

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo

7

María Inés Barrios Zerón
Soledad Gutiérrez Pastor
Félix Paul Meier Zu Selhausen
Ilaria Tosello

ENSAYOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO 7

COIBA

Julio 2014

María Inés Barrios Zerón

nenebarrios@hotmail.com

Soledad Gutiérrez Pastor

eloss80@hotmail.com

Félix Paul Meier Zu Selhausen

Felix.meierzuselhausen@googlemail.com

Ilaria Tosello

ilariatosello@gmail.com

El presente texto forma parte de la selección de mejores trabajos de fin de master de la promoción 2009/2010 del Máster Iberoamericano en Cooperación Internacional y Desarrollo (MICID) de la Universidad de Cantabria.

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica - Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander, SPAIN

Editores de la colección *Ensayos de Cooperación Internacional para el Desarrollo*:
Belinda Sierra Rodríguez y Alexandra Gutiérrez Cruz

La Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de los autores/as.

ISBN: 978-84-697-1031-9

ÍNDICE

Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la perspectiva de género en Nicaragua

María Inés Barrios Zerón

1. Introducción.....	7
2. El género y su relación con la pobreza, la desigualdad y el desarrollo	8
2.1. Evolución del enfoque de género	11
3. Consideraciones sobre los principales desequilibrios de género en Nicaragua...	14
3.1. Panorama general de la pobreza	16
3.2. Distribución del ingreso.....	18
3.3. Acceso a los recursos.....	20
3.4. Empleo: ¿de calidad?.....	21
3.5. Situación de la educación	23
4. Iniciativas gubernamentales sobre la igualdad de género en Nicaragua y su Institucionalización.....	24
4.1. Iniciativas gubernamentales con perspectiva de género.....	26
4.2. Institucionalización de la perspectiva de género: ¿un reto de implementación?.....	28
5. Conclusiones.....	29
6. Bibliografía	31

Los refugiados en el derecho internacional humanitario. Estudio de caso: Angola

Soledad Gutiérrez Pastor

1. Introducción.....	34
2. Situación de los Refugiados en el Derecho Internacional Humanitario	35
2.1. Definición del término Refugiado	35
2.2. Situación de los Refugiados en África.....	39
3. Reasentamiento de los refugiados tras el fin del conflicto	42
3.1. Definición y conceptos asociados.....	43
3.2. Planificación del reasentamiento	45
3.3. Política de asilo y refugio en Europa y España	49
4. Estudio de caso: Angola	52
4.1. Desplazados	54

4.2. Refugiados	55
4.3. Retorno	58
5. Conclusiones.....	62
6. Bibliografía.....	64
7. Anexos	66

The Great Convergence “made in China” and its Growing Influence on the Demand of African Natural Resources - Africa’s Historic Opportunity?

Felix Meier Zu Selhausen

1. Introduction	68
2. Historical roots of poverty in China and Africa	69
3. China-Africa Trade.....	72
3.1. Export Blessing and Import Competition.....	74
3.2. Sino-African Trade, Export Diversification and Institutional Change.....	79
3.3. The Asian Flying Geese Experience and African Developing Prospects.....	83
4. Chinese Foreign Direct Investment into Africa.....	85
5. Rural Africa reshaped – foreign acquisition of African land	89
6. Conclusion and Policy Implications.....	91
7. Bibliography	93
8. Appendix	99

Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores: otra perspectiva del trabajo infantil

Ilaria Tosello

1. Introducción.....	101
2. Discusiones sobre el concepto de “trabajo infantil”	102
3. El estado de la cuestión: debate sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en el mundo	106
3.1. Abolicionismo y enfoque pragmático	107
3.2. La valoración crítica	110
4. Los movimientos de NNATs: asumiendo el papel de protagonistas	112
4.1. El origen del movimiento NNATs en América Latina: EL MANTHOC ..	114

4.2. Coordinación continental e incidencia política: el MOLACNATs	116
5. Conclusiones	120
6. Bibliografía	121

Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la perspectiva de género en Nicaragua

Poverty, inequality and development from the perspective of gender in Nicaragua

María Inés Barrios Zerón

Resumen: En el presente trabajo se pretende brindar algunas consideraciones que permitan dar una idea sobre el posicionamiento de la mujer ante los principales desequilibrios de género en Nicaragua y cómo esto afecta a la igualdad de oportunidades para las mujeres. Asimismo, se intentará dar luces acerca de la labor que el Gobierno, en pro de la igualdad de género y a través de sus políticas, viene desarrollando y de los retos que enfrenta.

Palabras clave: pobreza, desigualdad, desarrollo, género, Nicaragua.

Abstract: This paper aims to provide some considerations in order to give an idea about the position of women in the main gender imbalances in Nicaragua and how this affects to equal opportunities for women. In addition, we will try to show the work that the Government of Nicaragua is doing in favor of gender equality through its policies and the challenges it faces.

Key words: poverty, inequality, development, gender, Nicaragua.

1. Introducción

“Los individuos han de verse como seres que participan activamente - si se les da la oportunidad - en la configuración de su propio destino, no como meros receptores pasivos de los frutos de ingeniosos programas de desarrollo” (Sen, 1999).

El combate a la pobreza y la desigualdad ha sido y sigue siendo un reto para América Latina. En este sentido, ha sido ampliamente aceptado que entre los pobres, las mujeres son relativamente más pobres que los hombres y que los hogares encabezados por mujeres son los más pobres entre los pobres. Muchos analistas y académicos del tema de género no están de acuerdo con esta noción de “feminización de la pobreza” (Chant, 2003). Aun así, la misma ha sido tomada por actores claves internacionales y hacedores de políticas, como medida representativa para formular estrategias de género para la reducción de la pobreza. Sin embargo para que estas estrategias tengan éxito, es necesario ir más allá y considerar la base de esta pobreza, su relación con la desigualdad, las oportunidades y cómo esto determina el camino hacia el desarrollo humano, entendiéndolo como un fin y no como un medio para el crecimiento económico.

El género y el desarrollo a lo largo de los últimos cuarenta años han sido abordados a través de distintos enfoques; mismos que han influenciado el carácter de las estrategias o políticas de desarrollo diseñadas por los organismos internacionales y, como consecuencia, también por los gobiernos. Sin embargo, las desigualdades entre hombres y mujeres persisten, causando desequilibrios y frenando el camino a un desarrollo de género integral.

En el presente trabajo se pretende brindar algunas consideraciones que permitan dar una idea sobre el posicionamiento de la mujer ante los principales desequilibrios de género en Nicaragua y cómo esto afecta a la igualdad de oportunidades para las mujeres. Asimismo, se intentará dar luces acerca de la labor que el Gobierno, en pro de la igualdad de género y a través de sus políticas, viene desarrollando y de los retos que enfrenta.

Para la elaboración de este documento se ha recurrido a una serie de fuentes de información entre las que se incluye el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE) de Nicaragua, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras. Cabe aclarar que la mayoría de estadísticas nacionales encontradas desagregadas por género así como las incluidas en los estudios-país datan hasta el año 2005, con lo cual el alcance del análisis no pudo ser extendido a años más recientes (lo mismo aplica para la información de las iniciativas gubernamentales con perspectiva de género).

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Se inicia abordando el tema de género y su relación con la pobreza, la desigualdad y el desarrollo de forma general, brindando un marco conceptual al respecto y un recorrido por los distintos enfoques de género. Posteriormente, se presentan algunas consideraciones sobre los principales desequilibrios de género en Nicaragua para luego tratar las iniciativas que el Gobierno

impulsa con perspectiva de género y su institucionalización. El documento finaliza concluyendo, entre otras cosas, que a partir de este análisis nos encontramos que las desigualdades que padecen las mujeres en Nicaragua están muy relacionadas con su acceso a los recursos y a empleos (de calidad).

2. El género y su relación con la pobreza, la desigualdad y el desarrollo

El Informe de Desarrollo Humano de 1995 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constituye el primer informe que enfoca la potenciación de las mujeres como una de sus metas y considera que el proceso de desarrollo es un proceso injusto y discriminatorio si la mayoría de las mujeres quedan excluidas de sus beneficios. De igual forma, plantea que las mujeres deben ser agentes y beneficiarias del cambio, de modo que puedan tener igualdad de oportunidades para llevar a cabo sus elecciones.

Cabe señalar que en dicho informe, literalmente se indica que “la pobreza tiene rostro de mujer” ya que de los 1,3 billones de personas pobres en ese entonces, 70% correspondía a mujeres. Asimismo, se destaca que el aumento de la pobreza entre las mujeres está relacionado a su situación de desigualdad en el mercado de trabajo, su trato en los sistemas de bienestar social y su estatus y poder en la familia.

El informe reitera el objetivo básico de desarrollo como la ampliación de las opciones que dispone el individuo e incluye tres componentes esenciales: “igualdad de oportunidades para todas las personas de la sociedad; sostenibilidad de esas oportunidades, de una generación a la siguiente; y potenciación de las personas de modo que participen en el proceso de desarrollo y se beneficien con él” (PNUD, 2007).

En tal sentido, el desarrollo humano según Amartya Sen y el PNUD:

“Es aquél que permite ampliar los funcionamientos y las capacidades de la gente para vivir en libertad y dignidad. El funcionamiento es un logro de cada persona mientras que la capacidad se deriva de lo anterior y es un reflejo de la libertad de elegir entre diferentes opciones. Tan importante como la situación a la que se llega es el hecho de cómo se ha llegado a ella” (PNUD, 2007).

El enfoque de Sen sobre el desarrollo se basa en las capacidades, las cuales según Mateo (2010) “comprenden todo aquello que una persona es capaz de hacer o ser. El ser capaz de estar bien nutrido/a, escribir, leer y comunicarse, tomar parte de la vida comunitaria forma parte de estas capacidades”. Sen indica que las necesidades básicas representan una parte de las capacidades, pero que éstas se refieren a algo mucho más amplio. Por tanto, y de acuerdo a este enfoque, el bienestar aumenta cuando las personas son capaces de educarse, alimentarse, elegir libremente y de hacer más cosas. Por ejemplo, saber leer y escribir no es importante por la utilidad que de ello se deriva sino por el tipo de persona que se puede llegar a ser por saberlo.

Cabe considerar entonces que, tanto el número de opciones que las personas tienen como la libertad de elegir las contribuyen al bienestar humano. Es decir que se produce un efecto sobre el bienestar, a mayor capacidad de elección y de libertad. Dicho bienestar consiste en ampliar las capacidades de las personas.

Hasta hace muy poco tiempo, la pobreza estaba definida exclusivamente como una carencia o déficit de consumo o ingreso privado, y vista en términos absolutos más que relativos. El bienestar, como oposición a la pobreza, se expresaba sólo a través del Producto Interno Bruto (PIB) como medida para establecer objetivos y evaluar resultados económicos. En los últimos años, tanto el concepto de pobreza como el debate en torno a sus causas se han ampliado para incluir la falta de dignidad, tiempo y autonomía. En estas nuevas conceptualizaciones desde una perspectiva multidimensional, la pobreza es vista como un proceso, más que un concepto estático que considera a la gente como víctimas pasivas de la sociedad (PNUD, 2007).

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004), a partir de la evolución del concepto de pobreza y de los avances conceptuales de género y la interrelación entre estas dos dimensiones, es posible entender una serie de procesos, dinámicas y características que explican que ciertos grupos, en función de ser mujeres u hombres, de pertenecer a un grupo de edad o a un grupo étnico, entre otros, estén más expuestos a sufrir la pobreza. Por lo anterior, la importancia de abordar el tema de la pobreza desde una perspectiva de género (en términos conceptuales, metodológicos y políticos). Según Arriagada (2005), citando a la economista Naila Kabeer, “la pobreza puede ser vista de doble manera: como privación de la posibilidad de satisfacer necesidades básicas y como privación de los medios para satisfacerlas”. Se plantea que las mujeres son pobres, en tanto que no cuentan con disponibilidad de tiempo, dado el trabajo doméstico para la búsqueda de las formas más adecuadas de satisfacer sus necesidades, y una gran proporción de ellas carece de ingresos propios lo cual limita directamente la satisfacción de éstas.

Por tanto, con el enfoque de género se trata de destacar las desigualdades que sufren las mujeres en relación a los hombres, constituyendo éstas una limitación para que puedan desarrollar una mejor calidad de vida, ampliar su autonomía y ejercer sus derechos de ciudadanía. Por ende, se reconoce que mujeres y hombres padecen la pobreza de forma distinta y en tal sentido Gita Sen (1998) apunta que “la probabilidad de ser pobre no se distribuye al azar en la población”.

En la misma línea, de acuerdo a Bradshaw y Linneker (2003), la pobreza es experimentada en formas diferentes, en momentos diferentes y en espacios sociales diferentes (hogar, comunidad, sociedad en general), como resultado de las desigualdades estructurales e institucionalizadas dentro de las sociedades, entre hombres y mujeres y entre las mismas mujeres.

