreign Debt and Human Rights* and the *Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing*.³⁸ These principles promote the articulation of responsible sovereign lending and borrowing with human rights and international public law obligations. Moreover, they have the added value of having been adopted by the most representative and democratic body of the international community: the U.N. General Assembly.

These new principles - the sovereign right to debt restructuring, sovereign immunity, equal treatment of creditors, majority restructuring, transparency, impartiality, legitimacy, sustainability, respect for human rights, and negotiations conducted in good faith - constitute the main guidelines upon which the multilateral regulatory framework must be based.

One of the most-emphasised principles is the *sustainability principle*. It says that in a debtor state, sovereign debt restructuring must create a stable debt situation while preserving the rights of creditors and, at the same time, promoting sustained and inclusive economic growth, sustainable development, and respect for human rights. This principle unambiguously expresses the need for norms that regulate international economic processes - in this case, debt restructuring - to be limited by those governing state commitments to respect and guarantee human rights. This link is generally absent in regulations governing the international financial sector.

Furthermore, the *majority restructuring principle* establishes clearly and precisely one of the basic rules of any insolvency or bankruptcy procedures that apply within states: if the results of sovereign debt renegotiations are approved by “a qualified majority”, the rest of the bondholders must abide by them.

Other prominent principles establish that a sovereign state has the right to elaborate its own macroeconomic policy, including the restructuring of its debt. Creditors and debtors must carry out negotiations constructively with the goal of concluding the restructuring process in a transparent and timely fashion. The resolution also stipulates that states must not discriminate among creditors and alludes to state immunity from the jurisdiction of foreign courts in these cases.

As this brief analysis shows, the Basic Principles represent a significant step for negotiations on a new binding multilateral framework that is compatible with human rights commitments. However, as Stiglitz and Guzmán argue, it is possible that the next step - building an international treaty that establishes a mandatory global regime on bankruptcy - will be considerably more difficult,³⁹ since the initiative has powerful, if few, detractors. In the meantime, states can (and should) incorporate these principles in their national legal systems to regulate the actions of state and multilateral or private actors in debt restructuring processes that they may eventually face.⁴⁰ The principles also represent interventions on the national, international and regional level that are needed to put an end to financial capital operations that prioritise the property rights of a few over the right to a decent life of the majority.

4 • Final considerations

In conclusion, the steps the international community has taken to generate a framework for the adequate and predictable management of national debt constitute an important milestone in the path towards a global order that puts human rights and interests before the quest for profit, the speculation of a few private powers and the interests of the most powerful countries. Countries should not be forced exhaust all resources to pay off their sovereign debt, much less when repayment will be at the expense of the well-being and rights of our peoples.

Ultimately, and unfortunately, the Argentine case took a turn in favour of the interests of the vulture funds, but it has undeniably put a matter of utmost importance to developing and poor countries on the global public agenda. This will have concrete impacts on debt processes and lawsuits currently underway. Moreover, it has raised another red flag to warn that something (or many things) in the global economic order must change. The roles of the vulture funds and the U.S. justice system in Argentina have also contributed to heightened awareness of the serious injustices that international financial capitalism has created and continues to make worse.

There is still a long way to go in the political struggle to pass a binding treaty. Moreover, while legal reform is a crucial step, it alone is not enough. It must be accompanied by appropriate institutional changes and sustained political will, which affected individuals and communities actively maintain by mobilising to demand their rights and push for the adoption of structural changes.

Finally, it is necessary for countries in the Global South to double their efforts to advance their own agenda on the creation of a more just, democratic and equitable international order that truly benefits our peoples and protects the sovereign equality of states.⁴¹ An agenda that erodes the extreme asymmetries that fuel the global economy and the democratic deficit of its governance is also needed. An agenda that prioritises national development and the establishment of a global economic order that helps developing countries achieve sustained economic growth, full employment, protection of the environment and nature, and, fundamentally, that guarantees people the right to lead a life in dignity, with autonomy and freedom, is essential. We must work to build a global order that is genuinely in accordance with the founding principles of the U.N. and the Universal Declaration of Human Rights and firmly guides international cooperation to resolve the most urgent international problems, such as poverty and inequality. Today, poverty and inequality are the greatest obstacles to discouraging wars and terrorism and to securing peace and social justice.

NOTES

1 • The basis for the elaboration of this article is Chapter XIII of the report of the Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2015* (Bueno Aires: Siglo XXI, 2015).

2 • For more on the composition of Argentina's debt, its exponential growth during the 1976-1983 military dictatorship and the neoliberal economic model based on financial valorisation established from then on, see Eduardo Basualdo, *Acerca de la naturaleza de la deuda externa y la definición de una estrategia política* (Buenos Aires: Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), 1999). Also see Aldo Ferrer, "La construcción del Estado

neoliberal en la Argentina," *Revista de Trabajo* 8, no. 10 (July/December 2012).

3 • For more on this issue, see Joseph Stiglitz, *El malestar de la globalización* (Torrelaguna: Punto de Lectura, 2007).

4 • Eduardo Basualdo, coord., *Ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales. De la dictadura militar a los fondos buitres* (Bueno Aires: Cefidar y Universidad Nacional de Quilmes, 2015), 30.

5 • Cfr. CIFRA/CTA, "La naturaleza política y la trayectoria económica de los gobiernos kirchneristas," *Documento de Trabajo no. 14* (October 2015).

6 • For a mapping of the debt crises brought to court since the 1970s, see Julián Schumacher, Christoph Trebesch and Enderlein, Henrik,

"Sovereign defaults in Court: The Rise of Creditor Litigation 1976-2010", 2013. The study highlights, among other issues, that vulture funds have accumulated 106 lawsuits against America and Africa and that currently 50% of debt restructuring ends up in court.

7 • For information on the history of Judge Griesa's actions in relation to Argentina's debt, see Basualdo, *Ciclo de endeudamiento*, 77 and 78.

8 • On the position of the U.S. government and other actors in the case, see Mark Weisbrot, "¿Quién le disparó a Argentina? Un caso misterioso digno de investigación en Washington," *Página/12*, July 1, 2014.

9 • See Alfredo Zaiat, "Legalidad", *Página/12*, August 24, 2014.

10 • Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Claren Corporation" c/ E.N. arts. 517/518 CPCC exequátur s/ varios', March 6, 2014.

11 • Basualdo, *Ciclo de endeudamiento*, 59.

12 • See Tomás Lukin, Interview with Sebastián Soler, "El fallo de Griesa es extravagante", *Página/12*, July 10, 2014.

13 • Tomás Lukin, "Una idea para agotar reservas", *Página/12*, June 23, 2015.

14 • See, among others, Aldo Ferrer, "No se debe aceptar cualquier arreglo", *Página/12*, January 15, 2015.

15 • See Alfredo Zaiat, "A los pies de Singer", *Página/12*, March 13, 2016.

16 • See Horacio Verbitsky, "El tercer ciclo", *Página/12*, December 13, 2016.

17 • See Verbitsky, "El tercer ciclo".

18 • See Martín Guzman and Joseph Stiglitz, "How Hedge Funds Held Argentina for Ransom," *New York Times*, April 1, 2016.

19 • Increasing debt is a deliberate strategy on the Washington Consensus' menu of policy options. See Mario Rapoport, *En el ojo de la tormenta, La economía política argentina y mundial frente a la crisis* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013).

20 • For more on the recent process on Greece's

debt, see Slavoj Žižek, "El apocalipsis griego," *Página/12*, August 21, 2015.

21 • See Verbitsky, Horacio, "Misión improbable", *Página/12*, June 22, 2014.

22 • Schumacher, Trebesch and Enderlein, "Sovereign," 3.

23 • For details on these declarations, see, CELS, *Derechos*, cap. XIII.

24 • CELS, "El conflicto entre Argentina, los fondos buitres y el poder judicial de Estados Unidos refleja un problema global con impacto en los derechos humanos", Argentina, July 29, 2014.

25 • Abramovich argues that the strategy of the Argentine government in this case is an example of how an international forum and the principles of public law and human rights can be used to restore the state's capacity to exercise regulatory powers while facing transnational actors with concentrated economic power. See Víctor Abramovich, "State Regulatory Powers and Global Legal Pluralism", *Sur, International Journal on Human Rights* 21 (August 2015).

26 • U.N. General Assembly, Resolution A/RES/68/304, September 9, 2014, "Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes" September 17, 2014.

27 • The U.S., England, Japan, Canada, Australia, and Israel voted against it.

28 • See U.N. News Centre, "La Asamblea General dispuesta a aprobar un marco regulador para procesos sobre deuda", September 9, 2014.

29 • U.N. General Assembly, Resolution A/RES/69/247, "Modalities for the implementation of resolution 68/304, entitled 'Towards the establishment of a multilateral legal framework for sovereign debt restructuring processes'", January 13, 2015.

30 • Of the 47 members of the Human Rights Council, it received the support of 33 countries; five were against it and nine abstained.

31 • U.N. Human Rights Council, "Resolution A/HRC/27/L.26," September 23, 2014.

32 • A preliminary version of the report was presented by Jean Ziegler, head of the drafting group, dated August 3, 2015. See Human Rights Council, U.N., "Draft progress report on the activities of vulture funds and the impact on human rights," A/HRC/AC/15/CRP.1, September 9, 2015.

33 • England, Germany, Japan, Canada and Israel.

34 • A group of European professors and intellectuals - including Thomas Piketty (Paris School of Economics) - encouraged European countries to vote in favour of the General Assembly resolution that establishes the basic principles. See "Europe should back debt crisis principles at the UN," *The Guardian*, September 7, 2015.

35 • See UNCTAD press release, "United Nations General Assembly adopts basic principles on sovereign debt restructuring," September 11, 2015.

36 • Tomás Lukin, "La propuesta para cambiar las reglas del juego", *Página/12*, September 9, 2015. For more on the different alternatives and their implications, see Abramovich, "State Regulatory".

37 • See Skylar Brooks et al., "Identifying and Resolving inter-creditor and debtor-creditor equity issues in sovereign debt restructuring," *Policy Brief* 53, CIGI (January 2015) and Joseph

Stiglitz and Martín Guzmán, "Un paso adelante en beneficio de la deuda soberana," *Project Syndicate*, The world's opinion page, November 9, 2015.

38 • U.N. Human Rights Council, "The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights," HRC/RES/20/10, July 18, 2012 and the United Nations Human Rights Council, "Human rights and transnational corporations and other business enterprises," HRC/RES/17/4, July 6, 2011, respectively.

39 • Stiglitz and Guzmán, "Un paso".

40 • Argentina approved the principles and declared them to be of public order in Law 27.207. Belgium (2007 and 2014) and Great Britain (2009 and 2010) sanctioned laws designed to put an end to the actions of vulture funds that file claims demanding payment of an excessive amount of benefits from indebted countries in their domestic courts.

41 • For more on this agenda, see the Declaration of the Summit of Heads of State and Government of the Group of 77, "For a new world order for living well," A/68/948, July 7, 2014, annex.



JULIETA ROSSI – *Argentina*

Julieta Rossi graduated as a lawyer from the University of Buenos Aires School of Law and holds a Master of Law degree from the University of New York. She is a professor and researcher at the National University of Lanús, a professor of graduate and post-graduate programmes at the University of Buenos Aires, and a professor of post-graduate programmes at the National University of General San Martín and the National University of Tres de Febrero. She is a member of the Board of Directors of the Center for Legal and Social Studies (CELS) and was the executive director of the International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net) and director of CELS' Programme on Economic, Social and Cultural Rights.

email: julietarossi0@gmail.com

Received in January 2016.

Original in Spanish. Translated by Karen Lang.



“This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

EXPERIENCES



FIGHTING COMPANIES FOR ACCESS TO INFORMATION

Lisa Chamberlain

FIGHTING COMPANIES FOR ACCESS TO INFORMATION

Lisa Chamberlain

- *How the VEJA v AMSA case in South Africa was a victory for activists and the lessons it provides for future freedom of information battles* •

ABSTRACT

A recent decision of the South African Supreme Court of Appeal (Company Secretary of Arcelormittal South Africa and Another v Vaal Environmental Justice Alliance) represents an important vindication of communities' right of access to information held by the private sector. Access to information is often a necessary precondition to the realisation of other rights, in this case environmental. Communities and civil society organisations need to be properly informed in order to ascertain the nature of environmental harm and how to hold accountable those responsible for causing it. In this case study Lisa Chamberlain reflects on the decision and draws out important lessons for communities and the human rights lawyers that support them.

KEYWORDS

Access to information | Environmental rights | Human rights | Corporations | South Africa | Private sector

1 • Introduction

Consider the following example: large-scale industrial development takes place in a thriving peri-urban agricultural community. Over time, cattle owned by members of the community begin to get sick and die. The community notices a grey haze which has settled over their homes, shops and farms and they begin to suffer from a range of respiratory ailments. They find it increasingly difficult to grow crops, and the water in their taps comes out milky and bitter-tasting. People begin to move away from the once prosperous area. Those that remain suspect that their troubles are as a result of pollution caused by the factories down the road. If they are right, the companies that own and run those factories have violated their right to an environment that is not harmful to their health and wellbeing enshrined in section 24 of the Constitution of South Africa.¹ However, those that remain also know that suspicion alone is not enough to prove a rights violation. They need information in order to establish this.