Según Arriagada, (2005), el carácter dependiente de la participación de las mujeres en la sociedad, por ejemplo, limita sus posibilidades de acceder a la propiedad y al control de los recursos económicos, sociales y políticos. El trabajo remunerado es su principal medio económico y las condiciones bajo las cuales acceden al mismo son muy desiguales; usualmente las mujeres se hacen cargo, casi únicamente, del trabajo en el hogar y del cuidado de los hijos. Aunque esta situación no es similar para el conjunto de mujeres en América Latina, en ningún país se alcanza el mismo ingreso entre hombres y mujeres por igual trabajo. Persiste una división en el mercado de trabajo, lo que no permite que las mujeres puedan ocupar o acceder a los mismos puestos y niveles superiores que los hombres. Por ejemplo, en las familias de Países Desarrollados y

Países en Desarrollo¹, la distribución del ingreso no sigue modelos de igualdad ya que la misma está determinada por criterios de género y jerarquía entre sus miembros (Cobo y Posada, 2006).

Con respecto a la pobreza y la desigualdad, de conformidad con PNUD (1997), se señala que existe una relación entre ambas (en América Latina) y que su evolución en las últimas décadas ha tenido un comportamiento divergente, puesto que a pesar de la disminución² de la pobreza y la indigencia, se han mantenido los niveles de desigualdad en el ingreso de la región. Y al producirse concentración del ingreso hay incidencia directa en los plazos posibles para superar la pobreza. En referencia a dicha relación (pobreza-desigualdad), Arriagada (2000) indica que:

“La desigualdad (entendida como el grado de concentración y polarización de la distribución del ingreso urbano según grupos de la población), aun cuando constituye una problemática más amplia que la pobreza, constituye en el caso de América Latina un referente complementario obligado, puesto que tiene determinantes comunes y marca, además, tanto los niveles de crecimiento económico y gasto social requeridos para la erradicación de la pobreza urbana como los plazos en que puede aventurarse el logro de dicho objetivo en los distintos países”.

En este sentido, la desigualdad se puede dar también entre grupos, y al respecto cabe citar las siete desigualdades definidas por género por Amartya Sen (2002):

- Desigualdad en la mortalidad, tiene que ver con el hecho de que producto de la desigualdad entre hombres y mujeres, hay altos índices de mortalidad femenina en ciertas partes del mundo³.
- Desigualdad en la natalidad, referida a que en sociedades dominadas por hombres hay preferencia por hijos varones y como consecuencia se producen abortos selectivos si el feto es de sexo femenino (se practica comúnmente en Asia oriental).
- Desigualdad de oportunidades básicas, cuando se limita o prohíbe el acceso a la salud, la educación (incluso no se estimula el desarrollo de capacidades de las mujeres).
- Desigualdad de oportunidades especiales, se relaciona con menores oportunidades en el acceso a la educación superior.
- Desigualdad profesional, en el sentido que a las mujeres les es más difícil acceder al mercado laboral y a ocupar puestos de nivel superior.
- Desigualdad en las posesiones, es decir una desigual distribución de la tierra u otros bienes, o la dificultad en el acceso a la propiedad.

¹ De acuerdo al Banco Mundial (2009), un País en Desarrollo es aquel cuyos habitantes viven con mucho menos dinero y usualmente carecen de servicios públicos básicos en comparación con las habitantes de países altamente industrializados. El mismo, considera a todos los países de renta media y baja como “en desarrollo” y en su clasificación más reciente, las economías se dividen según el PIB per cápita de 2008. En 2008, los países con un PIB per cápita menor a US\$11.905 eran considerados “en desarrollo”. Por otra parte, el término País Desarrollado se refiere a países que han logrado un alto grado de industrialización y cuyos habitantes disfrutan de un alto estándar de vida. Según el Banco Mundial, los Países Desarrollados son aquellos con un PIB per cápita de US\$11.906 o mayor (de acuerdo a su clasificación de países 2008).

² Se refiere a una disminución en la proporción de la población que las padece.

³ Sudeste asiático, norte de África.

- Desigualdad en el hogar, se refiere a que, tradicionalmente, el hombre trabaja fuera de casa y la mujer debe dedicarse casi exclusivamente al trabajo del hogar (división del trabajo por género).

Sobre la base de estas desigualdades, el tema está en que las mujeres están limitadas en su derecho a elegir lo que mejor les convenga de acuerdo a su estado, integridad física y necesidad. Y en este sentido el desarrollo humano de las mujeres, como tal, se ve obstaculizado.

Por tanto, y como anteriormente fue expuesto, mujeres y hombres experimentan la pobreza de forma distinta y se infiere que esta distinción se relaciona con la igualdad de oportunidades a las que tienen o no acceso. En el caso de las mujeres se traduce en desigualdad de oportunidades que es aplicada por su género más allá que por sus capacidades. Se debe tener presente que al desarrollo se puede acceder si hay “oportunidades” de crear capacidades, generar ingresos, mejorar la calidad de vida, etc., por tanto ¿si la pobreza se ve feminizada es porque las condiciones de igualdad no son aún favorables para las mujeres y su desarrollo humano? ¿Es porque las mujeres ven limitados sus derechos a elegir la opción que responda a sus necesidades?

2.1. Evolución del enfoque de género

En los años 80, los estudios iniciados sobre mujer y género permitieron delimitar los esfuerzos de las políticas de desarrollo dirigidos a las mujeres desde mediados del siglo XX, y que han evolucionado desde un enfoque asistencialista hasta las políticas de igualdad de género. En donde se han ido incluyendo las distintas acepciones de los derechos de las mujeres y su papel en el desarrollo con respecto a los hombres, así como las obligaciones de los estados a través de las políticas públicas.

Del mismo modo, la evolución del pensamiento se identifica por una serie de avances, desde focalizar los proyectos en las mujeres, a transformar el enfoque de género en transversal en los programas y políticas; y en ir de un modelo de planificación vertical a un progresivo énfasis en estrategias de desarrollo participativas.

La primera tendencia del enfoque de género se identifica como Mujeres en el Desarrollo (MED), impulsada por distintos grupos de mujeres integrantes de Agencias de Desarrollo de Estados Unidos y Europa. Esta tendencia sirve de marco al primer feminismo liberal con una visión internacional, que da como resultado el nacimiento de una corriente crítica al desarrollo. Una corriente que denuncia el mito de la neutralidad del género en las estrategias de desarrollo y muestra que los temas relacionados con las mujeres son una preocupación seria y necesaria para ser atendida en tales estrategias. Con esto, las activistas de MED pretendieron separar las preocupaciones de los enfoques de bienestar (asociados a las actividades asistencialistas de la primera década del desarrollo, que se concentraban en los roles de las mujeres como madres) de las de los enfoques de desarrollo promovidos por su tendencia (PNUD, 2007).

“MED [...] planteó la adopción de medidas dirigidas a incorporar a las mujeres a las estrategias de desarrollo para propiciar un mayor acceso al empleo y al mercado, con la convicción de que el aumento de la participación económica femenina contribuiría a una mayor equidad” (CEPAL, 2004).

Es importante mencionar que esta tendencia se distingue por concebir otras potencialidades de las mujeres, distintas de las reproductivas y su rol en el desarrollo. No obstante, su objetivo de integrar a las mujeres a una estrategia de desarrollo parte de la condición de que el desarrollo necesita a las mujeres, para lo cual enfatiza su papel productivo entendiendo su subordinación por su exclusión en el mercado. Sin embargo, esto conlleva a que las mujeres sean consideradas de forma aislada, lo que se traduce en una búsqueda de soluciones parciales en las cuales sus necesidades se plantean por medio de intervenciones específicas o en otras palabras, en proyectos que contienen un componente de mujer.

Posterior a la tendencia MED, aparece a mediados de los años 80, la tendencia Género en el Desarrollo (GED) la cual se une a los adelantos de la teoría feminista, específicamente a los conceptos de género y empoderamiento⁴. Gracias a estos adelantos se trae a discusión, en el tema de desarrollo, la importancia de las relaciones de poder y de las relaciones de género para entender el carácter subordinado de las mujeres, así como para tener una visión más completa de la realidad, debatir los distintos enfoques de desarrollo y hacia dónde debe orientarse el cambio necesario. Según CEPAL (2004), GED presenta la necesidad de que a través de las estrategias de desarrollo se plantee no solamente incorporar a las mujeres en los diferentes espacios sociales sino también transformar las estructuras y relaciones que reproducen las inequidades de género en el acceso a los distintos activos (materiales, sociales y culturales). Por tanto, entre las principales propuestas de GED, se pueden señalar las siguientes:

- Redefinir el concepto de desarrollo y de su práctica (revaloración del proceso y prioridades para el cambio).
- Empoderamiento de las mujeres.
- Participación tanto de mujeres como hombres, en lo relativo a sus propios proyectos sociales (identificación, planificación e implementación).
- Promover la eficiencia así como la identificación de oportunidades a fin de mejorar la redistribución de género y la equidad tanto en proyectos, políticas y programas de desarrollo.
- Las actividades de las mujeres no pueden verse de forma aislada de los vínculos que definen el proceso productivo del cual forman parte (es clave el concepto de división genérica del trabajo en el cual GED plantea “una interdependencia social entre hombres y mujeres” – “relación de conexión social más que de simple separación”, PNUD, 2007).

De estas propuestas, resulta importante indicar que el tema del “empoderamiento” es determinante pero, ¿por qué? En este sentido, de acuerdo con el Banco Mundial (2009) y sus datos, empoderar a las mujeres mejora su posición en la sociedad al ampliar sus oportunidades además de producir un impacto en la efectividad del desarrollo en general. Se indica que cuando las mujeres y hombres se encuentran en condiciones de relativa igualdad, las economías son propensas a crecer con mayor rapidez, la pobreza disminuye y aumenta el bienestar en general. GED impulsa que el tema “mujer” no se

⁴ En el caso de las mujeres, se refiere a permitir su acceso a los recursos y a la toma de decisiones (fomenta su participación social y política). Y en un sentido más general, el empoderamiento contribuye a que tanto hombres como mujeres desarrollen su autogestión.

tome aisladamente, sino que sea un tema inclusivo pero en términos tanto de mujeres como de hombres.

Dando continuidad a la evolución del enfoque de género, cabe señalar que se produce una tercera tendencia, que es “la transversalización de la perspectiva de género”. Este enfoque fue propuesto principalmente por feministas de Países en Desarrollo durante la III Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, 1985 y señala la necesidad de relacionar género y pobreza para observar las desigualdades de género y el padecimiento de la pobreza por parte de las mujeres. En 1997, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) define el concepto de transversalización de la perspectiva de género de la siguiente manera:

“Transversalizar la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad de los géneros” (OIT, 2009).

Esta última tendencia es la que hoy en día se desarrolla o se intenta desarrollar en las políticas públicas, programas y proyectos; sin embargo cabría valorar la eficacia en su implementación sobre todo en países como Nicaragua, del cual se ocupa el presente documento y más adelante se abordará.

No obstante, a la presentación que se ha hecho de las diferentes tendencias del enfoque de género es necesario mencionar que en las tres últimas décadas, de acuerdo a lo incluido en la publicación de Arriagada (2005) “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, la temática de los gobiernos y organismos internacionales, en lo que a políticas públicas se refiere, posee distintos enfoques ante la pobreza y el género, mismos que a continuación se citan:

“Enfoque asistencial: Incluye programas específicos para las mujeres pobres [...] Plantea un apoyo a las mujeres teniendo en cuenta sólo sus funciones reproductivas [...] - Enfoque basado en la eficiencia: Sostiene que para lograr un mayor desarrollo sería más eficiente considerar al conjunto de la población, hombres y mujeres, en tanto personas disponibles para el mercado de trabajo [...] - Enfoque basado en la equidad: Plantea que mejorar la situación de las mujeres pobres contribuiría a la equidad, puesto que hay una incidencia mayor de pobreza en los hogares encabezados por mujeres, que las mujeres reciben salarios más bajos y que su inserción laboral es precaria y segmentada, lo cual se traduce en una mala calidad de vida y dificulta el logro de equidad [...] - Enfoque basado en el empoderamiento, el ejercicio de la ciudadanía social y la toma de decisiones: Según este enfoque, relativamente reciente, para que los programas dirigidos a las mujeres y otros grupos [...] sean mejores y más eficientes hay que comprometer en su elaboración y ejecución a los propios afectados, reforzando sus capacidades mediante la organización, el mejoramiento de la autoestima, el acceso a recursos materiales y el fortalecimiento de sus redes sociales, para que

puedan ejercer plenamente su ciudadanía y tomar decisiones en los planos individual, familiar y social”.

Resulta importante indicar, según Arriagada (2005), que el enfoque del empoderamiento pone énfasis en el fomento de políticas para superar la pobreza que consideren todos los factores causantes de la misma, partiendo desde los más personales (violencia sobre las mujeres, autonomía, etc.) hasta los sociales y económicos (acceso a la educación, salud, empleo, entre otros). Es por ello que se debe involucrar a los afectados tanto en la elaboración como en la ejecución de tales políticas, ya que esto provoca que se apropien y, por consiguiente, se comprometan.

3. Consideraciones sobre los principales desequilibrios de género en Nicaragua

En el período comprendido entre los años 1980 y 2007, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵ de Nicaragua aumentó en un 0,79 % anualmente; pasando de un valor de 0,565 a 0,699 en la actualidad (desarrollo humano medio). Según el último Informe de Desarrollo Humano (2009) el IDH vigente, que se refiere hasta el año 2007, destaca las grandes brechas en el bienestar y oportunidades de las personas que continúan dividiendo un mundo cada vez más interconectado.