This story is not just a hypothetical example. It is the story of the struggles of the Vaal Environmental Justice Alliance (VEJA) – an alliance of community-based organisations, affected communities and environmental activists² - to obtain documents necessary in their struggles to hold ArcelorMittal (AMSA) accountable for widespread pollution in an area known as Vanderbijlpark in South Africa.³ It is also a story and a struggle which has resulted in one of the most significant access to information judgments in South Africa in the last two decades. This case study will discuss the judgment and offer some thoughts on lessons that can be learned from it.

2 • The legal context

One of the interesting features of the South African Constitution is that it contains a right of access to information, not just from the state but from the private sector as well. Section 32(1) provides that:

Everyone has the right of access to
(a) any information held by the state; and
(b) any information that is held by another person and that is
required for the exercise or protection of any rights.

Notably, there is a difference between the right enforceable against a public body and that which communities can exercise against the private sector. If the information you seek is in private hands, then you must establish which other right (other than the right of access to information) you seek to exercise or protect.⁴ In the example above, the community would need to demonstrate that the information they seek is necessary for the realisation of their section 24 environmental right. The right to information is thus an “enabling” right in the sense that it enables the realisation of other rights

in the Bill of Rights. Realising the information right can therefore be understood as a necessary precondition for other rights to become a lived reality.⁵ In this vein, access to information is also a prerequisite for democracy, open debate and accountability.⁶

In South Africa, the right of access to information is explained in the Promotion of Access to Information Act 2 of 2000 (PAIA). PAIA is the result of the directive in section 32(2) of the Constitution that national legislation be enacted to give effect to the right of access to information. PAIA does not replace the constitutional right, but because it purports to “give effect” to it, parties must now assert the right via PAIA.⁷ PAIA sets out the nuts and bolts of the system by providing for the appointment of information officers to process requests,⁸ the process for how to submit a request,⁹ and what legitimate grounds for refusal may exist.¹⁰

3 • The story

VEJA has spent more than a decade trying to get hold of the results of an environmental impact study commissioned by Iscor (AMSA’s predecessor) in 1999. The results of this study were written up in a document known as the Environmental Master Plan, which mapped pollution levels caused by AMSA’s activities as well as the company’s plan to remediate this damage over a 20 year period. VEJA sought access to the Master Plan in order to establish the extent to which the health problems and the threats to livelihoods were being caused by AMSA, and to assist them in ensuring that AMSA complied with the pollution remediation measures that the company itself had outlined.

When other channels proved unsuccessful, in 2011 VEJA eventually resorted to submitting a request for the Master Plan under the PAIA. The initial PAIA request was refused by AMSA on the basis that VEJA had not indicated which right they needed the Master Plan in order to realise. AMSA also indicated that the Master Plan was technically flawed, out of date and irrelevant.¹¹ In addition to the case being about securing access to the Master Plan, ultimately the case also became about whether civil society has a role to play in assisting government in monitoring environmental harm caused by the private sector and monitoring compliance with obligations to deal with that harm. This is because, after its other arguments failed, AMSA also took the position that VEJA was not entitled to the Master Plan because they sought somehow to inappropriately usurp the compliance monitoring and enforcement role assigned to government.

4 • The judgment

In September 2013 the South Gauteng High Court ordered AMSA to hand over the requested information.¹² AMSA appealed this decision to South Africa’s Supreme Court of Appeal (SCA). In November 2014, the SCA handed down one of the

most significant access to information judgments in democratic South Africa.¹³ The court made a number of critical findings in relation to AMSA's lack of good faith in its engagement with VEJA and the discrepancies between AMSA's shareholder communications and its actual conduct.¹⁴ Regarding the role of civil society, the court confirmed that the regulatory framework applicable to the environmental sector envisages a form of collaborative corporate governance in relation to the environment, based on the notion that environmental degradation affects us all.¹⁵

The court also emphasised the importance of corporate transparency in relation to environmental issues, stating that “[c]orporations operating within our borders, whether local or international, must be left in no doubt that, in relation to the environment...there is no room for secrecy and that constitutional values will be enforced.”¹⁶ The judgment thus sends a clear message to the private sector, including to multinational corporations operating in South Africa: as envisaged in the South African Constitution, transparency is the default position.

5 • The lessons

So what lessons can we learn from a case like this, particularly as it has played out in a jurisdiction which is one of the few in the world to have a right of access to information held by the private sector.¹⁷ I would like to suggest that there are at least six (but probably more) lessons that we can learn from VEJA's experience.¹⁸

First, the case clearly confirms the enabling nature of the right of access to information. Without sight of the Master Plan, VEJA was finding it impossible to know the extent of the pollution that had been caused, what action AMSA had undertaken to perform to mitigate the effects of that pollution, and therefore how to hold AMSA to account. The case thus demonstrates how critical it is for communities and civil society organisations to have the ability to compel companies to provide the documentation needed to ensure that other rights contained in a bill of rights (in this case the environmental right) are promoted and protected.

Furthermore, like VEJA, the communities most affected by pollution and other forms of environmental degradation, often do not have the financial resources necessary to brief their own army of scientists to conduct impact assessment studies. Therefore if such studies have already been conducted by experts contracted by either the state or the corporation involved, then an access to information system is an important conduit for accessing the knowledge that already exists.¹⁹

Secondly, one of the interesting components of the case which has not received much attention is the fact that licences were granted to AMSA by government regulators on the basis of what has turned out to be, according to AMSA's own version of events,

flawed scientific analysis.²⁰ This must surely bring the credibility of those licences into question. Unfortunately, none of the government departments involved seem to have taken up this issue since the judgment. Nevertheless, the lesson here is that access to information litigation can flush out other important issues which need to be brought to light, as a kind of by-product.

Thirdly, and less positively, the case illustrates just how long it can take to access the kind of information necessary to realise environmental (and other) rights. It has taken VEJA the better part of 15 years to finally get its hands on the Master Plan - and this in a legal system which has a constitutionally enshrined right of access to information enforceable against the private sector, buttressed by dedicated legislation. A conducive regulatory system is therefore not enough. VEJA's experience signals loud and clear that the existence of a right of access to information alone does not change corporate behaviour. More is needed to trigger a shift from a default of secrecy to one of transparency.

The issue of time and delay also has particular implications in the environmental context. In this case, AMSA tried a whole series of arguments to frustrate the process.²¹ If access to information requests take too long however, the harm may well occur before the process is resolved. In the environmental sector, there is often a window in which damage to the environment (and thereby to people's health and livelihoods) can be prevented. After that window closes, mitigating the extent of the damage is the best you can do. Timing is thus critical. This is not just a technical matter of legal process.

Perhaps another time-related lesson is to lodge formal requests for access to information as soon as possible (if you have a legal system which allows for that). VEJA tried to access the Master Plan for roughly 10 years before it submitted a PAIA request. This links to the fourth lesson that can be drawn from this case. Even in progressive legal systems with advanced constitutional protections, it remains extremely difficult for communities to realise their rights without access to support from lawyers. In the Centre for Applied Legal Studies' (CALs) experience, lawyerly follow-up to an access to information request significantly increases your chances that the request gets taken seriously.

Unfortunately, the need for legal assistance plays out not only in the PAIA request protest, but also should it become necessary to challenge a decision. Although PAIA provides for an internal appeal against a refusal by a *public* body to grant access, there is no equivalent internal appeal mechanism if your request is denied by a *private* body. In that instance, your only recourse is to approach the courts, as VEJA did. While in theory it should be possible to do so without the assistance of a lawyer, in reality courtrooms and legal processes remain inaccessible and intimidating in South Africa. For a country that has been committed to access to justice for 21 years, this is a disquieting reality that is slowly suffocating rights realisation.

Thankfully, this problem may soon be somewhat mitigated. For several years, civil society activists in South Africa have been calling for some kind of information ombud to make accessing information a quicker, cheaper and generally more accessible process. The Protection of Personal Information Act 4 of 2013 has now introduced an Information Regulator which will have jurisdiction to hear appeals against unsuccessful PAIA requests.²² The Regulator is currently in the process of being established with a public call for nominations having closed in August 2015. Hopefully, the Information Regulator will operate in such a way that communities are able to challenge attempts by either government or the private sector to block access to information, without the need for assistance from a lawyer.

The fifth lesson that I would like to highlight is also about lawyers – but this time about the forms of collaboration that are possible between human rights lawyers. VEJA is represented by a non-profit organisation called the Centre for Environmental Rights (CER).²³ However, CER is based in Cape Town and the litigation took place in Johannesburg. VEJA needed local assistance because, in South Africa, litigants are required to appoint an address within a few kilometres of the court at which they will accept service of court papers. This is referred to as acting as a “correspondent attorney”. In this case CALS acted as correspondent attorneys for VEJA and the CER.²⁴ Taking on the private sector can often feel like a David and Goliath battle with power skewed in favour of multinational corporations. In CALS’ experience, one of the ways to deal with this is to team up with other social justice organisations. Importantly, in social justice work, the possible forms of such collaboration are many and human rights lawyers and activists should think creatively about the possibilities.²⁵

Lastly, it is important to remain conscious of the fact that accessing the information you seek is the beginning rather than the end of the process. Subsequent to the judgment, VEJA received and analysed the Master Plan. It is a voluminous document consisting of much scientifically technical material. In addition, it was delivered by AMSA in such a disorganised format that it took several weeks just to organise and index. At the time of writing, VEJA had sent vast sections of the Master Plan to a team of experts to assist them and their lawyers to make sense of the material. Only then will they be able to ascertain the most strategic next step. VEJA has been fortunate to be assisted by a whole range of experts (both technical and legal). Not all communities suffering from the effects of pollution caused by large corporations are in that position.

6 • Conclusion

Cases like this one bring refreshing relief to communities and the human rights lawyers that support them. Such conclusive legal victories are few and far between, and usually take years to build. So when they do come around, they should be celebrated. But in addition to celebration, it is important that we reflect on the

strategies and processes involved in order to extract lessons for the next battle, and to share these with comrades and colleagues involved in similar struggles in other parts of the world. This case has many lessons to offer: about the limits of progressive legal systems, timing, collaboration, access to justice and keeping your eye on the end game. Fundamentally, although the journey to obtaining information may be an arduous one, a right of access to information, particularly one enforceable against the private sector, has the potential to play a powerful enabling role in the quest to realise environmental rights.

NOTES

1 • Section 24 of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 provides that:

“Everyone has the right

(1) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and

(2) to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that

(a) prevent pollution and ecological degradation;

(b) promote conservation; and

(c) secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.”

2 • For more information on Vaal Environmental Justice Alliance (VEJA) see <https://www.facebook.com/pages/Vaal-Environmental-Justice-Alliance-VEJA/322703054542182>, accessed September 7, 2015.

3 • ArcelorMittal is one of the world’s largest steel suppliers.

4 • See Jonathan Klaaren and Glenn Penfold “Access to Information,” in *Constitutional Law of South Africa*, ed. Stuart Woolman and Michael Bishop, 2 ed (Claremont: Juta & Co., 2003), chapter 62.7.

5 • Note that there are other rights which may also be understood as “enabling” rights such as the right to protest and the right to participate in decision-making. Likewise the rights which access to information “enables” extend far beyond just the environmental right. However, this case study will focus on the way in which the right of access to information can facilitate the realisation of the environmental right.

6 • Jo-Marie Burt and Casey Cagley, “Access to Information, Access to Justice: The Challenges to Accountability in Peru” SUR 10 (2013).

7 • Cora Hoexter, *The New Constitutional & Administrative Law*, vol II (Johannesburg: Juta, 2001), 57.

8 • South Africa, *Promotion of Access to Information Act 2 of 2000 (PAIA)*, February 2000, sec 17.

9 • South Africa, PAIA, secs 11, 18, 50-53.

10 • *Ibid.*, secs 33-46, 62-70.

11 • This case is the subject of a documentary produced by the Centre for Applied Legal Studies, the South African Human Rights Commission and One Way Up Productions which is available at <https://www.wits.ac.za/cals/about-us/law-and-film/>, accessed April 14, 2016.

12 • South Gauteng High Court, *Vaal Environmental Justice Alliance v Company Secretary of Arcelormittal South Africa Ltd and Another*, Case n. 39646/12.

13 • Supreme Court of Appeal (SCA), *Company*

Secretary of Arcelormittal South Africa and Another v Vaal Environmental Justice Alliance, 2015 (1) SA 515 (SCA).

14 • For more information and discussion of this case, see <http://cer.org.za>, accessed September 11, 2015.

15 • SCA, *AMSA v VEJA* (n 13 above) para 71.

16 • *Ibid.*, para 82.

17 • The other jurisdictions in which this is the case include Antigua and Barbuda, Angola, Armenia, Colombia, Czech Republic, Dominican Republic, Estonia, Finland, France, Iceland, Liechtenstein, Panama, Poland, Peru, South Africa, Turkey, Trinidad and Tobago, Slovakia, and the United Kingdom. See Mazhar Siraj "Exclusion of Private Sector from Freedom of Information Laws: Implications from a Human Rights Perspective," *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 2, no. 1 (2010): 211.

18 • VEJA is represented by the Centre for Environmental Rights (CER), a civil society organisation working in the environmental justice sector to provide legal and related support to environmental CSOs and communities. See further <http://cer.org.za/>. Because the litigation took place in Johannesburg, and CER is based in Cape Town, CER has been supported by the Centre for Applied Legal Studies (CALS) who acted as correspondent attorneys in the case. CALS is a human rights organisation based at Wits University's Law School which engages in research, advocacy and impact litigation across its five programmes namely Basic Services, Business and Human Rights, Environmental Justice, Gender and Rule of Law. More information on CALS can be found at <http://www.wits.ac.za/law/cals/16858/home.html>.

19 • Of course the problem of the independence of experts contracted by a corporation remains, but that is a discussion for another day.

20 • See AMSA's admission in para 32.4.1 of its answering affidavit in the High Court case referred to in SCA, *AMSA v VEJA* (n 12 above) at para 21 and reference to the water use license that was granted on the basis of the Master Plan in VEJA's answering affidavit at para 37.

21 • These included that CER was not properly authorised to represent VEJA, that the Master Plan was flawed and out of date and therefore irrelevant, and that VEJA was not entitled to the Master Plan because in seeking access to it they were trying to usurp a government function.

22 • See South Africa, *Protection of Personal Information Act 4 of 2013* (Popi), November 2013, chapter 5.

23 • CER is a civil society organisation working in the environmental justice sector to provide legal and related support to environmental CSOs and communities. See further <http://cer.org.za/>.

24 • CALS is a human rights organisation based at Wits University's Law School which engages in research, advocacy and impact litigation across its five programmes namely Basic Services, Business and Human Rights, Environmental Justice, Gender and Rule of Law. More information on CALS can be found at <https://www.wits.ac.za/cals/>.

25 • For another innovative model pioneered by CALS and CER, see University of the Witwatersrand, Johannesburg, *The Mapungubwe story: A campaign for change*, available at <https://www.wits.ac.za/cals/our-programmes/environmental-justice/mapungubwe-watch/> accessed April 14, 2016.

**LISA CHAMBERLAIN** – *South Africa*

Lisa Chamberlain (BA LLB: University of the Witwatersrand; LLM: University of Michigan) is Deputy Director of the Centre for Applied Legal Studies, University of the Witwatersrand, South Africa. She is also a senior lecturer and practising attorney. Her expertise includes environmental justice, mining, administrative law and access to information.

email: lisa.chamberlain@wits.ac.za

Received in September 2015.

Original in English.



“This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License”

INSTITUTIONAL OUTLOOK



FIVE REASONS TO FEAR INNOVATION

Lucia Nader

& José Guilherme F. de Campos

FIVE REASONS TO FEAR INNOVATION

Lucia Nader & José Guilherme F. de Campos

- *...and many other reasons to dare* •
to innovate so as to adapt to today's world

ABSTRACT

In recent years, innovation has become a buzz word in the human rights sector. The concept is increasingly emphasised by funders and, consequently, non-governmental organisations (NGOs) are beginning to pay attention to it, but usually with reluctance and cynicism.

Wanting to better understand the origins of innovation and why rights based NGOs tend to instinctively resist it, Lucia Nader and José Guilherme F. de Campos interviewed over one hundred activists and human rights defenders.

Here they distil the results of their research and offer the five main concerns with innovation that were articulated during the interviews, specifically that (1) it is simply a fashionable word from the private sector in the Global North; (2) there is no real need for innovation when fighting for human rights since the underlying principles of the movement do not change; (3) it is unfair to test innovative concepts on those that the human rights movement seeks to protect; (4) innovation only results in creating more rights violations; (5) innovation brings uncertainties, which funders tend not to like.

Analysing each of these concerns in turn and presenting counter arguments, the authors conclude by suggesting five questions that organisations must ask themselves before embarking on a process of innovation.

KEYWORDS

Innovation | Civil society | NGOs | Human rights;

“The Stone Age did not end for the lack of stones”, but because humanity decided to take a different direction and adopt new habits. This is the maxim accepted by many of those who believe in innovation: a controversial and recurrent concept in our research project on “Solid Organizations in a Liquid World” (SOLW).¹ SOLW aims to explore how civil society organisations (CSOs) and funders are reacting and adapting to the trends of contemporary society, including the empowerment of individuals as political actors, the multiplicity of information and agendas and the state in crisis, all of which are hallmarks of “liquid modernity”.²

In order to do this we interviewed 102 activists and human rights defenders from Europe, the United States of America (U.S.) and Latin America between 2015 and 2016. A considerable number showed some resistance either to the concept of innovation in general or to the need for rights-based non-governmental organisations (NGOs) and donors to constantly innovate. Many of them shunned the idea of innovation, raising a series of concerns, which we have grouped here as “5 reasons to fear innovation”.

As Emily Martinez from the Open Society Foundations (U.S.) pointed out recently during a conference, “who knows, might this resistance result from the fact [that] it seems contradictory to speak of innovation in a field where persistence and resilience are deemed key features and take so much of our energy? How is it possible to innovate in weekly visits to prisons to document abuses and torture, for example? Or, why do we immediately associate innovation with technology, whereas there is an increasing mistrust of and awareness about the limits of turning everything technological and modern?”

Nevertheless, it is undeniable that we are living through profound transformations in our societies. Some of these changes are visible in the recent waves of protests and in the emergence of “new movements” around the world. Among these changes, one could cite the speed of information and new forms of mobilisation, the multiplicity of agendas, the exacerbation of individual activism as opposed to channeling demands through existing organisations, the efforts to making state institutions truly representative and, in extreme cases, challenging the value of democracy and rights themselves.

During the course of our research, Alexandre Ciconello from Amnesty International (Brazil) warned that “we are witnessing a new cycle of renewed discussion on the identity and work methods of NGOs... We cannot isolate ourselves from the changes that are happening in our societies - we must give space and conditions to innovate if doing so is necessary.” Akwasi Aidoo from Trust Africa (Ghana) added to this, stating that “there is an increasing alienation of human rights groups. In some contexts, the trust of ordinary people in human rights NGOs is decreasing and those organisations depend on donors to sustain their structure and operations.” Pablo Collada from Ciudadano Inteligente (Chile) went even further, saying that “often we are concerned more with our survival than our relevance and fail to notice the changes in the world surrounding us.” Several respondents highlighted that there is a sense of “exhaustion”

within their organisations, with challenges and historical violations persisting while new rights violations arise at every moment.

It is not just internal (organisational) factors that influence the ability and success of an innovation. External factors also play a key role – such as the dynamics of the different actors of the society related to a particular problem and the political, economic and cultural context.³ In addition, it is key to recall that we will never fully control all those factors, especially in a world of ongoing and rapid changes.

Thus, it is crucial to move forward in a frank and constructive discussion about what innovation means for NGOs and human rights funders and what the challenges and opportunities are that lie ahead. In the following pages, we will do just that, knowing it is only the first step.

1 • Fearing Innovation

We have summarised and grouped what we heard from more than 100 human rights activists and donors when we discussed the issue of innovation into five overarching concerns that permeated the responses. After identifying the five recurring concerns, we then offer our analysis of why these concerns are valid but why innovation can still take place. All of them are relevant and bring important elements to qualify the debate.

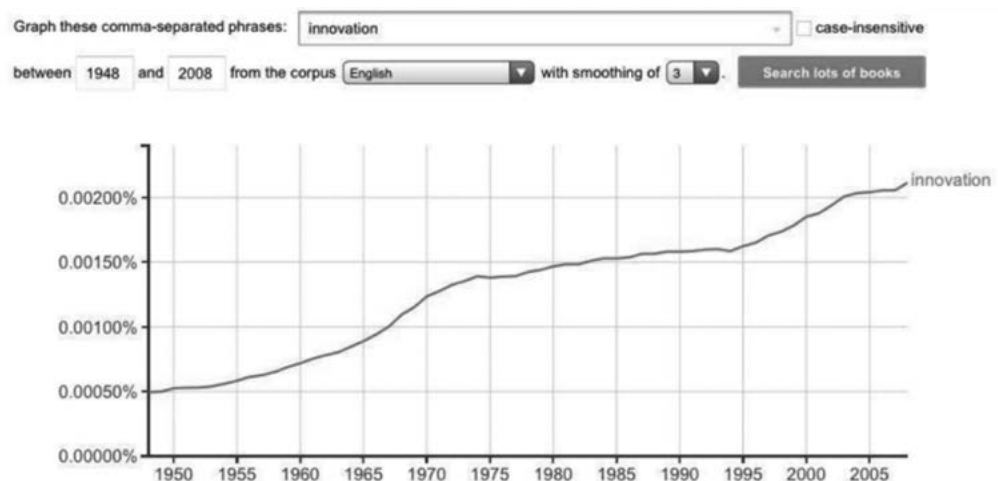
1 – Isn't innovation just a fashionable Global North term used in the private sector and by funders now being forced on the social sector?

Indeed. It is undeniable that innovation has become fashionable and there is external pressure, including from donors, to seek “the new”. It is also undeniable that much of what is written about innovation comes from the Global North and the private sector. Innovation is the first word in the Silicon Valley lexicon, accompanied by others such as “disruption”, “human centered approach” and many other English terms that are hard to translate in a meaningful way to other contexts and languages.

According to the Oslo Manual on Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data, one of the main theoretical references on the subject, “innovation is the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations.”⁴ This definition by itself could raise concerns from those who work for social change as it is primarily focused on the private sector.

The chart below shows the evolution of the use of the term “innovation” between 1948 and 2008 in books available on the Internet (an innovative tool in itself, powered by Google and available for free).

Evolution of the use of the term “innovation” in the books published digitally



Source: Google Ngram Viewer

Warning that there are few studies on innovation in the world of NGOs, Johanna Mair and Christian Seelos, both researchers at Stanford University, define innovation in NGOs as “the process by which an idea that is new to an organisation fosters a new set of activities, such as new technologies, new management processes, new products or new services.”⁵ They highlight three dimensions that affect innovation: (i) individual factors - such as personality, motivation, cognitive ability, (ii) group factors - structure of the staff, organisational environment, internal processes and leadership style; and (iii) organisational factors - such as size, available resources and the culture of an organisation. They conclude by saying that innovation is complex and also depends on factors external to the organisation and can cause greater or lesser break or discontinuity with the previous *status quo* depending on this whole range of factors.

Mair, who is also the editor of the *Stanford Social Innovation Review*, believes that NGOs have exaggerated the idea of innovation as “a panacea for all ills”. This may be due to: (i) a perception that we are undergoing a crisis in the social sector, having conducted decades of hard work without being sure of the results achieved; (ii) a general sense of “urgency” - maximised by the speed of information - which reinforces the need to “do something different” and (iii) financial resources available for innovation, linked to the private sector, which has led us to adopt a logic of innovation derived from the market, such as social ventures, hybrid models and impact investing.⁶ However, Mair does not believe that we should refrain from innovating. According to her, considering the way we consume and process information today, our attention span has changed dramatically. Hence, organisations run the risk of having their credibility and visibility weakened if they do not innovate in the way they communicate, as just one example.

Beyond passing trends, we must define better what innovation means for the social sector. This article seeks to comprehend the specifics of innovation in this context. Moreover, it is necessary that each organisation adjusts the definition in order to make it useful to its mission. Innovation should serve the purpose and be in tune with the *modus operandi*, values, structure and history of each organisation.

So, it is up to each organisation to adapt the definition of innovation to their specific structure and institutional moment. What for some organisations is an innovation, for others may be considered as boldness, risk-taking or adjustment to the modern world. Where and how to innovate should also be a choice and adjusted according to the context of each institution. For instance, some innovate in processes, others in strategies or activities, others in their structure, in their “final product” or in relation to their beneficiaries. “NGOs and donors need to be more flexible and innovative, but within a strategic framework of what the organisation wants, what it is and what it seeks to achieve,” said Hal Harvey, one of the creators of the idea of Strategic Philanthropy,⁷ who is now reviewing some of the underlying assumptions of this concept.

2 – The core, values and principles of human rights have not changed (and will never change) - so why do we need to innovate?

The emergence of the contemporary legal framework of human rights dates from the mid-twentieth century, with the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the various treaties and conventions that followed (and which continue to be created). The values and principles that are contained in these documents are non-negotiable. The fight for human rights depends on this to guarantee the effectiveness and strength of these rights.

Therefore, the idea of innovation can be uncomfortable, especially if we are talking about values and rights so rooted and historically constructed. Standing firm to principles and being persistent is no doubt commendable. However, innovation does not necessarily mean throwing out everything that has come before, ignoring its record, diminishing the importance of values, principles, persistence and expertise. These are qualities on which many organisations pride themselves, and with good reason.

Unfortunately, however, there are numerous problems that we fight against that continue to persist. To be bold and venture into new strategies, processes or activities may be well suited to address a particular challenge or seek a result desired by the organisation. This does not make the intrinsic tension disappear between, on the one hand, depth, which involves time necessary for knowledge and learning, and on the other, innovation. The tension exists and it was not born today.⁸

Finally, it is worth mentioning that one of our respondents told us that “an organisation needs to be strong enough to be able to be fluid, to reinvent itself,” stressing the importance of seeking a balance between the two aspects.