El IDH de Nicaragua (0,699) lo ubica en la posición 124 de un total de 182 países con datos. Y notando algunos de los aspectos fundamentales de las oportunidades y vidas de las personas, el IDH brinda una imagen del desarrollo del país mucho más completa que otros indicadores (como el PIB *per cápita*)⁶. Es decir que el desarrollo de las personas no se puede medir únicamente por el crecimiento económico que reflejen las estadísticas o indicadores pues tal crecimiento no necesariamente representará desarrollo humano.

De acuerdo a Naciones Unidas (2009), el 52% del total de la población nicaragüense corresponde a mujeres. Y de conformidad con los datos del último censo (2005) efectuado en el país, la distribución de la población por grupos de edades quinquenales y sexo corresponde a la siguiente:

Cuadro 1. Nicaragua: Distribución de la población por grupo de edad y sexo

Grupos de edades quinquenales	Hombres	Mujeres	Total
00 a 04	308.912	295.986	604.898
05 a 09	327.983	313.77	641.753

⁵ Mide el progreso promedio de un país en el desarrollo humano. El IDH brinda una medida compuesta por tres dimensiones del desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable (medida por la esperanza de vida al nacer), acceso a la educación (medida por la tasa de alfabetización y matriculación) y tener un nivel de vida digno (medido por el ingreso *per cápita* - Paridad Poder Adquisitivo).

⁶ Por ejemplo, se puede ilustrar que países en un mismo nivel de IDH pueden tener niveles muy diferentes de ingreso o viceversa. Tal cual el caso con Guatemala (país de la misma región centroamericana) que posee un valor de IDH de 0,709 (prácticamente en el mismo nivel que el de Nicaragua) pero un ingreso *per cápita* de US\$4.562 en comparación con el de Nicaragua (US\$2.470).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la perspectiva de género en Nicaragua

10 a 14	348.625	332.923	681.548
15 a 19	293.677	292.485	586.162
20 a 24	266.097	273.519	539.616
25 a 29	199.201	212.884	412.085
30 a 34	161.457	176.968	338.425
35 a 39	136.016	157.812	293.828
40 a 44	116.604	132.124	248.728
45 a 49	95.992	106.902	202.894
50 a 54	76.190	82.946	159.136
55 a 59	56.927	62.921	119.848
60 a 64	44.597	48.351	92.948
65 a 69	34.473	38.427	72.900
70 a 74	26.500	29.026	55.526
75 a más	41.240	50.563	91.803
Total	2.534.491	2.607.607	5.142.098

Fuente: Censos en Línea 2005 - Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE).

Como se puede apreciar hay considerables concentraciones de población en jóvenes y adultos (entre los 30 y más de 40 años) en las cuales siempre sobresale el sexo femenino.

Cabe mencionar la valoración y posición de Nicaragua en cuanto al Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) que calcula el PNUD. En el Informe de Desarrollo Humano (2009), el país tiene un IDG con un valor de 0,686 (comparado con el valor de su IDH 0,699). Hay que indicar que este índice capta las desigualdades en el logro entre mujeres y hombres⁷. En relación a esto, mientras mayor sea la desigualdad de género en el desarrollo humano básico menor es el IDG de un país con respecto a su IDH. Nicaragua se clasifica en el puesto 106 entre 155 países con valores de IDH e IDG (UNDP, 2009).

A continuación se lleva a cabo la presentación de algunas consideraciones que permitan mostrar el posicionamiento de la mujer ante los principales desequilibrios de género (tomando como punto de partida un panorama general de la pobreza) en el país; para ello se hace referencia en muchos casos a los datos de la última Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV), 2005.

⁷ Mide los logros en las mismas dimensiones utilizando los mismos indicadores que el IDH.

3.1. Panorama general de la pobreza

En el Informe de Desarrollo Humano (2009), Nicaragua presenta un Índice de Pobreza Humana (IPH-1) con un valor de 17,0%, posicionándose en el lugar 68 entre 135 países para los cuales se ha calculado dicho índice⁸.

Desde una perspectiva de largo plazo, los datos a nivel nacional muestran que la pobreza y la pobreza extrema⁹ se han venido reduciendo a partir de 1993 (Ver cuadro 2). En el sub-período 1993-2001 la pobreza extrema se redujo en 4,3 puntos porcentuales (0,2 puntos porcentuales menos que la reducción de la pobreza general). Sin embargo esto cambia en el período 2001-2005, excepto las tasas del Atlántico urbano. En 2005, la incidencia de la pobreza aumentó 2,5 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 2,1.

Cuadro 2. Nicaragua: Evolución de la pobreza según área y región de residencia

Área geográfica	Pobres generales					Pobres extremos				
	1993	1998	2001	2005	Cambio 2001-2005	1993	1998	2001	2005	Cambio 2001-2005
Nacional	50,3	47,8	45,8	48,3	2,5	19,4	17,3	15,1	17,2	2,1
Urbano	31,9	30,5	30,1	30,9	0,8	7,3	7,6	6,2	6,7	0,5
Rural	76,1	68,5	67,8	70,3	2,5	36,3	28,9	27,4	30,5	3,1
Managua	29,9	18,5	20,2	21,2	1,0	5,1	3,1	2,5	3,6	1,1
Pacífico urbano	28,1	39,6	37,2	37,7	0,5	6,4	9,8	5,9	6,4	0,5
Pacífico rural	70,7	67,1	56,8	61,5	4,7	31,6	24,1	16,3	20,8	4,5
Central urbano	49,1	39,4	37,6	39,3	1,7	15,3	12,2	11,1	12,8	1,7
Central rural	84,7	74,0	75,1	76,8	1,7	47,6	32,7	38,4	37,1	-1,3

⁸ El IPH-1 se enfoca en la proporción de gente por debajo de ciertos niveles de umbral en cada una de las dimensiones del IDH (UNDP, 2009).

⁹ Según datos de INIDE (2007a), en la EMNV 2005, pobreza y pobreza extrema corresponde a un consumo mensual *per cápita* menor que C\$596,24 (equivalente a U\$35,64) y C\$327,30 (equivalente a U\$19,56), respectivamente. Calculado a partir de la cantidad de alimentos necesarios anualmente para satisfacer las necesidades mínimas calóricas diarias, correspondientes a 2.241 calorías promedio, en base a la “Tabla de Composición de Alimentos de Centroamérica” del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (pobreza extrema) más el consumo de servicios y bienes no alimenticios esenciales (vivienda, educación, transporte, salud, etc).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la perspectiva de género en Nicaragua

Atlántico urbano	35,5	44,0	43,0	37,8	-5,2	7,9	17,0	13,1	9,8	-3,3
Atlántico rural	83,6	79,3	76,7	76,6	-0,1	30,3	41,4	26,9	34,2	7,3

Fuente: INIDE 2007a

Los datos de la EMNV (2005) indican que 7 de cada 10 personas se encuentra en condiciones de pobreza, mayoritariamente concentrada en el área rural ya que tal como se puede apreciar en el Cuadro 2, el 70,3% de la población rural es pobre frente a un 30,9% de la urbana. Esto constituye que, 2 de cada 3 personas en el área rural es pobre y 1 de cada 3 personas lo es en el área urbana.

Cuando se observan los números absolutos de familias (Ver cuadro 3), se constata un aumento en la cantidad de familias en pobreza y pobreza extrema. Para el año 2005 la cantidad de pobres y de pobres extremos aumentó en 284.660 y 159.452 personas, respectivamente.

Cuadro 3. Nicaragua: Evolución relativa y absoluta de la pobreza y la pobreza extrema

Año	Pobreza (%)	Extrema pobreza (%)	Población			Balance	
			Total	Bajo pobreza	Pobreza extrema	Pobreza	Pobreza extrema
1993	50,3	19,4	4.174.900	2.099.975	809.931	n.d.	n.d.
1998	47,8	17,3	4.560.526	2.184.492	788.971	84.517	-20.960
2001	45,8	15,1	4.801.251	2.198.973	724.989	14.481	-63.982
2005	48,3	17,2	5.142.098	2.483.633	884.441	284.660	159.452

Fuente: Escoto 2008

Desde el punto de vista de área de residencia, la pobreza y pobreza extrema en el área rural es más extensa y profunda, casi dos veces más y cinco veces más que la urbana, unido al hecho de que menos población vive en el área rural (44.2% de la población total). De acuerdo a UNIFEM-AGEM (2009a) ambos niveles de pobreza se concentran en las regiones Central y Caribe rural; asimismo se indica que las personas pobres están aumentando en número absoluto y su peso no se ha logrado reducir en el total de la población del país, a pesar de los cambios demográficos y de las migraciones al exterior.

Explicaciones en el estancamiento de los niveles de pobreza, podrían estar relacionadas con el tema de la inequidad en la distribución del ingreso, el acceso a los recursos, el empleo y la educación; aspectos que se analizan a continuación desde una perspectiva de género.

3.2. Distribución del ingreso

Como se puede observar en los Cuadros 4 y 5, las cifras del Índice de Gini¹⁰ (según el agregado de consumo) ha venido descendiendo desde 1993 hasta 2005 en todas las áreas geográficas pero su valor nacional sigue siendo alto (0,40) y la distribución del consumo se sigue acumulando en el quintil más rico (INIDE 2007a).

Cuadro 4. Nicaragua: Índice de Gini 1993-2005

Área geográfica	1993	1998	2001	2005	Cambio 2001-2005
Nacional	0,49	0,44	0,43	0,40	-0,03
Urbano	0,45	0,43	0,41	0,38	-0,03
Rural	0,43	0,36	0,35	0,34	-0,01

Fuente: INIDE 2007a

En el Cuadro 5, la información PNUD (2003) presenta una visión complementaria, en el período 1993-2001 el 40% de la población más pobre ha incrementado su participación en el ingreso, un 40% de población con ingreso medio ha reducido su participación en la distribución del ingreso y el 20% más rico ha incrementado su ingreso. En el caso del 1% más rico, ha aumentado su participación en un 5,2% pasando de concentrar 13,2% a 18,4% del ingreso nacional.

En UNIFEM-AGEM (2009a), se menciona que el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 reporta que el 20% más rico obtiene el 49,3% de los ingresos y el 20% más pobre obtiene el 5,6%, mientras que la ratio entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 15,5. Parecería entonces que el comportamiento de la pobreza y de la inequidad se ha dado simultáneamente con una reducción relativa de los ingresos de la clase media.

Cuadro 5. Nicaragua: Comparación de distribuciones del ingreso

Quintiles	PNUD 2003			INEC 2004 / INIDE 2007			
	1993	1998	2001	1993	1998	2001	2005
Primero	2,3	2,8	3,6	4,2	5,3	5,6	6,2
Segundo	7	6,7	7	8	9,3	9,8	10,3
Tercero	12	11,3	11,3	12,6	13,9	14,2	14,7
Cuarto	20,3	18,8	17,9	19,9	20,3	21,2	21,7
Quinto	58,4	60,5	60,7	55,2	51,1	49,2	47,2
Top 1 %	13,2	15,6	18,4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
GINI	n.d.	0,57	0,56	0,49	0,44	0,43	0,4

Fuente: INIDE 2007a

Desde el punto de vista de la distribución por sexo, en UNIFEM-AGEM (2009a), se señala que los índices de feminización de la pobreza de ingreso para los años 1998, 2001 y 2003 de la CEPAL (ajustado según la composición por sexo en la población total) muestran un desempeño variado para las mujeres de 20 a 59 años, las cuales se

¹⁰ Es comúnmente utilizado para medir la desigualdad en el ingreso y su escala es del 0 al 1, en donde aquel grupo que alcance un 0,0 tiene una perfecta igualdad en la distribución del ingreso. Mientras más alto a "0" sea el número, mayor la desigualdad. Alcanzar el 1,0 indica total desigualdad en donde solamente una persona acumula todo el ingreso.

estarían empobreciendo en todas las categorías de parentesco. No obstante, las cifras de la última EMNV 2005 reflejan que la incidencia de la pobreza general y extrema, a nivel nacional, rural y urbano, no presenta prácticamente ningún sesgo en contra de las mujeres. Lo cual sugiere que, al analizar únicamente a los individuos, la participación de las mujeres en la pobreza es menor que la de los hombres. En tanto, los hombres son más pobres que las mujeres a nivel nacional y rural, con excepción del área urbana donde las mujeres son marginalmente más pobres aunque a tasas 2,7 y 4,5 veces menores que sus propias tasas nacionales de pobreza general y extrema pobreza, respectivamente (Ver cuadro 6); de igual manera, para todos los grupos de edad, exceptuando los grupos etáreos infantiles 0-5 años y 12-14 años, los hombres son más pobres que las mujeres (aunque con relación a la pobreza extrema las mujeres son más pobres que los hombres en los grupos etáreos 0-14 y 25-39 años).