3 – Don't you think that NGOs deal with real people who are victims of human rights violations and who should not be treated as guinea pigs or products to test new strategies?

Yes, people are not products and victims of human rights violations should never serve as guinea pigs. They are already too vulnerable to be the target of experiments, and of trial and error. But innovation can rightly arise from the need or demand of the victims or beneficiaries, and should always be developed in a way that positively impacts them. This is possible and healthy if we are appropriately cautious.

The interview with Susi Bascon from the Peace Brigades International (UK), illustrates this concern: “For me, the need (or not) to innovate and how we will do it derives from listening in-depth to human rights defenders and the victims - and not through other indicators. Otherwise, how will we know?...If we lose contact with people outside the organisation, how will we know when and where to innovate?”

The focus on impact, on theories of change, and on more efficient processes should always trigger the question: where are the people, the beneficiaries of the organisation? Without this, the very *raison d'être* of the human rights movement and its values - such as empowerment, participation, transparency and humanism - are put at risk. This phenomenon is called “dehumanising”, a ghost that can come to haunt us as a result of the professionalisation of NGOs. It can also affect the relationships and capacity of people to communicate and share ideas, create and access external concepts and even lose motivation and commitment to the organisation's mission. Altogether, this might affect the capacity of organisation to continuously innovate.⁹

Some new trends in planning, such as “Design Thinking”, “Agile”, or “Lean Thinking” - again the terms are all in English and are difficult to translate meaningfully into other languages - indicate various ways to shift attention from organisational structure, tools or processes towards people. These are methodologies based on the concept of “human-centered approach” (or “human-centered design” or HCD)¹⁰ - i.e. to (re)place the individual at the centre. As far as the social sector is concerned, those individuals are the various people involved in a particular action of an organisation as well as its main beneficiaries. Those methodologies are pragmatic in essence, and encourage innovation by the culture of continuous improvement and flexibility. Importantly, the common feature of all these methods is the necessity to stay in close and continuous contact with the beneficiaries, so the organisation can go on adapting itself in accordance with the results achieved and the feedback received. Again, having a clear vision and mission remain fundamental elements, which guide the organisation, and any methodology requires adaptation to the specific circumstances of each organisation.

4 – Are we talking about new forms of technology as innovation? How do we prevent them from creating new violations instead of resolving existing issues?

Another common argument is one that defines innovation as adaptation to new technologies. Innovation would then “only” be to adapt to new technologies and forms of communication, to make use of online tools and integrate “tech culture” to the day-to-day running of the organisation.

Yet, as we all know, technology is not a solution for everything and may even have undesirable effects. For instance, technological advancement can cause new rights violations. Darius Cuplinskas from the Open Society Foundations (UK) recalls that “the expansion of the current state surveillance is unprecedented and, unlike physical violence, it tends to be highly invisible.” We also know that the same new media, which facilitates mobilisation can also create new barriers for political organisation. Miguel Lago, from NossasCidades (Brazil), stressed the ambiguities of the apparent dichotomy between online and offline. “The first tends to create superficial involvement and relational ties. However, it often broadens the spectrum of participation, while the second tends to nurture deeper relational ties without, however, the same power of mobilisation.” Additionally, it is often argued that we must resist technological innovation because it can deepen inequality.¹¹

Even with so many caveats, technology and connectivity are a fact and they can bring many benefits, when used against old rights violations, and to combat the new rights violations, which technology brings.

Today, several organisations are exploring new ways of collecting evidence of violations and processing information through, for example, mobile applications, videos and other tools. “Technology can help speed up the process of checking evidence and improving the quality and time spent in drafting reports on violations. In addition, with technology you can expand and diversify the voices of people who report abuses” said a representative of The Whistle¹² during the RightsCon 2016¹³ – an annual conference on rights and technology which brought together 800 people in San Francisco. The Whistle is an app designed to address exactly this challenge. In the same panel, the representative of Physicians for Human Rights¹⁴ (U.S.) warned that organisations resist adapting themselves to the virtual world, adding that “many believe that using technology is to transfer what we have on paper to an online format. It is not. It is a whole new language. But then will we replace human rights lawyers for young people who know how to use technology to document violations? Not necessarily - I think of doctors who use our applications to document violations, who at the same time must continue knowing how to examine their patients, keeping themselves up to date on their medical knowledge in addition to knowing how to use technology. It all depends on what kind of organisation and what technology we are talking about.”

The use of videos by organisations is also growing. “In 2015, for the first time, the number of videos we made reporting violations exceeded the number of printed reports. Today a researcher goes to a country visit taking along a camera, he or she tweets during the investigation, etc. A few years ago, this did not happen. We have to adapt”, said Carroll Bogert, from Human Rights Watch (U.S.). Finally, one should remember that for organisations which have

technology in their DNA, the need for innovation is a constant concern: “As we work with technology and video, we have to be constantly watching changes and adapting some of our strategies, innovating,” recalled Tanya Karanasios, from Witness (U.S.).

5 – And who can guarantee that we will have more impact if we innovate - and which funders will accept more flexibility, audacity and risk-taking?

There is just no way to guarantee it. Taking risks and learning from mistakes is a fundamental condition of those who are willing to innovate. Also, we have as the initial challenge the difficulty of measuring impact, whether the action is innovative or not. This challenge is not new - and we continue to act regardless, every day, more or less successfully.

Still, according to Johanna Mair, “the vital mistake we often make is to measure the success of an innovation only by its impact. Innovating, if done well, also leads to improvements in internal processes, organisational environment, motivation and cognitive improvements.”

The funding model of an organisation influences - greatly - its ability and willingness to innovate. “We cannot afford to make mistakes. The current model of financing of most organisations does not allow us to innovate, to dare,” noted Ana Valeria Araujo from the Fundo Brasil de Direitos Humanos (Brazil).

Based on the interviews, there is no doubt that predictable funding and long-term and institutional support - rather than project-specific support - is more likely to foster audacity and risk-taking. This type of financing also enables a more fluid and honest dialogue between the funder and the funded, where both sides win.

“We received enough general operating support and because of that we could, for instance, be innovative, and adapt to the unexpected protests in Brazil when they happened in June 2013”, said Tanya Karanasios from Witness (U.S.). Mauricio Albarracín, from Colombia Diversa (Colombia), added that “NGOs seek the cooperation of international agencies, seduce them, but it should be the other way around. Those agencies should go after them, because NGOs are the ones that have new ideas, and do the actual work as ‘ideas hunters’.”

2 • Thus, *habemus* innovation?

There are plenty of reasons for being cautious with regard to “innovation for innovation sake”, as described above in each of the five reasons for “fearing innovation”. Yet, there is also a broad spectrum of reasons to be explored before an organisation understands and decides to put a new idea into practice.

For this to happen, organisations and activists who are thinking about innovation need to ask the following questions:¹⁵

i – What is innovation for my organisation? Without discrediting the theoretical scholars in this field, no definition of innovation will be 100% suitable to any organisation. Within the areas in which we want to have an impact, it is our duty to think about what innovation means to the organisation's mission, to its staff and those for whom the organisation exists. Whatever the concept people have in mind, when the term innovation is used, they are often talking about adapting, making room for creativity, changing and risk-taking.

ii – For what, and why, do I want to innovate? The most obvious answer is that we want to innovate to pursue our main objective in a better way - the mission of the organisation. However, when you dwell on this question we can get more detailed answers - do we want to achieve better results; do we want to (re)position the human beings, our beneficiaries, at the centre of our action; do we want to motivate our staff; do we want to engage public opinion; and so on.

iii – Where do I want to innovate? Innovation can occur at the programmatic level of an organisation, regarding their strategies, activities, structure, internal flows and/or processes. Depending on its magnitude, it can be seen as a break with an old way of doing things, creating something entirely new or adapting to a new reality. Depending on how it is implemented and upheld, it can also be seen as experimentation: gradually figuring out whether there are better ways to execute activities, strategies, etc. In order to do that, organisations can gradually implement small changes and constantly make use of feedback and evaluations to ratify or not changes done without taking the inevitable risks of more radical transformations.

iv – How will I innovate and what do I need for it? This will depend on the answers to all the questions above. It will also depend on how we overcome funding challenges, including an analysis of external factors and the context in which the organisation operates at any given time, country, etc.

v – Who will innovate? It is important to remember that the leadership and management of people in an organisation is another key factor of innovation. "An organisation has greater capacity for innovation when it is composed of a multidisciplinary staff, and the roles are well defined between managers, experts and strategists. It is essential that the entire team is guided and inspired by the purpose of the organisation and the organisational culture is enhanced in a responsible way through creativity, cooperation and risk-taking," notes Lucas Malaspina, from Escola de Ativismo (Brazil).

3 • Conclusion

Finally, the assumption that innovation is always good - or good in itself - is a mistake. But to resist innovation for fear of taking risks or for being overcautious

can be a mistake as well. The challenges are many. Innovation is a choice and can be a complex process that simultaneously requires humility and ambition. In order to foster reflection, sharing experiences among NGOs and among funders is not only essential to have new ideas, but it is also a good way to test them and share lessons learned. As some say, “borrowing is the new innovation.”¹⁶

NOTES

1 • For more information on the research project, visit <http://www.liquidworld.info>.

2 • For a comprehensive explanation of the “liquid modernity”, see Zygmunt Bauman, *Liquid modernity* (Cambridge: Polity Press, 2012).

3 • The dynamics between internal and external factors, as well as the features that prevent or enable innovation are discussed in detail in the report prepared by the Rockefeller Foundation, What Determines the Capacity for Continuous Innovation in Social Sector Organizations? (Christian Seelos and Johanna Mair, “What determines the capacity for continuous innovation in social sector organizations,” *Rockefeller Foundation Report*, January 31, 2012, accessed March 2016, http://www.christianseelos.com/capacity-for-continuous-innovation_PACS_31Jan2012_Final.pdf).

4 • Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Oslo Manual: Guidelines for collecting and interpreting innovation data* (Paris: OECD, 2005), 46.

5 • Seelos and Mair, “What determines,” 7.

6 • Christian Seelos and Johanna Mair, “Innovation is not the Holy Grail,” *Stanford Social Innovation Review*, 44-49, 2012, accessed March 2016, http://ssir.org/articles/entry/innovation_is_not_the_holy_grail.

7 • The concept of “Strategic Philanthropy” was coined by Hal Harvey and Paul Brest in their book *Money Well Spent* (Paul Brest and Hal Harvey, *Money Well Spent: A Strategic Plan for Smart Philanthropy*

(New York: Bloomberg Press, 2010)). Adopting a Strategic Philanthropy approach includes designing a realistic strategy based on a solid evidence-based understanding of the world, adopting clear goals and previously stated indicators of success in order to evaluate progress and measure it against the stated strategy and milestones.

8 • See James G. March, “Exploration and Exploitation in Organizational Learning,” *Organization Science* 2, no. 1(1991): 71-87.

9 • Seelos and Mair, “What determines,” 19.

10 • For more information, see the Manual published by IDEO - a U.S. consultancy firm known for being one of the pioneers and major contributors to the popularisation and development of the concept of Design Thinking and Human-Centered Approach (<https://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit>).

11 • In an article published in January 2016, Ricardo Abramovay discusses the negative impacts caused by the technological innovation, such as rising unemployment and concentration of wealth and power. (Ricardo Abramovay, “Robôs, personagens do capítulo inicial de uma era de transformação,” *Valor Econômico*, January 12, 2016, accessed March 2016, <http://ricardoabramovay.com/robos-personagens-do-capitulo-inicial-de-uma-era-de-transformacao/>).

12 • For more information, see <http://www.thewhistle.org/>.

13 • For more information, see <https://www.>

rightscon.org/.

14 • For more information, see <http://physiciansforhumanrights.org/>.

15 • See in Seelos and Mair, "What determines," 31-32, a list of features (called "pathologies") that can positively or negatively influence in an organisation's ability to innovate.

16 • In an article, Gahrmann points out that this

idea of "borrowing, copying and stealing good ideas" was widely echoed at a conference hosted by the European Foundation Centre. (Christian Gahrmann, "Borrowing is the New Innovation," *Blog Grantcraft a Service of Foundation Center*, Milan, May 28, 2015, accessed March 2016, <http://www.grantcraft.org/blog/borrowing-is-the-new-innovation>).



LUCIA NADER – *Brazil*

Lucia Nader is the former Executive Director of Conectas Human Rights and is a fellow with Open Society Foundations (OSF). She holds a Bachelor's degree in International Relations (PUC-SP) and a post-graduate degree (Paris Science-Po) in International Organisations and Development. She is a board member of various organisations including the International Service for Human Rights and the Fund for Global Human Rights.

email: lucia.nader@gmail.com



JOSÉ GUILHERME F. DE CAMPOS – *Brazil*

José Guilherme has professional experience working with NGOs, companies and the public sector. He holds a Bachelor's degree (FEA-USP) and a Master's degree in Management (FEA-USP) and is currently a PhD candidate in Management (FEA-USP). He is working as an assistant for the research project "Solid Organizations in a Liquid World".

email: jguilherme.feausp@gmail.com

Received in May 2016.

Original in English.



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

VOICES



WHEN AFRICA UNITES

Kumi Naidoo

REFLECTING FOR THE FUTURE

Laura Dupuy Lasserre

WHEN AFRICA UNITES

Kumi Naidoo

- *How a new pan-African civil society initiative aims to foster peace, justice, democracy and human rights* •

ABSTRACT

Following hundreds of years of oppression under colonial rule and decades as a pawn in a bipolar world, Africa has been left a damaged continent. Here Kumi Naidoo explains this historical context in which a new pan-African civil society initiative is developing, of which he is the start-up director. After examining various prior attempts to create civil society unity in Africa and suggesting why they have all failed, the author offers a glimpse at what the new Africa Civil Society Initiative might look like. Acknowledging that it is still in its infancy, Naidoo describes the consultation process that is being used to better understand what civil society means in Africa today and how consensus can be achieved in such a diverse environment. He concludes by outlining the kinds of activities that will be undertaken at the outset to implement the six cross cutting thematic areas that have so far been identified.

KEYWORDS

Africa | Civil society | Post colonialism | Shrinking civic space | Justice | Democracy | Human rights

1 • Introduction

Over the past few years the global media has repeatedly referred to the phenomenon of “Africa Rising” to describe the ongoing looting of natural resources and illicit financial outflows from the continent. This confirms that the earlier models of colonisation have not ended, but have merely been adjusted and refined and are now conducted and presented behind the veneer of liberation and democracy of African people.

Over the next few pages I set out some key historical facts about colonisation and what the current effects of colonisation are and why, in this context, a discussion arose to establish a new initiative - a broad based African civil society platform. During the many discussions in relation to this new initiative, some consensus points have emerged which are presented here. These are not meant to be understood as *fait accompli* of the new platform. Instead they are key starting points to show how we are going about establishing such an initiative, what makes the process and outcomes different from previous attempts at civil society unity and how we are going to build consensus around such an initiative that will seek justice, peace and sustainable development on and for the African continent.

2 • Context

The African continent draws its modern history from the Berlin Conference held between 1884 and 1885, which sought to legitimise control over the continent, its people and specifically its natural resources. No African was ever consulted in this process.¹ By 1900, European states claimed almost 90% of the land mass, ignoring and abolishing local autonomy and self-governance of the African people. The decolonisation period post World War II and then the Cold War, saw Africans being used as political and economic pawns by both sides of the ideological conflict.

The effects of having excluded Africans from decision making about their own countries and their continent are starkly manifested in an artificially divided continent, weak and often at war with itself. This was the prime impulse behind the idea of building a movement for a more united continent, starting with civil society as the vanguard of such a process.

Africans remain constrained by these major incidents of political and economic domination of the peoples (and resources) of Africa. Starkly summed up by the pan-Africanist Tajudeen Raheem (1961-2009), when he observed that “Africa is the richest continent underneath the ground and that is precisely why we are one of the poorest continents above the ground”, this resource curse² and its abhorrent effects remain the daily reality for the majority of Africans. Within this context (and unlike some of their South American and Asian counterparts) individual African countries are unable to stand firm on the global stage in terms of climate change or trade negotiations, despite having proxy representation through South Africa in platforms such as the G20. There is little evidence to show that South Africa has used this

proxy role for any substantial continental benefit. Instead, its political leadership has mostly just accepted the negative compromises of these platforms, including the G20, leaving the continent inadequately represented amongst the global economic and political forces.

The imperative to work more urgently and diligently towards a united civil society across the continent is ever greater now that civil protests are more widespread and a frequent feature of life in most parts of the world. The people of the African continent have an opportunity to integrate their struggles into the larger global movements against rising inequality and climate change impacts, standing shoulder to shoulder with their governments on these global stages, while simultaneously pressurising African governments to perform substantially better than they are doing currently.

Attempts at civil society unity on the continent are not new. Several initiatives have been spawned over the years, including the first Pan African Conference (ironically held outside the continent) as early as 1900, several civil society backed resolutions and the Organisation of African Unity (OAU) process to establish more widespread cooperation between non-governmental organisations (NGOs) and civil society organisations (CSOs) in 2003.³

Within these broader attempts of unity there have also been several attempts to build civil society networks across the continent. Some were thematically focused, such as the African Association for Literacy and Adult Education (AALAE), and others were more generic such as the Harare Caucus, that sought to bring together regional civil society networks across the continent. A cursory assessment of these initiatives highlights some of the reasons for their limited success:

- The impetus for setting them up was external to the continent and they were usually geared towards meeting short-term interests of particular (global civil society) organisations.
- There was a lack of adequate resourcing for the initiatives, from human and financial capital to ideological robustness – a long-term strategy is critical to movement building.
- Governance failings – the competing interests of individuals heading established and resourced NGOs sometimes goes against the needs of a continent wide movement. Those entrusted with leadership responsibilities of continental networks did not have the dedicated time to exercise proper governance of the management and secretariat.

3 • Civil society under attack

Africa's historical resistance to slavery, economic imperialism and political colonisation finds focus in the current struggles by African people for democratic governance, justice, equality and a voice in the international policy arena.

Today we are told that Africa is rising. Yet, when we look closer, it seems that this is based solely on aggregated assessments of national Gross Domestic Product. In these rising African countries the few are becoming fantastically wealthy while the majority remain socially marginalised and economically excluded. In truth, the majority of Africans are not rising and continue to struggle with poverty and the denial of their most basic rights.

Underlying this state-of-affairs is the phenomenon of shrinking political and civic space. We have seen a drastic curtailment of the freedom of association, assembly and expression in far too many countries across the continent.⁴ This has been accompanied by heightened levels of corruption and growing levels of inequality.⁵ These rights violations have been met by new forms of social organisation and leadership leading to partial victories and new forms of popular actions and movements. Civil society in Africa is under assault on many fronts. We are experiencing many restrictions on political space, the erosion of women's rights, increasing inequality and climate change that is already having significant negative human impacts across the continent.

4 • Africans rising

The current initiative to establish a continent wide social justice platform for civil society actions, solidarity, protection and advancement came about as a confluence of factors at a similar time and operating within the context set out above.

For some years now, Action Aid Denmark has been running the well-regarded Training Centre for Development Cooperation (TCDC) in Arusha, Tanzania. In 2015 Action Aid Denmark handed over the TCDC facility to an African institution in order to further establish the facility as a base of operations for a new Africa wide centre for civil society.

In February 2016, I agreed to serve as the start-up director of the new initiative. Upon accepting the role I immediately set about engaging in dialogue with civil society across the continent to gain further insight into perspectives on a move to build greater unity within civil society on the continent. The process included numerous formal and informal consultations with civil society activists, regional and local networks, NGOs, international non-governmental organisations (INGOs), trade unions and faith-based groups across the continent.

This process of bottom-up consultations (which is ongoing) has shown that almost everyone who has participated agreed that African unity - reflected by greater social, political and economic integration - is critical for Africa and its peoples. Individual nation states are far too weak to fight for what they need; be it in negotiations about trade, climate or a host of other pertinent issues.

Secondly, most activists feel we are fighting on two fronts. On the one hand, we are fighting a global system that is unjust, inequitable and is leading us to climate catastrophe

that fundamentally threatens our very ability to survive as a species. A system that serves the top 1% has to be vigorously opposed. On the other hand, we are facing national governments that have witnessed “state capture” by local and global elites and are often acting against the interests of their own citizens. This leads us to a situation where we need to both defend human rights and democracy at home and also ensure our governments are taking on the obscene injustices that prevail at the global level.

Thirdly, many on the continent feel that we need to have a fundamental rethink as to what constitutes civil society. There is a growing recognition that there is too much dependency on and too much influence of INGOs but also greater acceptance that even local and national NGOs are disconnected from the poorest and most marginalised. While there are, of course, inspirational exceptions to this, there is increasing agreement that the engine of resistance to injustice is not coming from formal and bureaucratised NGOs but is coming from looser, informal and social media driven activism. Some of the most inspiring challenges to power in Africa, and globally, in the last decade have not seen the more formal NGOs playing any decisive role.

Lastly, the consultations were unanimous in their focus on a wider initiative as opposed to a specific centre. Thus, while the Arusha TCDC facility is likely to be a key convening point for civil society (it already enjoys credibility and success as an NGO management training facility), for the purposes of building the vision of the potential future initiative we want it to be driven by a bottom-up process of consultation that is not focused on a single centre but on a range of such convening spaces.

These key discussions were affirmed at a recent strategy workshop organised by the African Civil Society Initiative. 30 activists, NGOs and networks aligned themselves with the inspirational Rustlers Valley Declaration (2014),⁶ thus taking up the challenge for civil society generally and NGOs specifically “to be the change we want to see in the world”.

The key consensus points developed in the African Civil Society Initiative process to date represent some significant departures from previous attempts at civil society unity in Africa. Firstly, there is an acceptance that NGOs and INGOs cannot be the sole drivers of the process. The initiative must be much broader than any previous attempts and will make a special effort to be inclusive of social movements, NGOs, peoples and popular social justice movements, intellectuals, artists, sports people, cultural activists and others, across the continent and the African Diaspora. Secondly, a phased approach must continue to be employed, ensuring consensus at each step – no one must be left behind. Thirdly, the eventual organisational structure of the initiative must reflect the lean and agile nature of the initiative itself.

Based on the current feedback from the consultation process, it is likely that the initiative will focus on six key cross-cutting areas that have substantial significance and have gained general consensus, specifically:

- Exposing corruption and opposing impunity;
- Fighting for full gender equality;
- Defending and deepening democratic space generally and civic space specifically;
- Working for poverty eradication;
- Opposing inequality; and
- Assertively addressing the challenge of climate change.

These consensus points will most likely be implemented by the nascent initiative in the following ways:

- Sparking a major conversation across the continent about the establishment of the initiative – what such an intervention would look like, who would participate, what participants’ expectations are and what the objectives of such a platform would be?
- Establishing internal and external communications functionality, making as much use of social media platforms to ensure widespread engagement of all who are interested in civil society;
- Inviting people to express interest in the initiative⁷ - we can only succeed if we have broad based membership across civil society;
- Organising a Validation Conference⁸ in Arusha, Tanzania - the final steps to establish the initiative must have broad public endorsement with people and organisations ready to stand up and be counted in the fight for justice. The conference will deliberate on how the initiative should be established and operate. Should the conference demonstrate the requisite level of support the initiative’s operations will commence promptly thereafter;
- And lastly, all of this work requires that most basic of needs, the resources to succeed and the current team is busy preparing for the Validation Conference, staff and other related costs.

It is time we speak together and decide what change we wish to see in our countries, across Africa and what we want Africa to be when we celebrate Africa Day in the future. For a long time now, others have been writing our story. Now is the time for us to take a brave step, a giant step for us and start writing (and telling) our own story – a story of a united Africa, at peace with prosperous and healthy people.

We need your voice, ideas, thoughts, and action to keep working together to build this initiative. It is not complicated to do your part, tweet to us @helloacsi, write on our Facebook wall or send an email to acsihello@gmail.com.

Together for Africa, for justice, peace and sustainable development.

NOTES

- 1 • Elizabeth Heath, "Berlin Conference of 1884-1885," *Oxford Reference*, accessed June 8, 2016, <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195337709.001.0001/acref-9780195337709-e-0467>.
- 2 • Andrew Rosser, "The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey," *IDS Working Paper 268*, Institute of Development Studies, April 2006, accessed June 8, 2016, <http://www2.ids.ac.uk/futurestate/pdfs/wp268.pdf>.
- 3 • Organization of African Unity (OAU), *Draft Code of Ethics and Conduct for African Civil Society Organizations*, June 2003, accessed June 8, 2016, http://www.sarpn.org/documents/d0000352/P340_AU_SACSO_Code_Ethics_Conduct.pdf.
- 4 • OHCHR, "Hate is being mainstreamed," press release, June 13, 2016, accessed June 27, 2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/media.aspx?IsMediaPage=true>.
- 5 • See, for example, <https://www.worldwealthreport.com/>.
- 6 • "An open letter to our fellow activists across the globe: Building from below and beyond borders," *Civicus Blog*, August 6, 2014, accessed June 8, 2016, <http://blogs.civicus.org/civicus/2014/08/06/an-open-letter-to-our-fellow-activists-across-the-globe-building-from-below-and-beyond-borders/>.
- 7 • See <http://africacsi.org/>.
- 8 • See <http://africacsi.org/signup>.



KUMI NAIDOO – *South Africa*

Born in South Africa in 1965, Kumi Naidoo was executive director of Greenpeace from 2009 – 2015 and was the Secretary General and CEO of Civicus, the world alliance for citizen participation, from 1998 - 2008. He fought against apartheid in his home country and has led various global initiatives, including the Global Call to Action Against Poverty and the Global Call for Climate Action. He is now the start-up director for the Africa Civil Society Initiative.

email: acsihello@gmail.com

Received in May 2016.
Original in English.



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

REFLECTING FOR THE FUTURE

Laura Dupuy Lasserre

- *Ten years of the United Nations Human Rights Council* •

ABSTRACT

To commemorate the tenth anniversary of the United Nations (U.N.) Human Rights Council, Laura Dupuy Lasserre reflects on its achievements and how it might be improved in the coming years. Dupuy Lasserre examines the Universal Periodic Review process and considers why it is such an important mechanism in the struggle for human rights. She notes that there must be improved coordination between regional human rights bodies in Africa, Europe, the Americas and the HRC in order to better focus issues in the international arena. The text highlights the positive role of Global South countries within the HRC, noting that the kinds of issues they have raised show the interdependency between economic, social and cultural rights and political and civil rights. She concludes that the HRC has provided a forum which offers a role to each individual country, while all working together to build a more just and fair world based on U.N. principles.