Cuadro 6. Nicaragua: Distribución de la pobreza por área de residencia y sexo (según condición de pobreza)

Condición de pobreza	Nacional			Urbano			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100	49,1	50,9	55,8	26,4	29,5	44,2	22,7	21,5
No pobres	100	47,9	52,1	74,6	34,6	40	25,4	13,2	12,2
Pobres generales	100	50,4	49,6	35,7	17,5	18,2	64,3	32,8	31,4
Pobres no extremos	100	50,2	49,8	43,5	21,2	22,3	56,5	29	27,5
Pobres extremos	100	50,6	49,4	21,7	10,8	10,9	78,3	39,8	38,5

Fuente: INIDE 2005

Asimismo, los hogares con jefes¹¹ reversionaron su tendencia general desde 1998 de reducción de la brecha de pobreza general (38,9% en 1998 y 35,7% en 2001), llegando a estar más empobrecidos que los hogares que tienen jefas (tasa de incidencia de 42% vs. 33,4% y 13,9% vs 9,1% para, respectivamente, pobreza y pobreza extrema) y participan tres veces (cuatro veces más en el sector rural) más que los femeninos tanto en la pobreza como en la extrema pobreza (UNIFEM-AGEM, 2009a).

Dado esto, se tendería a descartar una relación entre niveles y tendencias de pobreza y pobreza extrema y las proporciones e incidencia de la jefatura femenina. Por otra parte, la utilización de cifras del ingreso *per cápita* (división de los ingresos del hogar entre el número de sus miembros) permite apreciar los recursos potenciales que las personas tienen a su disposición en cada hogar, pero no permiten apreciar su distribución y más bien supone la igualdad (Baden y Milward, 1997; Chant, 2003).

La feminización de la jefatura de los hogares nicaragüenses podría estar reflejando en parte una apreciación “subjetiva” por parte de las mujeres de poder sobrevivir mejor y/o su menor tolerancia a las desigualdades de género dentro de los hogares (Chant 2003, 2008). De hecho, en su mayoría estos hogares no son pobres económicamente (ingreso/consumo); incluso, el consumo es distribuido de manera ligeramente más

¹¹ La jefatura del hogar puede estar a cargo del hombre o de la mujer que los demás miembros del hogar reconocen como jefe de hogar.

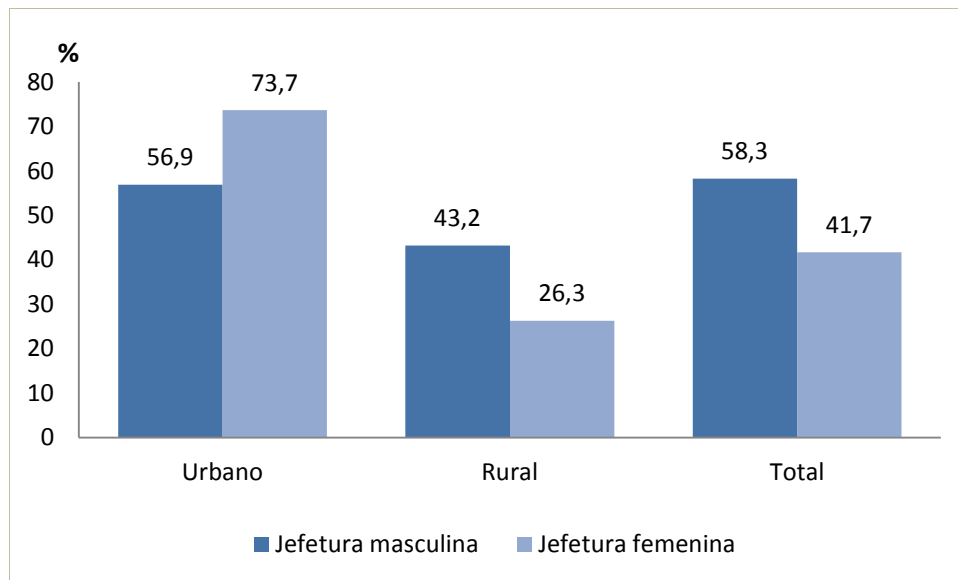
equitativa (coeficiente Gini de 0,38) entre todos los hogares encabezados por mujeres que entre los que tienen jefes (INIDE 2005). Este sesgo a favor de los hogares con jefas armoniza con el patrón de América Latina (Chant, 2003).

Todo ello, nos podría indicar que la administración del ingreso es más eficiente entre las mujeres que entre los hombres.

3.3. Acceso a los recursos

En la EMNV 2005, en cuanto al acceso a los recursos (Ver gráfico 1), se muestra que la proporción de hogares que reciben crédito y con jefatura masculina (58,3%) es mayor que la de los hogares con jefatura femenina (41,7%).

Gráfico 1. Nicaragua: Distribución porcentual de los hogares que recibieron crédito según jefatura, por área de residencia. 2005



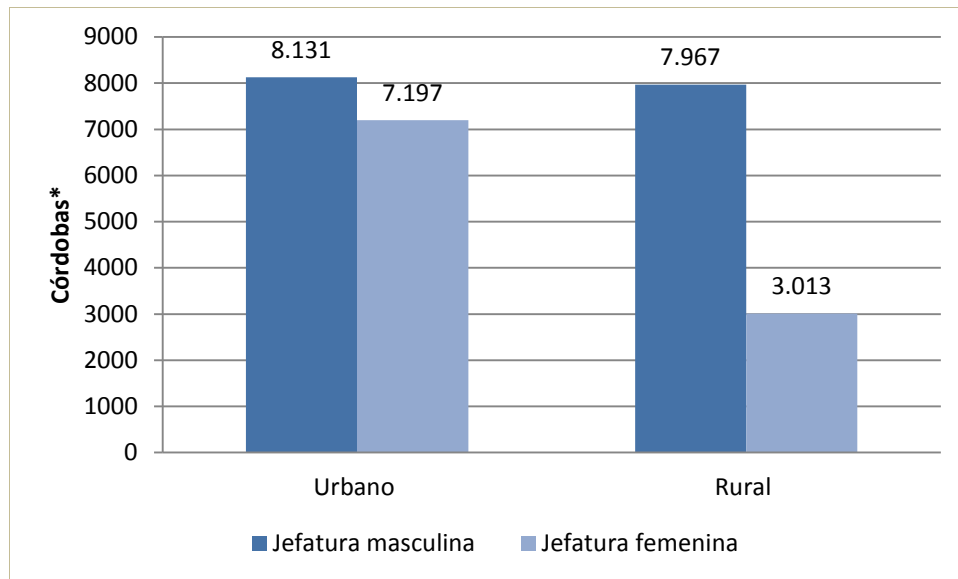
Fuente: INIDE 2005

Según INIDE (2005), la inequidad también se produce respecto a los montos recibidos como se puede notar en el Gráfico 2, tanto en el área urbana como (particularmente, hasta un 62,2% mayor) en la rural.

“La alta diferencia en las zonas rurales tiene que ver fundamentalmente con las garantías que los usuarios de crédito pueden otorgar a sus fuentes de financiamiento. En el campo, los créditos productivos se acrecientan en la medida que se identifica a nombre de quién están los documentos legales de la tierra o del ganado que se ponga de garantía. En ese caso, tradicionalmente las mujeres no son dueñas de la tierra y por lo tanto, no cumplen con los requisitos necesarios para aumentar los montos de crédito que les son destinados” (INIDE, 2005).

En tal sentido, hay estudios que determinan que el tema del crédito representa uno de los factores en el que las desigualdades de género se destacan en el país (Agurto *et al.* 2008).

Gráfico 2. Nicaragua: Monto promedio de los créditos recibidos según jefatura del hogar, por área de residencia. 2005



Fuente: INIDE 2005

*Moneda local

Son más que evidentes las brechas de género que existen entre los hogares, al recibir el crédito, en dependencia de la jefatura. Y esto nos lleva a asociar que si a la mujer no se le facilita el acceso a los recursos muy difícilmente superará una situación de pobreza, por tanto su acceso a los mismos es un factor que incide en su desarrollo y claramente es una “oportunidad” limitada por cuestiones de género.

Sin embargo, a ello hay que agregarle la menor participación que tienen las mujeres en la propiedad de la tierra (aplicable más que todo al sector rural) lo que en gran medida obedece a su poca capacidad de ahorro y acceso a los recursos. A la vez, la capacidad de ahorro la determinan las oportunidades de un empleo estable y bien remunerado, del cual están excluidas la gran mayoría de mujeres. En el sector rural, que es donde se ve más limitado el acceso al crédito, es determinante el aumento de la participación por parte de las mujeres en la propiedad de la tierra pues esto define su acceso al mismo; ya que en la medida que se disponga de recursos productivos se contribuirá al incremento de la productividad y generación de ingresos en los hogares del área rural (esto es parte del empoderamiento).

3.4. Empleo: ¿de calidad?

En 2007, de conformidad con la Encuesta para la Medición del Empleo, el total de la Población Económicamente Activa (PEA) de Nicaragua corresponde al 51,3% de la población en edad de trabajar. De dicho total, un 36,7% representa la participación femenina frente a un 67% masculino. El sector informal de la economía aglutina a un 62,7% de los ocupados (la mayoría con bajos salarios) en el cual la participación de las mujeres alcanza un 62,5% con lo cual resulta alarmante la elevada participación de las

mujeres en un mercado laboral que dadas las condiciones (actividades de poco o ningún valor agregado, bajos niveles de ingresos y sin protección en términos de seguridad social¹²) no les permite mejorar su calidad de vida y superar la pobreza.

En la encuesta también se señala que el subempleo ha pasado de 36,5% (2003) a 34,1% (2007) mostrando una leve mejora pero con una sobre-representación de la mujer (40%) frente a la de los hombres ocupados (30%). Sin embargo, estos niveles de subempleo continúan siendo significativos; lo que muestra la precariedad generalizada del empleo en Nicaragua.

Las mujeres desempeñan actividades que usualmente se asignan al sexo femenino y se ubican en mayor proporción en ese tipo de actividades:

- Representan el 10,3% en el sector primario, en el cual los hombres poseen un 89,7% (dedicándose a las actividades económicas de tal sector).
- El 35,7% les corresponde a las mujeres en el sector secundario y se ubican especialmente en la actividad de industria manufacturera (47,5%) frente a un 52,5% de la representación de hombres en dicha actividad.
- En el sector terciario se encuentran esencialmente en actividades económicas de comercio en general y servicios comunales, sociales y personales con un 44,4% y 53,1% respectivamente, en comparación a 32% y 30% de los hombres respectivamente (INIDE, 2007b).

En relación a los ocupados totales, de acuerdo con las categorías ocupacionales, solamente el 4,5% son patronos y dentro de esta categoría el 81,5% corresponde a hombres frente a un 18,5% de mujeres. El predominio de las mujeres se presenta en las categorías de asalariadas y por cuenta propia (INIDE, 2007b).

Con respecto a la Población Económicamente Inactiva (PEI), Naciones Unidas (2009) indica que en los segmentos de pobres y pobres extremos las mujeres muestran las tasas más altas de PEI (por encima del 70%) con lo cual se deriva el supuesto de que están posicionadas en las labores domésticas de los hogares¹³ o efectuando alguna actividad económica en el sector informal, lo cual no es considerado por ellas como un trabajo (y esto no logra ser rescatado en los instrumentos de medición).

Por tanto, las actividades económicas de las mujeres en Nicaragua se realizan en gran medida en el sector informal, el que usualmente está caracterizado por menores ingresos laborales, precariedad y débiles instituciones. A este respecto, es oportuno citar lo incluido en el documento de Naciones Unidas (2009) “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Nicaragua” en el que se menciona que “aunque la tasa de participación y ocupación de las mujeres ha venido aumentando en los últimos diez años, persisten elementos que obstaculizan el acceso a un empleo, sobre todo empleo de calidad”.

Un empleo de calidad que brinde la oportunidad a las mujeres de potenciarse, de cubrir sus necesidades, de mejorar su calidad de vida a fin de que un desarrollo de género integral sea posible. Sin embargo, dicha oportunidad se ve mermada por factores más que todo culturales (imagen de hombres y mujeres, machismo) que estereotipan que el

¹² Es característico que los ocupados en el sector informal tengan una baja cobertura de seguridad social, lo que contribuye a que el nivel de vulnerabilidad y precariedad del empleo se acentúe.

¹³ El trabajo de la mujer en el hogar es considerado como no lucrativo y se invisibiliza.

trabajo de la mujer no es de índole económica y, por tanto, le restan valor, o mejor dicho, crean un sesgo a favor del hombre y conducen a la desigualdad entre ambos (independientemente de sus capacidades).

Para ilustrar con un ejemplo, según información de UNIFEM-AGEM (2009b) basada en los datos de la encuesta sobre “La situación y condición de los hogares nicaragüenses desde una visión de género” del año 2006, se muestra que:

“De cada 100 córdobas (moneda local) de la brecha de ingreso a favor de los hombres, en el mercado laboral nicaragüense, 92 córdobas son producto de la discriminación por sexo. El resto -ocho córdobas- se debe a las diferencias en el capital humano entre ambos, o sea, los niveles de educación, capacitación y experiencia”.

3.5. Situación de la educación

En relación al aspecto educativo, el Censo 2005 de Nicaragua reporta una tasa de analfabetismo en mayores de 6 años de edad con un porcentaje de 23,7% (37,6% en la población rural), la asistencia a la escuela de niños entre los 5 y 14 años es del 78% en áreas urbanas y 68% en rurales y únicamente el 21% de la población mayor de 10 años ha aprobado 6 años en la escuela (es decir, la educación primaria completa). En el rango de edad 10-19 años la tendencia general ha sido a caer en un estado de analfabetismo funcional, lo que conduce a que el mercado laboral tienda a crecer en empleos más bien de bajos ingresos y mala calidad: maquila, servicios como seguridad, limpieza, asalariado rural e integración al sector informal de la economía.