KEYWORDS

Human Rights Council | Global South participation | Achievements | Future

On the occasion of the tenth anniversary of the establishment of the United Nations (U.N.) Human Rights Council, it is worth reflecting on its achievements and the possible improvements that could be made to help meet the challenges related to ensuring the full enjoyment of all fundamental human rights and liberties by all people.

The Universal Periodic Review (UPR) of the human rights situation in all U.N. Member States is undoubtedly an innovative mechanism, based on peer reviews and with the involvement of high-level representatives at the time of the country reports. This, combined with the fact that civil society actors, such as non-governmental organisations (NGOs) or national human rights institutions, participate in one way or another in the different stages of the process, leads to a greater impact being made on the ground when it comes to following up on the recommendations made.

The UPR process tends to reflect the forms of social coexistence and political participation in each of the countries, and in turn, when undertaken in good faith, it has the potential to contribute to the strengthening of a democratic society as an opportunity for dialogue and social participation. The risk is that it may be conducted in a superficial manner, as if it were just one more procedure. In this case, responses that are sometimes void of content or insincere may be brought before the Council, without preliminary review at the national level, or the inter-institutional exchange of ideas with all branches of government and civil society representatives afterwards. As such, following up on all recommendations becomes very important. From the outside, treaty bodies, the special procedures of the Human Rights Council, the regional human rights system, as well as the offices of the OHCHR, the U.N., and NGOs - among others - can contribute to the follow-up process.

With regards to the international forum itself, it affords states the opportunity to publicly commit, once again, to its values; show the efforts they have made with the resources they had available; identify shortcomings that merit both new efforts and also the support – eventually - of the international community; and share best practices.

If there is one thing that has become clear, it is that every country - regardless of its level of development - can feel and demonstrate pride in their achievements, which can then serve as an inspiration for other countries.

The states that participate in the dialogue do so by offering constructive criticism as they seek to help their peers improve. This, in itself, represents a change in tone and spirit, moving away from isolated criticisms of issues or states towards stimulating the overall improvement of a country. This also allows for the identification of areas of priority or possible cooperation, in accordance with international human rights standards.

In addition to the UPR, it is worth highlighting the positive evolution of the commitment of countries - with some exceptions that, in our understanding, are

temporary - to democracy. A democratic society is one that is governed by the rule of law and provides guarantees for the enjoyment of human rights.

While this nexus between democracy, the rule of law, and fundamental human rights and freedoms is well known, political leaders have not always valued and articulated it.

There is no doubt that it is just as fundamental for a society to be stable and peaceful to prevent internal and external conflict. This is why, in the future, the human rights agenda should be advanced from the perspective that it is an investment, not an expense, and that it has high impact or prevention potential.

The emphasis on democracy (understood not solely as periodically held elections), the rule of law, and fundamental human rights and liberties is reinforced by various regional or sub-regional commitments. Hence the importance of human rights systems such as the European, inter-American, or African ones - which are strengthened through country reports and thematic analyses on sensitive issues in many societies - and other more recent systems currently under construction. These create synergies with the universal system of the U.N and coordination between these mechanisms must be increased. In addition to offering closer follow-up of situations in the region or sub-region, these systems can generate consensus on issues, which can later be conveyed as valuable input in the international arena.

This could be the case of the inter-American system, which is working to combat different forms of discrimination, either via legal instruments or as commitments from national authorities, such as when the health sector, for example, addresses the inclusion of LGBTI people. Such was the case in the decision made by the Pan-American Health Organization, which includes Caribbean countries, and which GRULAC later took to the World Health Organization.¹ This case provides an example of the need to go beyond long-standing national practices, policies, and norms that require revision in order to comprehensively and adequately address a health issue in accordance with rights protections. At the Human Rights Council in 2014, some Latin American countries took the initiative by calling attention to the issue of sexual orientation and gender identity in fighting violence and discrimination in order to promote social inclusion and respect for the rights of all people.

Similarly, through the exchange of valuable experiences at the intergovernmental level, countries from a given region can agree on political commitments to advance norms, public policies, or practices that have proven to be effective and efficient. Among these, one can cite the follow-up done in Latin America and the Caribbean, with the support of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, on the U.N. Cairo Declaration on Population and Development of 1994. It led first to the 2013 Montevideo Consensus, and now to an operational guide that addresses a wide range of issues, many of which are still sensitive, such as sexual and reproductive

health - a fundamental issue for women - and especially, the prevention of teenage pregnancy and preventable maternal mortality.

It is clear that developing countries have not avoided debates on sensitive issues in the Human Rights Council. It is true, however, that they tend to become unnecessarily polarised when many delegations reflect their national regulations or the positions of particular political leaders. Sensitive issues require cultural change, which rarely happens overnight as a result of a single public debate. Its public nature engenders the adoption of more rigid positions.

The commitment of other Global South countries can contribute to an evolution of national positions, especially if such a commitment does not impose one way of thinking on everyone, or make all cooperation dependent on the donor's area of interests. On a social level, this has shown itself to have been a success and is respectful of the human rights of all individuals.

The Sustainable Development Goals could serve as a framework for progress in this regard, as the human rights agenda permeates all of the goals.

Developing countries have been more forceful about bringing matters to the Human Rights Council that illustrate the interdependence of the enjoyment of economic, social, and cultural rights and the exercise of civil and political rights and fundamental freedoms. They have been pioneers on several issues such as the right to drinking water and sanitation, human rights and climate change, the right to adequate housing – all examples of social policy strategies to fight extreme poverty and poverty eradication and those strategies' relevance in crisis situations, etc.

Furthermore, because of their historical experiences, developing countries have vigorously worked toward the right to truth, negotiating a Convention on Enforced Disappearance, among others.

Despite there being great diversity in the world, the way forward is not cultural relativism in regard to values that are common to humanity and that are fundamental to the dignity of the person.

The Council has shown that every country in the international community has a role to play while all working toward the same objective, based on the principles and purposes of the U.N., and keeping in mind that the pillars of human rights, peace, security, and development are all interlinked.

NOTAS

1 • The United Nations Regional Group, in this case, is the GRULAC.

• • •

**LAURA DUPUY LASSERRE** - *Uruguay*

H.E. Ambassador Laura Dupuy Lasserre was President of the United Nations Human Rights Council (from June 2011 to December 2012, 6th cycle, having been nominated by the GRULAC) and the Permanent Representative of Uruguay to the Office of the United Nations and other Specialized Organizations in Geneva (from October 2009 to October 2014). She was also President-Rapporteur of the Social Forum 2010 of the Human Rights Council: "Climate Change and Human Rights" (October 4 to 6, 2010). She is currently the Director General of Technical Administrative Affairs at the Ministry of Foreign Affairs of Uruguay.

email: laura.dupuy@mrree.gub.uy

Received in May 2016.

Original in Spanish. Translated by Karen Lang.



"This journal is published under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License"

SUR 1, v. 1, n. 1, Jun. 2004**EMILIO GARCÍA MÉNDEZ**

Origin, Concept and Future of Human Rights: Reflections for a New Agenda

FLAVI A PIOVESAN

Social, Economic and Cultural Rights and Civil and Political Rights

Oscar Vilhena da Veiga and A. Scott DuPre

Reflections on Civil Society and Human Rights

JEREMY SARKIN

The Coming of Age of Claims for Reparations for Human Rights Abuses Committed in the South

VINODH JAICHAND

Public Interest Litigation Strategies for Advancing Human Rights in Domestic Systems of Law

PAUL CHEVIGNY

Repression in the United States after the September 11 Attack

SERGIO VIEIRA DE MELLO

Only Member States Can Make the UN Work Five Questions for the Human Rights Field

SUR 2, v. 2, n. 2, Jun. 2005**SALIL SHETTY**

Millennium Declaration and Development Goals: Opportunities for Human Rights

FATEH AZZAM

Reflections on Human Rights Approaches to Implementing the Millennium Development Goals

RICHARD PIERRE CLAUDE

The Right to Education and Human Rights Education

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES

The Right to Recognition for Gays and Lesbians

E.S. NWAUCHE AND J.C. NWOBIKE

Implementing the Right to

Development

STEVEN FREELAND

Human Rights, the Environment and Conflict: Addressing Crimes against the Environment

FIONA MACAULAY

Civil Society-State Partnerships for the Promotion of Citizen Security in Brazil

EDWIN REKOSH

Who Defines the Public Interest?

Víctor E. Abramovich

Courses of Action in Economic, Social and Cultural Rights:

Instruments and Allies

SUR 3, v. 2, n. 3, Dec. 2005**CAROLINE DOMMEN**

Trade and Human Rights: Towards Coherence

CARLOS M. CORREA

TRIPS Agreement and Access to Drugs in Developing Countries

BERNARDO SORJ

Security, Human Security and Latin America

ALBERTO BOVINO

Evidential Issues before the Inter-American Court of Human Rights

NICO HORN

Eddie Mabo and Namibia: Land Reform and Pre-Colonial Land Rights

NLERUM S. OKOGBULE

Access to Justice and Human Rights Protection in Nigeria: Problems and Prospects

MARÍA JOSÉ GUEMBA

Reopening of Trials for Crimes Committed by the Argentine Military Dictatorship

JOSÉ RICARDO CUNHA

Human Rights and Justiciability: A Survey Conducted in Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR

Plan of Action Submitted by the

United Nations High Commissioner for Human Rights

SUR 4, v. 3, n. 4, Jun. 2006**FERNANDE RAINÉ**

The measurement challenge in human rights

MARIO MELO

Recent advances in the justiciability of indigenous rights in the Inter-American System of Human Rights

ISABELA FIGUEROA

Indigenous peoples versus oil companies: Constitutional control within resistance

ROBERT ARCHER

The strengths of different traditions: What can be gained and what might be lost by combining rights and development?

J. PAUL MARTIN

Development and rights revisited: Lessons from Africa

MICHELLE RATTON SANCHEZ

Brief observations on the mechanisms for NGO participation in the WTO

JUSTICE C. NWOBIKE

Pharmaceutical corporations and access to drugs in developing countries: The way forward

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN

Social programs from a human rights perspective: The case of the Lula administration's family grant in Brazil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA AND LEO ZWAAK

A schematic comparison of regional human rights systems: An update

BOOK REVIEW**SUR 5, v. 3, n. 5, Dec. 2006****CARLOS VILLAN DURAN**

Lights and shadows of the new United Nations Human Rights Council

PAULINA VEGA GONZÁLEZ

PREVIOUS EDITIONS

The role of victims in International Criminal Court proceedings: their rights and the first rulings of the Court

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA

The right to cultural identity of indigenous peoples and national minorities: a look from the Inter-American System

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE

Overpromised, underdelivered: transitional justice in Sub-Saharan Africa

DEVIKA PRASAD

Strengthening democratic policing and accountability in the Commonwealth Pacific

IGNACIO CANO

Public security policies in Brazil: attempts to modernize and democratize versus the war on crime

TOM FARER

Toward an effective international legal order: from co-existence to concert?

BOOK REVIEW

SUR 6, v. 4, n. 6, Jun. 2007

UPENDRA BAXI

The Rule of Law in India

OSCAR VILHENA VIEIRA

Inequality and the subversion of the Rule of Law

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Judicialization of politics in Colombia: cases, merits and risks

LAURA C. PAUTASSI

Is there equality in inequality? Scope and limits of affirmative actions

GERT JONKER AND RIKA SWANZEN

Intermediary services for child witnesses testifying in South African criminal courts

SERGIO BRANCO

Brazilian copyright law and how it restricts the efficiency of the human

right to education

THOMAS W. POGGE

Eradicating systemic poverty: brief

SUR 7, v. 4, n. 7, Dec. 2007

LUCIA NADER

The role of NGOs in the UN Human Rights Council

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

Transnational legal activism and the State: reflections on cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights

- TRANSITIONAL JUSTICE -

TARA URS

Imagining locally-motivated accountability for mass atrocities: voices from Cambodia

CECILY ROSE AND FRANCIS M. SSEKANDI

The pursuit of transitional justice and African traditional values: a clash of civilizations – The case of Uganda

RAMONA VIJEYARASA

Facing Australia's history: truth and reconciliation for the stolen generations

ELIZABETH SALMÓN G.

The long road in the fight against poverty and its promising encounter with human rights

INTERVIEW WITH JUAN MÉNDEZ

By Glenda Mezarobba

SUR 8, v. 5, n. 8, Jun. 2008

MARTÍN ABREGÚ

Human rights for all: from the struggle against authoritarianism to the construction of an all-inclusive democracy - A view from the Southern Cone and Andean region

AMITA DHANDA

Constructing a new human rights lexicon: Convention on the Rights of Persons with Disabilities

LAURA DAVIS MATTAR

Legal recognition of sexual rights – a comparative analysis with reproductive rights

JAMES L. CAVALLARO AND STEPHANIE ERIN BREWER

The virtue of following: the role of Inter-American litigation in campaigns for social justice

- RIGHT TO HEALTH AND ACCESS TO MEDICINES -

PAUL HUNT AND RAJAT KHOSLA

The human right to medicines

THOMAS POGGE

Medicines for the world: boosting innovation without obstructing free access

JORGE CONTESSA AND DOMINGO LOVERA PARMO

Access to medical treatment for people living with HIV/AIDS: success without victory in Chile

GABRIELA COSTA CHAVES, MARCELA FOGAÇA VIEIRA AND RENATA REIS

Access to medicines and intellectual property in Brazil: reflections and strategies of civil society

SUR 9, v. 5, n. 9, Dec. 2008

BARBORA BUKOVSKÁ

Perpetrating good: unintended consequences of international human rights advocacy

JEREMY SARKIN

Prisons in Africa: an evaluation from a human rights perspective

REBECCA SAUNDERS

Lost in translation: expressions of human suffering, the language of human rights, and the South African Truth and Reconciliation Commission

- SIXTY YEARS OF THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS -

PAULO SÉRGIO PINHEIRO

Sixty years after the Universal Declaration: navigating the

contradictions

FERNAND A DOZ COSTA

Poverty and human rights from rhetoric to legal obligations: a critical account of conceptual frameworks

EITAN FELNER

A new frontier in economic and social rights advocacy? Turning quantitative data into a tool for human rights accountability

KATHERINE SHORT

From Commission to Council: has the United Nations succeeded in creating a credible human rights body?

ANTHONY ROMERO

Interview with Anthony Romero, Executive Director of the American Civil Liberties Union (ACLU)

SUR 10, v. 6, n. 10, Jun. 2009

ANUJ BHUWANIA

"Very wicked children": "Indian torture" and the Madras Torture Commission Report of 1855

DANIELA DE VITO, AISHA GILL AND DAMIEN SH-ORT

Rape characterised as genocide

CHRISTIAN COURTIS

Notes on the implementation by Latin American courts of the ILO Convention 169 on indigenous peoples

BENYAM D. MEZMUR

Intercountry adoption as a measure of last resort in Africa: Advancing the rights of a child rather than a right to a child

- HUMAN RIGHTS OF PEOPLE ON THE MOVE : MIGRANTS AND REFUGEES -

KATHARINE DERDERIAN AND LIESBETH SCHOCKAERT

Responding to "mixed" migration flows: A humanitarian perspective

JUAN CARLOS MURILLO

The legitimate security interests of the State and international refugee protection

MANUELA TRINDADE VIANA

International cooperation and internal displacement in Colombia: Facing the challenges of the largest humanitarian crisis in South America

JOSEPH AMON AND KATHERINE TODRYS

Access to antiretroviral treatment for migrant populations in the Global South

PABLO CERIANI CERNADAS

European migration control in the African territory: The omission of the extraterritorial character of human rights obligations

SUR 11, v. 6, n. 11, Dec. 2009

VÍCTOR ABR AMOVICH

From Massive Violations to Structural Patterns: New Approaches and Classic Tensions in the Inter-American Human Rights System

VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE AND JAVIER AGUIRRE ROMÁN

Tensions of Human Dignity: Conceptualization and Application to International Human Rights Law

DEBORA DINI Z, LÍVIA BARBOSA AND WEDERSON RUFINO DOS SANTOS

Disability, Human Rights and Justice

JULIETA LEMAITRE RIPOLL

Love in the Time of Cholera: LGBT Rights in Colombia Economic , Social and Cultural Rights

MALCOLM LANGFORD

Domestic Adjudication and Economic, Social and Cultural Rights: A Socio-Legal Review

ANN BLYBERG

The Case of the Misallocated: Economic and Social Rights and Budget Work

ALDO CALIARI

Trade, Investment, Finance and Human Rights: Assessment and

Strategy Paper

PATRICIA FEENEY

Business and Human Rights: The Struggle for Accountability in the UN and the Future Direction of the Advocacy Agenda

- INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS COLLOQUIUM -

Interview with Rindai Chipfunde-Vava, Director of the Zimbabwe Election Support Network (ZESN) Report on the IX International Human Rights Colloquium

SUR 12, v. 7, n. 12, Jun. 2010

SALIL SHETTY

Foreword

FERNANDO BASCHETAL.

The Effectiveness of the Inter-American System of Human Rights Protection: A Quantitative Approach to its Functioning and Compliance With its Decisions

RICHARD BOURNE

The Commonwealth of Nations: Intergovernmental and Nongovernmental Strategies for the Protection of Human Rights in a Post-colonial Association

- MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS -

AMNESTY INTERNATIONAL

Combating Exclusion: Why Human Rights Are Essential for the MDGs

VICTORIA TAULI -CORPUZ

Reflections on the Role of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues in relation to the Millennium Development Goals

ALICIA ELY YAMIN

Toward Transformative Accountability: Applying a Rightsbased Approach to Fulfill Maternal Health Obligations

SARAH ZAIDI

Millennium Development Goal 6 and

PREVIOUS EDITIONS

the Right to Health: Conflictual or Complementary?

MARCOS A. ORELLANA

Climate Change and the Millennium Development Goals: The Right to Development, International Cooperation and the Clean Development Mechanism

- CORPORATE ACCOUNTABILITY -

LINDIWE KNUTSON

Aliens, Apartheid and US Courts: Is the Right of Apartheid Victims to Claim Reparations from Multinational Corporations at last Recognized?

DAVID BILCHITZ

The Ruggie Framework: An Adequate Rubric for Corporate Human Rights Obligations?

SUR 13, v. 7, n. 13, Dec. 2010

GLENDA MEZAROBBA

Between Reparations, Half Truths and Impunity: The Difficult Break with the Legacy of the Dictatorship in Brazil

GERARDO ARCE

Armed Forces, Truth Commission and Transitional Justice in Peru

- REGIONAL HUMAN RIGHTS MECHANISMS -

FELIPE GONZÁLEZ

Urgent Measures in the Inter-American Human Rights System

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ AND SILVANO CANTÚ

The Restriction of Military Jurisdiction in International Human Rights Protection Systems

DEBRA LONG AND LUKAS MUNTINGH

The Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa and the Committee for the Prevention of Torture in Africa: The Potential for Synergy or Inertia?

LUCYLINE NKATHA MURUNGI

AND JACQUI GALLINETTI

The Role of Sub-Regional Courts in the African Human Rights System

MAGNUS KILLANDER

Interpreting Regional Human Rights Treaties

ANTONIO M. CISNEROS DE ALENCAR

Cooperation Between the Universal and Inter-American Human Rights Systems in the Framework of the Universal Periodic Review Mechanism

- IN MEMORIAM -

KEVIN BOYLE – Strong Link in the Chain
By Borislav Petranov

SUR 14, v. 8, n. 14, Jun. 2011

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO

Social Movements and the Constitutional Court: Legal Recognition of the Rights of Same-Sex Couples in Colombia

DANIEL VÁZQUEZ AND DOMITILLE DELAPLACE

Public Policies from a Human Rights Perspective: A Developing Field

J. PAUL MARTIN

Human Rights Education in Communities Recovering from Major Social Crisis: Lessons for Haiti

- THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES -

LUIS FERNANDO ASTORGA GATJENS

Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring

LETÍCIA DE CAMPOS VELHO MARTEL

Reasonable Accommodation: The New Concept from an Inclusive Constitutional Perspective

MARTA SCHAAF

Negotiating Sexuality in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

TOBIAS PIETERVAN REENEN AND HELÉNE COMBRINCK

The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Africa: Progress after 5 Years

STELLA C. REICHER

Human Diversity and Asymmetries: A Reinterpretation of the Social Contract under the Capabilities Approach

PETER LUCAS

The Open Door: Five Foundational Films That Seeded the Representation of Human Rights for Persons with Disabilities

LUIS GALLEGOS CHIRIBOGA

Interview with Luis Gallegos Chiriboga, President (2002-2005) of the Ad Hoc Committee that Drew Up the Convention on the Rights of Persons with Disabilities

SUR 15, v. 8, n. 15, Dec. 2011

ZIBA MIR-HOSSEINI

Criminalising Sexuality: Zina Laws as Violence Against Women in Muslim Contexts

LEANDRO MARTINS ZANITELLI

Corporations and Human Rights: The Debate Between Voluntarists and Obligationists and the Undermining Effect of Sanctions

INTERVIEW WITH DENISE DORA

Former Ford Foundation's Human Rights Officer in Brazil (2000-2011)

- IMPLEMENTATION AT THE NATIONAL LEVEL OF THE DECISIONS OF THE REGIONAL AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEMS -

MARIA ISSAIEVA, IRINA SERGEEVA AND MARIA SUCHKOVA

Enforcement of the Judgments of the European Court of Human Rights in

Russia: Recent Developments and Current Challenges

CÁSSIA MARIA ROSATO AND LUDMILA CERQUEIRA CORREIA

The *Damião Ximenes Lopes* Case: Changes and Challenges Following the First Ruling Against Brazil in the Inter-American Court of Human Rights

DAMIÁN A. GON ZÁLEZ-SALZBERG

The Implementation of Decisions from the Inter-American Court of Human Rights in Argentina: An Analysis of the Jurisprudential Swings of the Supreme Court

MARCIA NIN A BERN ARDES

Inter-American Human Rights System as a Transnational Public Sphere: Legal and Political Aspects of the Implementation of International Decisions

- SPECIAL ISSUE : CONECTAS HUMAN RIGHTS - 10 YEARS -

The Making of an International Organization from/in the South

SUR 16, v. 9, n. 16, Jun. 2012

PATRICIO GALELLA AND CARLOS ESPÓSITO

Extraordinary Renditions in the Fight Against Terrorism. Forced Disappearances?

BRIDGET CONLE Y-ZILKIC

A Challenge to Those Working in the Field of Genocide Prevention and Response

MARTA RODRIGUEZ DE ASSIS MACHADO, JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ, FLAVIO MARQUES PROL, GABRIEL A JUSTINO DA SILVA, MARINA ZANATA GANZAROLLI AND RENATA DO VALE ELIAS

Law Enforcement at Issue: Constitutionality of *María da Penha* Law in Brazilian Courts

SIMON M. WELDEH AIMANOT

The AC HPR in the Case of *Southern*

Cameroons

André Luiz Siciliano
The Role of the Universalization of Human Rights and Migration in the Formation of a New Global Governance

- CITIZEN SECURITY AND HUMAN RIGHTS -

GINO COSTA

Citizen Security and Transnational Organized Crime in the Americas: Current Situation and Challenges in the Inter-American Arena

MANUEL TUFRÓ

Civic Participation, Democratic Security and Conflict Between Political Cultures. First Notes on an Experiment in the City of Buenos Aires

CELS

The Current Agenda of Security and Human Rights in Argentina. An Analysis by the Center for Legal and Social Studies (CELS)

PEDRO ABRAMOVAY

Drug policy and *The March of Folly* Views on the Special Police Units for Neighborhood Pacification (UPPs) in Rio de Janeiro, Brazil
Rafael Dias — Global Justice Researcher

José Marcelo Zacchi — Research Associate, Institute for Studies on Labor and Society — IETS

SUR 17, v. 9, n. 17, Dec. 2012

- DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS -

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO, JUANA KWEITEL AND LAURA TRAJBER WAISBICH

Development and Human Rights: Some Ideas on How to Restart the Debate

IRENE BIGLINO, CHRIS TOPHE GOLAY AND IVONA TRUSCAN

The Contribution of the UN Special Procedures to the Human Rights and Development Dialogue

LUIS CARLOS BUOB CONCHA

The Right to Water: Understanding its Economic, Social and Cultural Components as Development Factors for Indigenous Communities

ANDREA SCETTINI

Toward a New Paradigm of Human Rights Protection for Indigenous Peoples: A Critical Analysis of the Parameters Established by the Inter-American Court of Human Rights

SERGES ALAIN DJOYOU KAMGA AND SIYAMBONGA HELEBA

Can Economic Growth Translate into Access to Rights? Challenges Faced by Institutions in South Africa in Ensuring that Growth Leads to Better Living Standards

INTERVIEW WITH SHELDON LEADER

Transnational Corporations and Human Rights

ALINE ALBUQUER QUE AND DABNEY EVANS

Right to Health in Brazil: A Study of the Treaty-Reporting System

LINDA DARKWA AND PHILIP ATTUQUAYEFIO

Killing to Protect? Land Guards, State Subordination and Human Rights in Ghana

CRISTINA RĂDOI

The Ineffective Response of International Organisations Concerning the Militarization of Women's Lives

CARLA DANTAS

Right of Petition by Individuals within the Global Human Rights Protection System

SUR 18, v. 10, n. 18, Jun. 2013

- INFORMATION AND HUMAN RIGHTS -

SÉRGIO AMADEU DA SILVEIRA

Aaron Swartz and the Battles for Freedom of Knowledge

ALBERTO J. CERDA SILVA

Internet Freedom is not Enough:

PREVIOUS EDITIONS

Towards an Internet Based on Human Rights

FERNANDA RIBEIRO ROSA

Digital Inclusion as Public Policy: Disputes in the Human Rights Field

LAURA PAUTASSI

Monitoring Access to Information from the Perspective of Human Rights Indicators

JO-MARIE BUR T AND CASEY CAGLEY

Access to Information, Access to Justice: The Challenges with Accountability in Peru