Desde el punto de vista de la equidad de género, desde 1980 existe una tendencia decreciente de las tasas de analfabetismo tanto de las menores jóvenes (15-24 años) como de todas las mayores de 15 años, estando la brecha de género a favor de las mujeres jóvenes y siendo una situación pareja en el caso de hombres y mujeres de 15 años a más (Ver cuadro 7). Esto último unido al hecho que las tasas son mayores en el caso de las mujeres mayores de 15 años, lo que estaría indicando que las mujeres en la etapa productiva y reproductiva se están beneficiando de la educación de manera más equitativa¹⁴ y, por lo tanto, podrían estar incrementando su autonomía así como la calidad de su trabajo de cuidado de los miembros del hogar, especialmente de los niños (UNIFEM-AGEM, 2009a). Esta mejoría en términos educativos podría entonces estar contribuyendo a la explicación de la mejor posición relativa en cuanto a la incidencia y contribución a la pobreza que tienen los hogares con jefas.

A pesar de que lo anterior refleje una mejora en términos de autonomía y menor incidencia de pobreza en los hogares con jefas, no hay que perder de vista que esto no se está traduciendo en mejores empleos (de calidad) y mucho menos en mayores ingresos para las mujeres.

¹⁴ El estudio de Agurto *et al.* (2008) encontró que para el año 2006 los niveles educativos de la PEA de las mujeres y hombres eran casi similares, aunque las mujeres superaban relativamente a los hombres en los niveles educativos de alguna educación técnica (9,1% del total de la PEA femenina) y universitaria (9,8%) pero estaban por debajo en el caso de los niveles de primaria (39,6%) y secundaria (29,7%); prácticamente no había diferencia en el nivel sin educación (11,4%).

Cuadro 7. Nicaragua: Tasas estimadas de analfabetismo de la población por sexo (1980-2005)

Año	15 a 24 años (%)			15 a más años (%)		
	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer
1980	35,3	35,6	34,9	41,2	41,0	41,4
1990	31,8	32,3	31,3	37,3	37,3	37,2
1995	30,1	30,6	29,5	35,4	35,5	35,2
2000	28,4	29,0	27,7	33,5	33,8	33,3
2005	26,8	27,5	26,1	31,9	32,2	31,6

Fuente: UNIFEM-AGEM 2009a

4. Iniciativas gubernamentales sobre la igualdad de género en Nicaragua y su Institucionalización

En Nicaragua se han desarrollado diferentes iniciativas gubernamentales para la incorporación de la perspectiva de género, tanto en el sector económico, como en el sector social. Estas iniciativas, que apuntan a lograr mayores niveles de igualdad real han adolecido de voluntad política y de instrumentos para la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional, y de asignación de recursos financieros para su concreción y sostenibilidad (Ocón, 2005).

Antes de abordar estas iniciativas resulta interesante mostrar los acuerdos internacionales relevantes, ratificados por Nicaragua en cuanto a derechos de las mujeres. En el cuadro 8 se resumen.

Cuadro 8. Nicaragua: Acuerdos internacionales sobre derechos de las Mujeres ratificados

Instrumentos Internacionales más importantes (después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) en el campo de los derechos civiles y políticos suscritos por Nicaragua
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
Convención Americana de Derechos Humanos (1969)
Convenios, Declaraciones, Convenciones y Planes adoptadas por Naciones Unidas y la OEA, que contemplan diversos aspectos relativos a los derechos civiles y políticos específicos de las mujeres ratificados por Nicaragua
Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933)
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948)

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la perspectiva de género en Nicaragua

Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1958)
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1954)
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (1948)
Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles de la Mujer (1948)
Declaración sobre la Protección de la Mujer y del Niño en Estados de Emergencia o Conflicto Armado (1974)
Convención sobre la Eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, 1981
Programa de Acción del Cairo (Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo 1994)
Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe (Conferencia Regional sobre la Mujer, Mar de Plata, 1994)
Plataforma de Acción de Copenhague (Cumbre Mundial de Desarrollo Social 1995)
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención De Belem Do Pará” 1995).
Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, China, septiembre de 1995)
Plan de Acción de Viena (Conferencia Mundial de Viena 1994)
Declaración del Caucus de Salud (9 marzo 2000, reunión preparatoria de la Sesión Especial de Beijing +5).
Declaración de Estocolmo, Suecia (I Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial 1996)
Declaración de Yokohama (II Congreso Mundial contra la ESC 2001).
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativos a la Mujer trabajadora y que han sido ratificados por Nicaragua
Convenio No. 3, Relativo al Empleo de las Mujeres antes y después del Parto (1919)
Convenio No. 4, Relativo al Trabajo Nocturno (Mujeres) (1919)
Convenio No. 45, Relativo al Empleo de las Mujeres en los Trabajos Subterráneos de toda clase de Minas (1935)
Convenio No. 100, Relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (1951)
Convenio No. 111, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (1958)
Convenio No. 122, Relativo a la Política del Empleo (1964)
Convenios Nos. 41 y 89, Relativo al Trabajo Nocturno de las Mujeres empleadas en la Industria (1934 y 1948)
Convenio No. 102, Relativo a la Norma Mínima de Seguridad Social
Convenio No. 103, Relativo a la Protección a la Maternidad.

Fuente: Ocón, 2005.

De estos instrumentos, es importante mencionar la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (de Beijing 1995) ya que se identifican dos estrategias esenciales para lograr la igualdad de género: el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género o *gender mainstreaming*, mismo que debe ser considerado en todos los procesos de toma de decisiones y ejecución de políticas

(PNUD 2006-2007). Este marco de acción da la pauta en la planificación y ejecución, no sólo para políticas de género sino para políticas públicas y programas en general.

4.1. Iniciativas gubernamentales con perspectiva de género

En cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de igualdad de género, una serie de iniciativas gubernamentales se han venido desarrollando. A continuación se presentan algunas políticas públicas señaladas en el estudio de Ocón (2005) “Perfil de género de Nicaragua”, que incorporan la perspectiva de género:

- Plan Nacional de Desarrollo Operativo (PNDO) 2005-2009. Incluye el enfoque de género en diversos de sus componentes, tales como: construyendo un entorno competitivo, desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), desarrollo humano, protección social y gobernabilidad.
- Las políticas ambientales son las que menos incorporan la perspectiva de género, a pesar de que el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) cuenta con políticas institucionales de género: el Reglamento de áreas protegidas, ordenamiento territorial (los planes de manejo no la incorporan), estrategia nacional de biodiversidad.
- El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) en su Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Productivo (ENDRP) incorpora la perspectiva de género en varios de sus componentes: participación y empoderamiento (descentralización y planificación de abajo hacia arriba), invertir en el capital social, desarrollo de mercados y factores de insumos. Así mismo, se propone incorporar la perspectiva de género en el proceso de investigación e innovación tecnológica, en los programas de asistencia técnica y extensión agrícola. La incorporación del enfoque se extiende también a las explotaciones cafetaleras y al Programa de Seguridad Alimentaria.
- La Política Nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar y su Plan. El Estado y la sociedad civil formulan el Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, Niños y Adolescentes en 1998 el cual fue ratificado en el 2001. Este plan marca las pautas y compromisos que han de asumir las instituciones del Estado y organismos de la sociedad civil para enfrentar adecuadamente el fenómeno y cumplir los compromisos que sobre el tema ha asumido el Estado nicaragüense.
- La Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia. Incorpora un nuevo enfoque en la atención de las niñas, niños y adolescentes, basado en el reconocimiento de su condición como sujeto social y de derechos; plantea la protección integral a niñas, niños y adolescentes e igualdad de condiciones para su desarrollo.
- La Política Nacional de Educación y su Plan. Originada en 1999 a partir de la Estrategia Nacional de Educación creada por el gobierno y el Consejo Nacional de Educación. En el 2001 es formulado el Plan Nacional de Educación para el período 2001-2015 con una visión para la educación en la que el sistema educativo se basa en una serie de valores, entre los cuales se incluye la equidad de género.

- Política Nacional de Salud y su Plan. Tiene como base el marco conceptual de las convenciones de Belem do Pará y Beijing. En el Programa de Atención Integral a la Mujer y la Adolescencia se plantea la erradicación de los estereotipos asociados al género y la estimulación de un trato igualitario entre hombres y mujeres para prevenir los problemas de explotación económica, violencia intrafamiliar y sexual y prostitución. En la práctica, el Ministerio de Salud (MINSA) no ha llevado a cabo acciones que empoderen a las usuarias de sus servicios o al personal femenino de salud; el carácter de sus acciones es meramente asistencialista.
- Política de género del Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria, (INTA). El Instituto fomenta en sus políticas el fortalecimiento de su capacidad para responder a las necesidades distintas de hombres y mujeres. Al respecto plantea mejorar el acceso de las mujeres a la asistencia técnica y la capacitación e identificar los problemas concretos de las productoras en relación a la tecnología.

Estos son sólo algunos ejemplos de políticas públicas impulsadas por el Gobierno, pero cabe acotar que el estudio mencionado al inicio de este acápite concluye que la mayoría de políticas se formularon sin la opinión, participación y consenso de las mujeres que serán sujetas de las mismas. No debemos olvidar que parte del empoderamiento es que se involucre a los futuros beneficiarios en el proceso de planificación y ejecución de las políticas. Al no producirse lo anterior, se puede poner en peligro la apropiación para que una efectiva implementación de dichas políticas se produzca (puede verse limitado el posible apoyo de las organizaciones).

En el estudio también se critica que en las políticas no se define claramente el rol de los distintos actores (a excepción de la ENDRP). Y que tampoco se reflejan, de manera explícita, los indicadores y mecanismos de seguimiento. Asimismo, plantea que el alcance del enfoque de género es muy diverso y que la mayor parte de las políticas apuntan al incremento del acceso de las mujeres a los recursos y servicios y muy pocas a su empoderamiento.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar una iniciativa relativamente reciente del Gobierno y que representa un paso jurídico importante en el tema de igualdad de derechos y oportunidades. Y es la promulgación, en el año 2008, de la Ley 648 “Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades”. Previo a dicho año, Nicaragua no contaba con un instrumento jurídico en el tema. El objetivo de la Ley es:

“Dotar a las mujeres de un instrumento jurídico que garantice y promueva sus derechos, y comprometa al Estado y a la sociedad a establecer medidas encaminadas a la promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; reducir la discriminación de la mujer en el acceso al empleo, en el desarrollo de la mujer rural, medio ambiente, disposición y control de recursos que potencien su progreso económico y social” (Naciones Unidas, 2009).

Cabe mencionar también que en la actualidad existe la propuesta borrador de Política de Género diseñada por el Gobierno, la cual hace hincapié en garantizar la igualdad de género (como uno de los retos importantes) a fin de que la “no discriminación” por motivos de sexo sea efectiva; señalando los distintos aspectos de la vida, incluido el laboral. En este sentido, se orienta que al momento del reclutamiento de personal, las

instituciones deben dar oportunidades tanto a hombres como a mujeres sin estereotipar (en género, edad, religión). El asesoramiento y seguimiento para el cumplimiento de dicha política están delegados en el Instituto Nicaragüense de la Mujer (Naciones Unidas, 2009).

4.2. Institucionalización de la perspectiva de género: ¿un reto de implementación?

La perspectiva de género se ha venido institucionalizando poco a poco en los últimos años. En este sentido, las instituciones públicas del sector agropecuario y ambiental del país son las que más han avanzado en la incorporación de la perspectiva de género. Existen unidades de género en el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA), Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), Intendencia de la Propiedad, Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Instituto de Desarrollo Rural (IDR) y Ministerio de Educación. En otras instituciones hay puntos focales¹⁵ o responsables del tema a la par de las funciones propias de sus cargos; este es el caso de Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y Ministerio de Salud (MINSAL). No hay estructura, ni personal visible a cargo en Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y Banco Central (Ocón, 2005). Recientemente, en el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) existe una persona encargada del tema de género.

Para ilustrar de manera más específica el estado de institucionalización de la perspectiva de género, en el trabajo de Ocón (2004) se recoge un diagnóstico institucional de género, llevado a cabo en instituciones públicas del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial ejecutores del Programa de Ordenamiento de la Propiedad. Por parte del Poder Ejecutivo las instituciones eran: el MHCP, MAGFOR, MARENA, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER) e INIFOM. Y por parte del Poder Judicial: la Corte Suprema de Justicia: Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC) y Registro Público de la Propiedad. Los principales hallazgos del diagnóstico son:

De las 6 instituciones solamente 2 incorporan el enfoque de género en sus aspectos estratégicos, referidos a la misión, visión, objetivos estratégicos: INIFOM y MARENA; el alcance del concepto de género que se orienta hacia el logro de la equidad e igualdad en el acceso de las mujeres a los recursos; solamente MARENA cuenta con una política de género y mecanismos para su implementación (aunque no los aplique).