MARISA VIEGAS E SILVA

The United Nations Human Rights Council: Six Years On

JÉRÉMIE GILBERT

Land Rights as Human Rights: The Case for a Specific Right to Land

PÉTALLA BRANDÃO TIMO

Development at the Cost of Violations: The Impact of Mega-Projects on Human Rights in Brazil

DANIEL W. LIANG WANG AND OCTAVIO LUIZ MOTTA FERRAZ

Reaching Out to the Needy? Access to Justice and Public Attorneys' Role in Right to Health Litigation in the City of São Paulo

OBONYE JONAS

Human Rights, Extradition and the Death Penalty: Reflections on The Stand-Off Between Botswana and South Africa

ANTONIO MOREIRA MAUÉS

Supra-Legality of International Human Rights Treaties and Constitutional Interpretation

SUR 19, v. 10, n. 19, Dec. 2013

- FOREIGN POLICY AND HUMAN RIGHTS -

DAVID PETRASEK

New Powers, New Approaches? Human Rights Diplomacy in the 21st Century

ADRIANA ERTHAL ABDENUR AND DANILO MARCONDES DE SOUZA NETO

Brazil's Development Cooperation with Africa: What Role for Democracy and Human Rights

CARLOS CERDA DUEÑAS

Incorporating International Human Rights Standards in the Wake of the 2011 Reform of the Mexican Constitution: Progress and Limitations

ELISA MARA COIMBRA

Inter-American System of Human Rights: Challenges to Compliance with the Court's Decisions in Brazil

CONOR FOLEY

The Evolving Legitimacy of Humanitarian Interventions

DEISY VENTURA

Public Health and Brazilian Foreign Policy

CAMILA LISSA ASANO

Foreign Policy and Human Rights in Emerging Countries: Insights Based on the Work of an Organization from the Global South

INTERVIEW WITH MAJA

DARU WALA (CHRI) AND SUSAN WILDING (CIVICUS)

Emerging Democracies' Foreign Policy: What Place for Human Rights? A Look at India and South Africa

DAVID KINLEY

Finding Freedom in China: Human Rights in the Political Economy

LAURA BETANCUR RESTREPO

The Promotion and Protection of Human Rights through Legal Clinics and their Relationships with Social Movements: Achievements and Challenges in the Case of Conscientious Objection to Compulsory Military Service in Colombia

ALEXANDRA LOPES DA COSTA

Modern-Day Inquisition: A Report on Criminal Persecution, Exposure of Intimacy and Violation of Rights in Brazil

ANA CRISTINA GONZÁLEZ VÉLEZ AND VIVIANA BOHÓRQUEZ MONSALVE

Case Study on Colombia: Judicial Standards on Abortion to Advance the Agenda of the Cairo Programme of Action

SUR 20, v. 11, n. 20, Jun/Dec. 2014

PROFILE OF PEDRO PAULO POPPOVIC

"We Did not Create Sur Journal Because We Had Certainties, But Because We Were Full of Doubts"

MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC AND OSCAR VILHENA VIEIRA

Reflections On the International Human Rights Movement in the 21st Century: Only the Answers Change

- LANGUAGE -

SARA BURKE

What an Era of Global Protests Says about the Effectiveness of Human Rights as a Language to Achieve Social Change

VINODH JAICHAND

After Human Rights Standard Setting, what's Next?

DAVID PETRASEK

Global Trends and the Future of Human Rights Advocacy

SAMUEL MOYIN

The Future of Human Rights

STEPHEN HOPGOOD

Challenges to the Global Human Rights Regime: Are Human Rights Still an Effective Language for Social Change?

EMÍLIO ÁLVAREZ ICAZA

Human Rights as an Effective Way to Produce Social Change

INTERVIEW WITH RAQUEL ROLNIK

UN Special Procedures System is "Designed to Be Ineffective"

INTERVIEW WITH PAULO SÉRGIO PINHEIRO

"Besides Human Rights, I Don't See a Solution for Serving the Victims"

INTERVIEW WITH KUMI NAIDOO

“The Rule of Law Has Consolidated All the Injustices that Existed Before it”

- THEMES -

JANET LOVE

Are We Depoliticising Economic Power?: Wilful Business Irresponsibility and Bureaucratic Response by Human Rights Defenders

PHIL BLOOMER

Are Human Rights an Effective Tool for Social Change?: A Perspective on Human Rights and Business

GONZALO BERRÓN

Economic Power, Democracy and Human Rights. A New International Debate on Human Rights and Corporations

DIEGO LORENTE PÉREZ DE EULATE

Issues and Challenges Facing Networks and Organisations Working in Migration and Human Rights in Mesoamerica

GLORIA CAREAGA PÉREZ

The Protection of LGBTI Rights: An Uncertain Outlook

ARVIND NARRAIN

Brazil, India, South Africa: Transformative Constitutions and their Role in LGBT Struggles

SONIA CORRÊA

Emerging Powers: Can it be that Sexuality and Human Rights is a Lateral Issue?

CLARA SANDOVAL

Transitional Justice and Social Change

- PERSPECTIVES -

NICOLE FRITZ

Human Rights Litigation in Southern Africa: Not Easily Able to Discount Prevailing Public Opinion

MANDIRA SHARMA

Making Laws Work:

Advocacy Forum’s Experiences in Prevention of Torture in Nepal

MARIA LÚCIA DA SILVEIRA

Human Rights and Social Change in Angola

SALVADOR NKAMATE

The Struggle for the Recognition of Human Rights in Mozambique: Advances and Setbacks

HARIS AZHAR

The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks

HAN DONGFANG

A Vision of China’s Democratic Future

ANA VALÉRIA ARAUJO

Challenges to the Sustainability of the Human Rights Agenda in Brazil

MAGGIE BEIRNE

Are We Throwing Out the Baby with the Bathwater?: The North-South Dynamic from the Perspective of Human Rights Work in Northern Ireland

INTERVIEW WITH MARÍA-I. FAGUAGA IGLESIAS

“The Particularities in Cuba Are Not Always Identified nor Understood by Human Rights Activists from Other Countries”

- VOICES -

FATEH AZZAM

Why Should We Have to “Represent” Anyone?

MARIO MELO

Voices from the Jungle on the Witness Stand of the Inter-American Court of Human Rights

ADRIAN GURZA LAVALLE

NGOs, Human Rights and Representation

JUANA KWEITEL

Experimentation and Innovation in the Accountability of Human Rights Organizations in Latin America

PEDRO ABRAMOVAY

AND HELOISA GRIGGS

Democratic Minorities in 21st Century Democracies

JAMES RON, DAVID CROW

AND SHANNON GOLDEN

Human Rights Familiarity and Socio-Economic Status: A Four-Country Study

CHRIS GROVE

To Build a Global Movement to Make Human Rights and Social Justice a Reality for All

INTERVIEW WITH MARY LAWLOR AND ANDREW ANDERSON

“Role of International Organizations Should Be to Support Local Defenders”

- TOOLS -

GASTÓN CHILLIER AND PÉTALLA BRANDÃO TIMO

The Global Human Rights Movement in the 21st Century: Reflections from the Perspective of a National Human Rights NGO from the South

MARTIN KIRK

Systems, Brains and Quiet Places: Thoughts on the Future of Human Rights Campaigning

ROCHELLE JONES, SARAH ROSENHEK AND ANNA TURLEY

A ‘Movement Support’ Organization: The Experience of the Association for Women’s Rights in Development (AW ID)

ANA PAULA HERNÁNDEZ

Supporting Locally-Rooted Organizations: The Work of the Fund for Global Human Rights in Mexico

MIGUEL PULIDO JIMÉNEZ

Human Rights Activism in Times of Cognitive Saturation: Talking About Tools

MALLIKA DUTT AND NADIA RASUL

Raising Digital Consciousness: An Analysis of the Opportunities and Risks Facing Human Rights Activists in a Digital Age

PREVIOUS EDITIONS

SOPHEAP CHAK

New Information
and Communication Technologies'
Influence on Activism in
Cambodia

SANDRA CARVALHO AND EDUARDO BAKER

Strategic Litigation Experiences in the
Inter-American Human Rights System

INTERVIEW WITH FERNAND ALPHEN "Get Off Your Pedestal"

INTERVIEW WITH MARY KALDOR
"NGOs are not the Same as Civil Society
But Some NGOs Can Play the Role
of Facilitators"

INTERVIEW WITH LOUIS BICKFORD
Convergence Towards the Global Middle:
"Who Sets the Global Human Rights
Agenda and How"

- MULTIPOLARITY -

LUCIA NADER

Solid Organisations in a Liquid World

KENNETH ROTH

Why We Welcome Human Rights
Partnerships

CÉSAR RODRÍGUEZ-GARAVITO

The Future of Human Rights: From
Gatekeeping to Symbiosis

DHANANJAYAN SRISKANDARAJAH AND MANDEEP TIWANA

Towards a Multipolar Civil Society

INTERVIEW WITH EMILIE M. HAFNER-BURTON

"Avoiding Using power would be
Devastating for Human Rights"

INTERVIEW WITH MARK MALLOCH-BROWN

"We are Very Much a Multi-polar World
Now, but not One Comprised
Solely of Nation States"

INTERVIEW WITH SALIL SHETTY

"Human Rights Organisations Should
Have a Closer Pulse to the
Ground" Or How we Missed the Bus

INTERVIEW WITH LOUISE ARBOR

"North-South solidarity is Key"

SUR 21, v. 12, n. 21, Aug. 2015

- THE SUR FILE DRUGS AND HUMAN RIGHTS -

RAFAEL CUSTÓDIO

NGOs and drug policy

CARL L. HART

Empty slogans, real problems

LUÍS FERNANDO TÓFOLI

Drugs policies and public health

LUCIANA BOITEUX

Brazil: Critical reflections
on a repressive drug policy

JUAN CARLOS GARZÓN & LUCIANA POL

The elephant in the room: Drugs and
human rights in Latin America

GLORIA LAI

Asia: Advocating for humane and
effective drug policies

ADEOLU OGUNROMBI

West Africa:
A new frontier for drug policy?

MILTON ROMANI GERNER

Uruguay's advances in drug policy

ANAND GROVER

The UN in 2016:
A watershed moment

- ESSAYS -

VÍCTOR ABRAMOVICH

State regulatory powers and global legal
pluralism

GLENDA MEZAROBBA

Lies engraved on marble and truths lost
forever

JONATHAN WHITTALL

Is humanitarian action
independent from political interests?

- IMAGES -

LEANDRO VIANA

Global protests:
Through the photographer's lens

- EXPERIENCES -

KIN-MAN CHAN

Occupying Hong Kong

- INSTITUTIONAL OUTLOOK -

INÊS MINDLIN LAFER

Family philanthropy in Brazil

- CONVERSATIONS -

KASHA JACQUELINE NABAGESERA

"Every voice matters"

GERARDO TORRES PÉREZ & MARÍA LUISA AGUILAR

"They have to give us back
our comrades alive"

- VOICES -

ANTHONY D. ROMERO

Mass e-mail surveillance: the next battle

• SUR 22, v. 12, n. 22, Dec. 2015

- THE SUR FILE ON ARMS AND HUMAN RIGHTS -

WHO SITS
AT THE NEGOTIATION TABLE?

BRIAN WOOD & RASHA ABDUL-RAHIM

The birth and the heart
of the Arms Trade Treaty

JODY WILLIAMS

Women, weapons,
peace and security

CAMILA ASANO & JEFFERSON NASCIMENTO

Arms as foreign policy:
the case of Brazil

EVERYDAY HARM

DANIEL MACK

Small arms,
big violations

MAYA BREHM

The human cost
of bombing cities

POLICING

GUY LAMB

Fighting fire with
an inferno

ANNA FEIGENBAUM

Riot control agents:
the case for regulation

DESIGNING THE FUTURE

THOMAS NASH

The technologies of violence
and global inequality

**MIRZA SHAHZAD AKBAR
& UMER GILANI**

Fire from the blue sky

**HÉCTOR GUERRA
& MARÍA PÍA DEVOTO**

Arms trade regulation and
sustainable development:
the next 15 years

- INFOGRAPHICS -

INFOGRAPHICS

Arms and human rights

- IMAGES -

MAGNUM FOUNDATION

The impact
of arms on civilians

- CONVERSATIONS -

MARYAM AL-KHAWAJA

"Any weapon can be
a lethal weapon"

- ESSAYS -

**BONITA MEYERSFELD
& DAVID KINLEY**

Banks and human rights:
a South African experiment

KATHRYN SIKKINK

Latin America's protagonist
role in human rights

**ANA GABRIELA MENDES BRAGA
& BRUNA ANGOTTI**

From hyper-maternity
to hypo-maternity in women's
prisons in Brazil

- INSTITUTIONAL OUTLOOK -

KARENINA SCHRÖDER

"NGOs certainly feel that
it is helpful to be part
of our global accountability alliance"

- EXPERIENCES -

MAINA KIAI

Reclaiming civic space
through U.N.
supported litigation

- VOICES -

KAVITA KRISHNAN

Rape culture
and sexism
in globalising India

SHAMI CHAKRABARTI

The knives are out