El 50% de las instituciones cuenta con mecanismos internos (conformación de comisiones, etc.) para trabajar el tema de género, entre ellas se encuentran la Corte Suprema de Justicia, INIFOM, MAGFOR. A nivel externo estas mismas instituciones están integradas en otras comisiones: Comisión Nacional y Comisión Técnica del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia Intrafamiliar y Sexual en el caso de la Corte Suprema de Justicia. Comisión Interinstitucional de Mujer y Desarrollo Rural para el caso del INIFOM, MAGFOR y el MHCP.

¹⁵ Para promover los compromisos en materia de género y dar seguimiento a su cumplimiento.

El 50% de las instituciones ha empleado el enfoque de género en sus estrategias y en la formulación de algunos proyectos, entre ellas están la Corte Suprema de Justicia, INIFOM y el MHCP. De las 6 instituciones 3 han asignado recursos financieros para implementar el enfoque de género, entre ellas están el MARENA, INIFOM y la Corte Suprema de Justicia (estos recursos provienen de proyectos de cooperación que incorporan la perspectiva de género). Las demás instituciones, aunque han utilizado el enfoque de género, no dedican una partida presupuestaria para implementarlo.

Ninguna institución ha trabajado el enfoque de género en los sistemas de recursos humanos: fortalecimiento de capacidades, contratación, etc.; solamente MARENA y MAGFOR incorporan la perspectiva de género en sus mecanismos y metodologías de planificación. De las 6 instituciones 5 cuentan con un sistema de monitoreo desagregado por sexo: Corte Suprema de Justicia, INIFOM, MAGFOR, MARENA y MHCP. Sin embargo, ninguna de ellas realiza un análisis de género para incidir en metas específicas de género.

Como se puede notar la institucionalización de la perspectiva de género presenta, por un lado, retos de implementación (en algunos casos existen los mecanismos pero aparentemente no se aplican y en otros hay ausencia de ellos) y por otro el tema del presupuestario; ya que, o hay una dependencia de los recursos de la cooperación o no se contempla en los presupuestos institucionales el destinar recursos del tesoro para el tema.

Finalmente, podemos concluir que el Gobierno está tratando de hacer su labor para promover la igualdad de género en el país, siguiendo las pautas derivadas de los compromisos internacionales, tratando de velar por su cumplimiento y generando compromisos a lo interno. Sin embargo, las estadísticas demuestran que hay mucho camino por recorrer aún; los desequilibrios de género siguen inclinando la balanza a favor del sexo masculino en aspectos tan relevantes para el desarrollo como el acceso al empleo (referido a mejores empleos para las mujeres) y a los recursos. Que al fin y al cabo son medulares para superar la pobreza y es aquí donde el acompañamiento de políticas resulta primordial; políticas que estén revestidas de una verdadera “voluntad política” para una efectiva implementación.

5. Conclusiones

A lo largo del presente documento hemos visto teórica y estadísticamente cómo la pobreza y la desigualdad se relacionan, y cómo la primera se padece de manera diferenciada entre las mujeres y los hombres, producto de las desigualdades de género. Todo nos ha indicado que dicho padecimiento se asocia con la discriminación que sufren las mujeres “por serlo” y que impide su libre acceso a una serie de “oportunidades” que promuevan su desarrollo e incidan en la superación de la pobreza.

En sentido de lo anterior, el análisis del caso de Nicaragua nos muestra que, de acuerdo con sus estadísticas nacionales, la incidencia de la pobreza en el año 2005 aumentó 2,5 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 2,1. La concentración de la pobreza y pobreza extrema es mayoritariamente en el área rural (casi dos veces más y cinco veces más, respectivamente, que la urbana). En cuanto a la desagregación por sexo, al analizar la participación de las mujeres según la distribución del ingreso, se nota que la

incidencia de la pobreza general y extrema, a nivel nacional, rural y urbano, no presenta prácticamente ningún sesgo en contra de las mujeres. Lo cual sugiere que, al analizar únicamente a los individuos, la participación de las mujeres en la pobreza es menor que la de los hombres. En tanto, los hombres son más pobres que las mujeres a nivel nacional y rural, con excepción del área urbana donde las mujeres son marginalmente más pobres aunque a tasas 2,7 y 4,5 veces menores que sus propias tasas nacionales de pobreza general y extrema pobreza, respectivamente. Los hogares con jefes resultan estar más empobrecidos que aquellos encabezados por jefas, lo que nos podría indicar que la administración del ingreso es más eficiente entre las mujeres que los hombres.

Se identifica un estancamiento en los niveles de pobreza que asociamos a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, sobre todo, en el acceso a los recursos y a empleos de calidad para las mujeres, quienes en 2007 llegan a tener una participación del 62,5% en el sector informal de la economía (de un total de 62,7%).

En cuanto al acceso a los recursos, la proporción de hogares encabezados por jefes que reciben créditos es mayor (58,3%) que la de los hogares con jefatura femenina (41,7%) y esta inequidad se extiende a los montos recibidos. Esto nos refleja que el tema del crédito representa uno de los factores en el que las desigualdades de género se destacan en el país, así como la menor participación de las mujeres en la propiedad de la tierra, que va ligada en gran medida a su poca capacidad de ahorro y acceso a los recursos.

En relación con la educación, las mujeres en la etapa productiva y reproductiva se podrían estar beneficiando de la educación de manera más equitativa e incrementando su autonomía. Esta mejoría en términos educativos podría entonces estar contribuyendo a la explicación de la mejor posición relativa en cuanto a la incidencia y contribución a la pobreza que tienen los hogares con jefas. Sin embargo, eso no se está traduciendo en mejores empleos (de calidad) y mucho menos en mayores ingresos para las mujeres.

Frente a estos desequilibrios el Gobierno de Nicaragua ha desarrollado diferentes iniciativas para combatirlos y lograr mayores niveles de igualdad. Sin embargo, han adolecido de voluntad política y de instrumentos para la institucionalización de la perspectiva de género en la cultura organizacional, y de asignación de recursos financieros para su concreción y sostenibilidad. Por otra parte, la formulación de la mayoría de estas iniciativas ha sido sin contar con la participación de las mujeres sujetas de las mismas y con un enfoque de género muy diverso, que en su mayoría va dirigido al incremento del acceso de las mujeres a los recursos y servicios y muy pocas a su empoderamiento.

Uno de los principales retos de las políticas con perspectiva de género en Nicaragua, es su institucionalización y los recursos para tal fin, ya que de ello dependerá su implementación. Pero más que eso y al corto plazo, el Gobierno deberá insistir en la sensibilización sobre el tema de equidad de género entre sus mismas instituciones y extenderla a la sociedad en general, pues es un tema que en nuestros países tiene un gran factor cultural. Por otra parte, el Gobierno no debe de perder de vista que para generar un compromiso con la sociedad, pero, sobre todo, para empoderar, debe hacer partícipes activas a las mujeres en la formulación de sus políticas.

6. Bibliografía

Agurto, S. et al. (2008): *Mujeres nicaragüenses, cimiento económico familiar: estadísticas e investigaciones de FIDEG, 1998-2006*, FIDEG, Managua.

Arriagada, C. (2000): “Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano”, Serie medio ambiente y desarrollo, N° 27, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Arriagada, I. (2005): “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, *Revista de la CEPAL* 85, pp. 104-105, pp. 109-110.

Baden, S. y Milward, K. (1997): “Gender, Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications”, Bridge Report, N° 30, Institute of Development Studies (IDS), Sussex University. Disponible en: http://www.generoyambiente.org/admin/admin_biblioteca/documentos/gender_inequality_and_poverty.pdf

Bradshaw, S. y Linneker, B. (2003): *Challenging women's poverty: Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras*, CIIR, London.

Censos en Línea 2005 - Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE). Disponible en: <http://www.inide.gob.ni>

CEPAL (2004): “Entender la pobreza desde la perspectiva de género”, Serie mujer y desarrollo, N° 52, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Chant, S. (2008): “The Curious Question of Feminising Poverty in Costa Rica: The Importance of Gendered Subjectivities”, *New Working Paper Series*, N° 22, London School of Economics, Gender Institute.

Chant, S. (2003): “Nuevas contribuciones al análisis de la pobreza: desafíos metodológicos y conceptuales para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, Serie mujer y desarrollo, N° 47, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cobo, R. y Posada, L. (2006): “La Feminización de la Pobreza”, *Mujeres en Red*, El Periódico Feminista, 15 de Junio de 2006. Disponible en:

http://www.mujiresenred.net/article.php3?id_article=620

Escoto, R. (2008): “Diagnostico y elementos de reflexión sobre la institucionalidad pública relacionada con la innovación agrícola y rural de Nicaragua”, Ministerio Agropecuario y Forestal, Managua.

INIDE (2005): “Análisis de la Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición del Nivel de Vida 2005 con Perspectiva de Género”. Disponible en: http://www.fideg.org/files/investigacion/1217288415_InformeGenero05.pdf

- (2007a): “Perfil y Características de los Pobres en Nicaragua 2005 (Encuesta de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida 2005)”. Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/Pobreza/publicacion/Pobrezafinal05.pdf>

- (2007b): “Informe de la encuesta de empleo del 2007”, Managua.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Pobreza, desigualdad y desarrollo desde la
perspectiva de género en Nicaragua**

Mateo, M. A. (2010): “Las contribuciones de Amartya Sen al estudio sobre la pobreza”, ElPais.com La Comunidad, 13 de Enero 2010. Disponible en:

<http://lacomunidad.elpais.com/cortesamador/2010/1/13/contribuciones-amartya-sen-nobel-economia-98-al-estudio>

Naciones Unidas (2009): “Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Nicaragua”, Santiago de Chile.

Ocón, L. (2004): *Análisis de Género en la Legislación, Políticas e Instituciones ejecutoras del PRODEP*, Managua.

Ocón, L. (2005): *Perfil de Género de Nicaragua*, Managua.

PNUD (1997): *Informe sobre desarrollo humano 1997*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997/>

- (2006-2007): “Gender mainstreaming y empoderamiento”, América Latina Genera. Disponible en: <http://www.americalatina genera.org/tematica/gender.php>
- (2007): “Género, Derechos y Desarrollo Humano”, San Salvador.

Sen, A. (1999): *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

- (2002): “La desigualdad de género. La misoginia como problema de salud pública”. Disponible en: <http://www.letraslibres.com/index.php?art=7404>

Sen, Gita (1998): *El empoderamiento como un enfoque a la pobreza*, Ediciones de las Mujeres, Santiago de Chile.

UNDP (2009): *Human Development Report 2009*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/>

- (1995): *Human Development Report 1995*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1995/>

UNIFEM-AGEM (2009a): “Mujeres y Política de Apertura en Nicaragua 1990-2007: Re-inserción laboral provechosa por esfuerzo propio, amenazada”.

- (2009b): “Evaluación Externa Intermedia de la Segunda Fase del Programa Regional: Creando capacidades para el análisis de género de las economías de la región y condiciones para el posicionamiento de la agenda de las mujeres en la nueva etapa de la apertura comercial”, Informe Final, México. Disponible en: <http://erc.undp.org/evaluationadmin/downloaddocument.html?docid=2514>

Banco Mundial (2009): <http://www.worldbank.org>

OIT

(2009): <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/about/defin.htm>

Los refugiados en el derecho internacional humanitario.

Estudio de caso: Angola

Refugees in international humanitarian law.

Case Study: Angola

Soledad Gutiérrez Pastor

Resumen: El objetivo de este trabajo se centra en el análisis de las herramientas existentes en el Derecho Internacional para garantizar la protección de las personas movilizadas a causa de conflictos armados y las propuestas para restablecer sus derechos y libertades. A su vez, se propone el estudio de los distintos procesos de desplazamiento vividos en África a lo largo del último siglo, especialmente el caso de Angola, uno de los países más afectados por la guerra, pero cuya progresiva recuperación ha propiciado la vuelta a casa de la mayoría de los refugiados.

Palabras clave: derecho internacional humanitario, conflicto armado, refugiados, Angola.

Abstract: The aim of this work focuses on the analysis of available tools in international law for the protection of people mobilized by armed conflicts and proposals to restore their rights and freedoms. Besides, we propose a study in different processes of displacement in Africa over the past century, especially the case of Angola, one of the most war-affected countries, but its gradual recovery has allowed to refugees back home.

Key words: humanitarian international law, armed conflict, refugees, Angola.

1. Introducción

Los movimientos de personas de un lugar a otro han estado presentes a lo largo de toda la historia pero no es hasta principios del siglo XX cuando la Comunidad Internacional comienza a prestarle mayor atención asumiendo la tarea de proteger y ayudar a los refugiados. La magnitud de los desplazamientos forzados de miles de personas que provocó la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la necesidad de crear un instrumento universal que protegiera los derechos y reconociera las libertades de la población refugiada. El 28 de julio de 1951 una Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas aprueba en Ginebra la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados que define quién es un refugiado, las reglas que garantizan el asilo y las responsabilidades de las naciones implicadas. La necesidad de redefinir ciertos aspectos del texto llevó a adoptar un nuevo Protocolo en 1967. Actualmente, 147 países son signatarios de ambos documentos. ACNUR, creado en 1951, es el órgano encargado de proporcionar protección internacional bajo el auspicio de Naciones Unidas y es el principal actor, junto a gobiernos y sociedad civil, en la búsqueda de soluciones duraderas para refugiados y desplazados.

El *objetivo* de este trabajo se centra en el análisis de las herramientas existentes en el Derecho Internacional para garantizar la protección de las personas movilizadas a causa de conflictos armados y las propuestas para restablecer sus derechos y libertades.

Como *objetivo específico* se propone el estudio de los distintos procesos de desplazamiento vividos en África a lo largo del último siglo, especialmente el caso de Angola, uno de los países más afectados por la guerra, pero cuya progresiva recuperación ha propiciado la vuelta a casa de la mayoría de los refugiados.

Este ensayo ha sido elaborado partiendo de la información obtenida a través de la consulta de diversas publicaciones sobre Derecho de los Refugiados así como Manuales especializados en reasentamiento y gestión de población desplazada. En este sentido, ACNUR ofrece gran cantidad de información utilizada para el análisis. De igual modo, el texto toma en consideración las aportaciones realizadas en este campo por un importante número de investigadores especializados en Derecho Internacional Público y la experiencia de algunas ONG que trabajan sobre el terreno. También se realiza un análisis descriptivo de gráficos, tablas y estadísticas y las reflexiones a las que se llega surgen como resultado de la interpretación de dichos datos y su comparación con la información oficial obtenida de las publicaciones.

Para alcanzar las conclusiones obtenidas, el trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, se ofrece una perspectiva general del Derecho Internacional Público y la relación de las áreas que lo componen, mostrando la interdependencia que existe entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados. Junto a ello, se estudian las herramientas que Naciones Unidas ha diseñado para proteger a estas personas y la evolución que han ido experimentando en los últimos años, propiciada por los desplazamientos masivos que han provocado diversos conflictos armados. Como complemento, se señalan las características y tendencias de los movimientos de personas en el contexto africano, tanto dentro como fuera de sus propias fronteras. En segundo lugar, se abordan las estrategias adoptadas por los países implicados para proporcionar soluciones duraderas que garanticen la seguridad y bienestar de los

refugiados. Una aproximación psicosocial de la cuestión permite conocer los métodos propuestos para que los procesos de integración se lleven a cabo de forma eficaz y rápida. A esta perspectiva se suma un repaso de las principales propuestas europeas y la posición del gobierno español ante el fenómeno de las migraciones forzadas. Finalmente, se realiza un estudio de caso centrado en la situación vivida en Angola. Los cerca de treinta años de guerra continuada provocaron la muerte o huida de casi la mitad de la población del país. Medio millón de angoleños buscaron refugio en países vecinos y este documento analiza los procesos de retorno que, desde el fin de la guerra, se están llevando a cabo.

2. Situación de los refugiados en el Derecho Internacional Humanitario

Tras haber evolucionado por separado durante largo tiempo es después de la Segunda Guerra Mundial cuando las tres ramas del Derecho Internacional Público (DIP) manifiestan las vinculaciones que tienen en común. Se trata del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Derecho Internacional de los Refugiados (DIR). Las tres tienen un mismo objetivo general: proteger a la persona humana. No obstante, sus puntos de vista son diferentes y han evolucionado de distinta forma.

El DIH, como parte del derecho de la guerra o de los conflictos armados, garantiza una protección y trato humano a las personas puestas fuera de combate o que ya no participan en las hostilidades (Nahuel y Granato, 2005). Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas proclama en 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pilar fundamental del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos que surge como rechazo a los horrores conocidos por la humanidad durante la Segunda Guerra Mundial (Amado, 2006). El DIDH tiene como objetivo la tutela y respeto a todos los derechos inherentes a la persona humana (Sosa, s/f). Estas dos especialidades del derecho se relacionan directamente con la tercera, el DIR, que integra tanto a las personas que han tenido que cruzar una frontera huyendo de un destino injusto, como a los desplazados en el interior de su país a causa de un conflicto armado o de disturbios internos (Nahuel y Granato, 2005).

2.1. Definición del término Refugiado

El fenómeno de los refugiados comienza a cobrar interés para la Comunidad Internacional cuando termina la Primera Guerra Mundial. Los primeros convenios sobre refugiados aparecen en ese momento dentro de la Sociedad de Naciones. Destaca la Convención de 28 de octubre de 1933 sobre *La Condición de los Refugiados rusos, armenios y asimilables*, que reconoce por primera vez la obligación de *non-refoulement*¹. Más tarde se llevan a cabo una serie de acuerdos para regular la situación

¹ *Non-refoulement*: Norma que impide devolver a un individuo a un territorio en el que su vida o libertad corran peligro (Hegoa, 2000).

de los refugiados de origen alemán². Se trata de instrumentos para solucionar los problemas de los refugiados en casos concretos, pero que no ofrecen una visión global de la cuestión (Pérez, 2003). Es en 1946 cuando Naciones Unidas crea la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), que posteriormente se transforma en el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 marcan las pautas en la evolución del régimen jurídico en materia de refugiados. En 1951 comienza su actividad el ACNUR, un órgano subsidiario de la Asamblea General, dependiente también del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Su estrategia abarca, además de la protección, la prevención y la solución (duradera o permanente), y contribuye a revelar que el respeto a los derechos humanos constituye el mejor medio de prevención de los problemas de los refugiados (Cançado, 1994). Interviene cuando el Estado en el que se solicita refugio no quiere o no es capaz de hacerlo. Así pues, en unos casos actúa como órgano decisor y en otros como observador.

El DIR tiene como objetivo prestar ayuda y protección a las personas que buscan refugio, asegurando la aplicación de un estándar mínimo de derechos. El concepto de refugiado viene recogido en el Art. 1 de la Convención de Ginebra de 1951, en su apartado A.2, y lo define como “toda personas que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Por su parte, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1969 establece que “el término refugiado se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, esté obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad”.

Finalmente, y según la definición de la Declaración de Cartagena de 1984 “se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA³ y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendada para la región es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiado a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los

² *Arreglo Provisional relativo a la condición de los refugiados procedentes de Alemania* (1936), *Convención concerniente a la Condición de los refugiados procedentes de Alemania* (1938) y *Protocolo Adicional al arreglo provisional y a la Convención* (1939).

³ Artículo 1, párrafo 2 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana.

conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Se trata pues de definiciones muy parecidas en cuanto a los objetivos pero que responden a realidades regionales diferentes. Aun así, la Convención de 1951 sufre una importante limitación temporal, al hacer referencia al término refugiado como consecuencia de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, haciéndose inoperante con el transcurrir del tiempo. Esta restricción se supera gracias a la aprobación el 31 de enero de 1967 del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados⁴ que reconoce que hay casos que no están comprendidos en el ámbito de la Convención y suprime dicha fecha considerando que deben gozar de igual estatuto todos los refugiados independientemente de ese plazo.

Otra deficiencia del texto es que a pesar de que el Art. 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 reconoce el derecho a buscar y disfrutar de asilo en otros Estados si se sufre persecución, el Convenio de Ginebra de 1951 no recoge esta posibilidad. Según Díez de Velasco (1994) por asilo “se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas o persecuciones de las Autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas Autoridades”. Por tanto, la decisión de conceder el asilo corresponde únicamente al Estado. Este vacío queda en parte subsanado en el texto ginebrino con el reconocimiento del principio de *non-refoulement*, que, como ya se ha indicado, impide a un Estado enviar a estas personas a un país en el que puedan sufrir la violación de sus derechos humanos fundamentales.

El reconocimiento del estatuto de refugiado no es inmediato, así que desde que se solicita hasta que se concede, éste se encuentra en una situación “de espera” que no está regulada por el Convenio de Ginebra de 1951 ni por su Protocolo de 1967, sino por el derecho interno de cada país. En cualquier caso, estos textos se refieren a la categoría de “refugiado estatutario o legal”. En contraposición, Pérez (2003) destaca el concepto de “refugiado de hecho”, donde incluye todas aquellas situaciones que quedan fuera de la protección del Derecho Internacional y ante las que los Estados tienen libertad sobre la protección que pueda o no otorgar. En esta categoría se encuentran cuatro supuestos. En primer lugar están los *refugiados en órbita* que son los solicitantes de refugio cuya solicitud es rechazada por un Estado. Conforme al Derecho Internacional, este Estado no puede poner al solicitante en las fronteras del perseguidor por lo que le envía al Estado por el que transitó en primer lugar para que examine la solicitud de refugio. Ante esta situación el refugiado tiene dos alternativas: estar constantemente viajando de un país a otro o quedarse en un país sin obtener el estatuto legal de refugiado, con lo que se convierte en *refugiado de facto*, que constituye el segundo supuesto. Dentro de esta categoría se dan situaciones de refugiados con estatuto “B”, que consiste en un permiso de residencia temporal y la posibilidad de trabajar, basado únicamente en razones humanitarias. Un tercer supuesto lo constituyen los *refugiados en masa*, que contempla los flujos masivos de refugiados a consecuencia de guerras civiles o desastres naturales. Aquí también se encuadran las personas desplazadas, que conservan su estatuto de

⁴ 147 países han firmado el Convenio y el Protocolo. El primero fue Dinamarca, el 4 de diciembre de 1952. Mapa 1 del anexo: Países firmantes del Convenio y el Protocolo.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

nacional. Finalmente, están los *refugiados económicos* que han huido de su país de origen para escapar de la miseria y las malas condiciones de vida y que pretenden ser acogidos en Estados con mejores perspectivas económicas.

ACNUR ha actuado exclusivamente con personas consideradas en situación de refugio hasta hace bien poco. No obstante, tras los conflictos de la ex – Yugoslavia y Angola se han ampliado su mandato para acoger también a aquellas personas que no se encuadran en la categoría de refugiado en su sentido más estricto. Se trata de las Personas Desplazadas Internamente (PDI) dentro de sus propios países. Actualmente existen en el mundo más PDI que personas refugiadas. Según la definición de 1998 de Naciones Unidas (Cfr. OIM, 2002) se considera PDI a la “persona o grupos de personas que si bien no han cruzado una frontera internacional se ven obligadas a huir o a escapar de su hogar o lugar de residencia habitual como resultado de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”.

Según las cifras de Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), en 2008 cerca de 26 millones de personas en todo el mundo se encontraban desplazadas de sus lugares de origen a causa de conflictos y persecuciones civiles, siendo Sudán, Irak y Colombia los países más afectados, tal y como se observa en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Principales grupos de desplazados internos en el mundo. 2008

Sudán	5.800.000
Irak	2.480.000
Colombia	2.390.000-4.000.000
RDC	1.400.000
Uganda	1.270.000
Somalia	1.000.000
Turquía	950.000-1.200.000
Costa de Marfil	709.000
Azerbaiyán	690.000
India	600.000
Zimbabwe	570.000
Bangladesh	500.000
Myanmar	500.000
Sri Lanka	480.000
Serbia	247.000

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

Georgia	222.000-247.000
Kenya	200.000
R. Centroafricana	197.000
Chad	179.000
...	...
Total	26.000.000

Fuente: IDMC, abril de 2008⁵.

Si se analiza el fenómeno según el número de población, se observa que Colombia⁶ se sitúa por encima de la media total de África Subsahariana, aunque conviene puntualizar que esta región experimentó una intensidad mayor en décadas pasadas (Cuadro 2).

Cuadro 2. Ratios de intensidad de desplazados por cada 100.000 habitantes. 2008

África Subsahariana	6,91
Colombia	35,05

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDMC, abril de 2008.

2.2. Situación de los refugiados en África

A finales de 2008 el número de personas desplazadas forzosamente en el mundo alcanzaba los 42 millones, de los que 15,2 millones eran refugiados, 26 millones desplazados dentro del mismo país y 827.000 solicitantes de asilo en espera de resolución (UNHCR, 2009).

África es el continente más afectado por los conflictos, donde cerca de quince millones de personas se han visto obligadas a marcharse de sus hogares. Treinta y nueve millones de niños y niñas que deberían ir a la escuela primaria en África viven en países con algún tipo de conflicto y dos tercios se encuentran en Estados frágiles (Foss, 2008). Este contexto se caracteriza por la falta de oportunidades educativas, reclutamientos forzosos, inseguridad y enfermedades, lo que al tiempo impide que puedan contribuir en la reconstrucción de sus países.

África Subsahariana es una de las zonas más castigada, en la que las tensiones sociales, políticas y étnicas se entremezclan con la pobreza, favoreciendo con ello la generación de enfrentamientos. Entre los conflictos que mayor número de desplazados y refugiados han provocado se encuentran los de Sudán, Ruanda, Angola, Somalia, Sahara y la

⁵ www.internal-displacement.org

⁶ La utilización de este país en la muestra se debe a su mayor representación dentro del conjunto de América Latina y por su importancia dentro de los movimientos forzados de población.

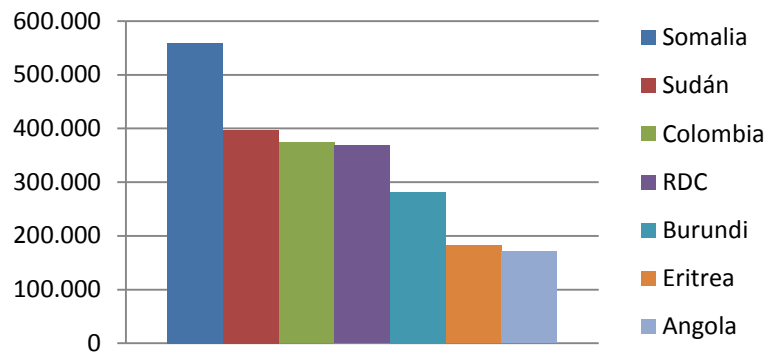
Región de los Grandes Lagos. En la actualidad, aunque Colombia vuelve a representar una ratio de intensidad mayor a la del conjunto de África Subsahariana (Cuadro 3), dos países de esta región, Somalia y Sudán, le superan en número de refugiados (Gráfico 1).

Cuadro 3. Ratios de intensidad de refugiados por cada 100.000 habitantes. 2008

Colombia	3,74
África Subsahariana	1,09

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDMC, abril de 2008.

Gráfico 1. Procedencia de grupos de refugiados. 2008



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de IDMC, abril de 2008.

Los movimientos de personas en África hay que estudiarlos con la debida perspectiva temporal, ya que algunos de ellos, como es el caso de Angola, Somalia y Sudán, tuvieron su mayor apogeo en la segunda mitad del siglo XX. Las cifras actuales son relativas, puesto que muchas de estas personas han retornado a sus lugares de origen o se han reasentado en un tercer país.

El conflicto en Sudán ha provocado la muerte de más de dos millones de personas y el desplazamiento masivo de la población. La guerra civil entre el norte (árabes musulmanes que representaban al 93% de los habitantes del país) y el sur (cristianos y animistas) tuvo lugar entre 1955 y 1972. En 1983 estalla la segunda guerra civil que desplazó a más de cuatro millones de habitantes del sur. Algunos huyeron hacia ciudades próximas, como Juba, y otros al norte, a la capital, Jartum, e incluso a países vecinos. Desde 2003 los yanyawid, las milicias paramilitares financiadas por el Gobierno de Sudán, están exterminando a la población negra en el llamado Conflicto de Darfur. Aunque organismos independientes y ONGs consideran que la cifra es mucho mayor, la ONU (2006) reconoce que unas 400.000 personas han muerto y otras dos millones se han visto obligados a abandonar su hogar. ACNUR sigue manteniendo su estrategia de no promover la repatriación y presta ayuda y subsistencia a los refugiados, al tiempo que persigue una política de autonomía para los refugiados y las comunidades de acogida.

En la Región de los Grandes Lagos se ha producido un importante número de desplazamientos, especialmente desde que en 1990 los tutsis expulsados de Ruanda volvieron a su país procedentes de Uganda con intención de hacerse con el poder. En 1994 la propaganda bélica aumentó el ánimo de lucha haciendo circular la idea de que la minoría tutsi planeaba un genocidio contra los hutus. Dicho genocidio fue financiado en parte con el dinero de la ayuda internacional y se calcula que provocó la muerte de entre 500.000 y un millón de personas (Herrero, 2005), además de miles de ciudadanos que huyeron al antiguo Zaire⁷ y Tanzania, entre otros países. Las consecuencias se expandieron por el resto de la región, especialmente a Zaire, Burundi y Uganda. El más afectado fue Zaire, que ya vivía una crisis interna generada por el gobierno de Mobutu Sese Seko. Con la entrada al país de millones de refugiados (en su mayoría hutus), que desestabilizó el equilibrio geopolítico del este del Congo, se origina la Primera y Segunda Guerra del Congo⁸, con cerca de cuatro millones de muertos, según la organización no gubernamental International Rescue Committee (IRC) (enero 2006)⁹. Según esta ONG, el conflicto se caracterizó por una violencia extrema, violaciones a gran escala y el desmoronamiento de los servicios públicos sanitarios. En 2001 ACNUR cuantificaba en 1,8 millones los desplazados internos (de los cuales 250.000 eran niños menores de 12 años) y 340.000 refugiados en países vecinos.

En Somalia, un millón de refugiados huyen de la violencia. La situación de inseguridad dificulta la entrada de ONGs y ayuda humanitaria. El primer gran éxodo de refugiados se produjo tras la guerra de Ogadén, en 1988. Cerca de 365.000 personas se refugiaron en Etiopía y otras 60.000 se desplazaron dentro del país. En 1992 ACNUR comienza una serie de operaciones transfronterizas desde Kenia para estabilizar los movimientos de población dentro de Somalia y rehabilitar las infraestructuras para permitir el retorno voluntario (ACNUR, 2000).

En 1994 y en pocas semanas, la zona fronteriza de Burundi, habitada por unas 200.000 personas, recibió a 400.000 refugiados ruandeses. Las actividades de grupos armados hutus y tutsis desestabilizaron el régimen y la población local se vio desbordada por el aumento de los precios y la presencia constante de armas, por lo que rechazaron a los refugiados que se vieron obligados a vivir en un ambiente de inseguridad y hostilidades (Burgos, s/f).

Entre las fronteras de Guinea Conakry, Sierra Leona y Liberia se han desplazado medio millón de refugiados. Desde que en 1990 comienzan las guerras de Liberia y Sierra Leona, Guinea acoge a más de 130.000 liberianos y más de 330.000 sierraleoneses, lo que ocasionó serias dificultades en el acceso y la gestión de los recursos naturales, tanto para la población local como para los recién llegados, originando odio, hostilidad y sospecha recíproca de uso indebido de los bienes. Desde 2000, grupos rebeldes de Liberia y Sierra Leona atacan el sureste de Guinea, donde se encuentra un amplio número de refugiados y cuyos campamentos han sido incendiados. Esta delicada situación ha originado miles de desplazamientos internos así como que muchos refugiados queden atrapados en el país (Loua, s/f).

⁷ Con el nombre Zaire fue conocido entre el 27 de octubre de 1971 y el 17 de mayo de 1997 el país africano actualmente llamado República Democrática del Congo.

⁸ Primera Guerra del Congo (finales de 1996-1997) y Segunda Guerra del Congo (1998-2002).

⁹ <http://www.theirc.org/>

Desde 1975, tras la invasión del ejército marroquí, cerca de 200.000 saharauis viven en los campamentos de refugiados situados al sur de Argelia, en Tinduf, la parte más inhóspita del desierto del Sahara. Tras la firma de un acuerdo entre el Reino de Marruecos y el Frente Polisario, con la mediación de Naciones Unidas, se establece el alto el fuego, con el compromiso, por ambas partes, de celebrar un referéndum de autodeterminación, que aún no se ha llevado a cabo. En la actualidad, la población saharauí desplazada se ubica en tres zonas diferentes: en los territorios ocupados, en los territorios liberados y en los campos de refugiados. Más de 70 países apoyan el derecho de este pueblo a decidir su independencia¹⁰.

Finalmente, Costa de Marfil acogió durante muchos años a millones de personas procedentes de Burkina Faso y otros países vecinos. El malestar entre la población local y los inmigrantes ha dado lugar a alzamientos militares que han degenerado en una guerra civil caracterizada por la xenofobia, el maltrato a los cautivos no combatientes y la esclavitud infantil (Burgos, s/f).

A pesar de estos datos, desde 2002 hasta 2007 se ha ido reduciendo de forma continuada el número de refugiados y solicitantes de asilo en el sur del continente africano debido a las repatriaciones voluntarias que han tenido lugar en Angola, los países de la Región de los Grandes Lagos y la República Democrática del Congo. A esto se suma la disminución de las solicitudes de asilo gracias a la recuperación de estabilidad en estas zonas. No obstante, hay dos países de la zona con un volumen considerable de solicitudes de asilo: en 2007 Angola recibió 1.471 peticiones y Sudáfrica 45.637, lo que representa más del 80% de todas las solicitudes de asilo de la región (Gallagher, 2009). Estos dos países aplican modelos distintos para otorgar la condición de refugiado, aunque coinciden en dos aspectos: las restricciones en el acceso a la representación jurídica en la fase inicial del proceso de solicitud y los años de espera antes de que se resuelvan las solicitudes de asilo. Como consecuencia de este vacío legal son constantes los casos de explotación por parte de funcionarios y policía. A este fallo en el sistema se unen los casos de personas que no quedan registradas como refugiados por miedo a integrar una lista¹¹ o al no ubicarse en campamentos, por lo que quedan como perdidos o desaparecidos.

3. Reasentamiento de los refugiados tras el fin del conflicto

Los refugiados no siempre encuentran facilidades para volver a sus países de origen o permanecer en condiciones de seguridad en las zonas de acogida. Ante estas situaciones, el reasentamiento en un tercer país se presenta como una solución segura y duradera que se ha convertido en un elemento fundamental del sistema de protección internacional de los refugiados.

En los últimos cincuenta años millones de personas han podido reconstruir sus vidas y las de sus familias gracias al reasentamiento. Éste desempeña tres funciones principales,

¹⁰ <http://club.telepolis.com/josequiles/sahara.htm>

¹¹ Aparecer en una base de datos puede suponer un peligro para su seguridad y sus vidas (Marta Juárez, representante de ACNUR en Ecuador. Entrevista publicada en www.acnur.org).

según ACNUR (2002). En primer lugar, se trata de un instrumento que brinda protección internacional y satisface las necesidades esenciales de los refugiados individuales cuya vida, libertad, seguridad, salud y demás derechos fundamentales están en riesgo en aquellos países donde han buscado refugio. En segundo lugar, está considerada como una solución duradera para numerosos grupos de refugiados, junto a la repatriación voluntaria y la integración local. Y finalmente, se aprecia como una muestra de solidaridad internacional y reparto de responsabilidades, que aligera la carga a los países del primer asilo.

3.1. Definición y conceptos asociados

El reasentamiento consiste en la selección y transferencia de refugiados desde un Estado en el que ellos han buscado protección hacia un tercer Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con estatuto de residencia permanente. Este estatuto debe garantizar su protección contra el *refoulement* y ofrecer al refugiado reasentado y su familia o dependientes el acceso a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales similares a aquellos disfrutados por los nacionales. También deberá ofrecer la oportunidad de convertirse eventualmente en un ciudadano naturalizado del país de reasentamiento (ACNUR, 2002). En la literatura especializada es frecuente encontrar este término relacionado con conceptos como los de protección, integración, solución duradera, cooperación con otros agentes y responsabilidad de los Estados.

La decisión de reasentar a un refugiado se suele tomar cuando no hay otras opciones como la repatriación voluntaria o la integración local o cuando se presenta como una solución duradera. Se trata de la primera opción cuando no existe otra manera de garantizar la protección jurídica o física de la persona afectada. Igualmente, se usa con refugiados en riesgo, como supervivientes de tortura y violencia, personas con discapacidad y refugiados heridos y traumatizados que necesitan un tratamiento especializado que no les puede proporcionar el país de asilo. Suele ser también una fórmula eficaz para reunir a familias separadas por diferentes fronteras.

Aunque ningún país está obligado a reasentar refugiados, hay algunos que lo suelen hacer con frecuencia como muestra de generosidad por parte de los gobiernos.

Hay situaciones en las que el término reasentamiento se utiliza para describir el desplazamiento de personas dentro del mismo país, tras inundaciones por la construcción de una represa o en previsión de un desastre natural, entre otros casos. Hay gobiernos que se refieren a este concepto en un contexto de programas de migración.

Es a mediados de la década de 1960 cuando se articula claramente el concepto de reasentamiento, aunque se aplica desde el inicio del sistema de protección internacional a los refugiados. Existen ejemplos de ello, como el reasentamiento de 45.000 miembros de las Guardias Blancas de Rusia en 1920 que habían huido a China tras la Revolución Rusa o el reasentamiento de judíos que huían de la persecución nazi en 1930 (ACNUR, 2002). ACNUR utilizó con frecuencia el reasentamiento para desalojar los campamentos de refugiados europeos después de la Segunda Guerra Mundial.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

El mayor y más trágico caso de reasentamiento de las últimas décadas tuvo lugar en el sudeste de Asia con el éxodo masivo desde Vietnam tras el colapso del régimen de Saigón en 1975. Algunos países de asilo rechazaron recibir a más refugiados e impidieron que los botes fondearan, denominándolos *refugiados del mar*. Otros 200.000 refugiados padecieron calamidades en campamentos de la región. Ante esta crisis política y humanitaria, la Comunidad Internacional decidió reasentar a casi 700.000 vietnamitas.

A finales de la década de los 80 el foco de atención se trasladó al Medio Oriente por la guerra entre Irán e Irak y los regímenes represivos. Como consecuencia, muchos iraníes buscaron asilo en países vecinos como Turquía y Paquistán y, posteriormente, fueron reasentados, principalmente en Estados Unidos.

Casos similares han acontecido durante los últimos años del siglo XX, como el reasentamiento de 47.000 ex-detenido de la antigua Yugoslavia desde 1992, la evacuación de 96.000 refugiados en Macedonia en 1999 como resultado de la crisis de Kosovo, los 3.500 Niños Perdidos sudaneses reubicados en Estados Unidos tras pasar gran parte de su vida en campamentos de refugiados o el reasentamiento, desde 2003, también en Estados Unidos, de 15.000 bantúes somalíes que habían estado refugiados en Kenia (ACNUR, s/f).

Durante la década de los 90 el reasentamiento se utilizó más como un mecanismo de protección de casos individuales. No obstante, hoy en día se considera un programa mundial enfocado a la identificación de casos según grupos y categorías. La escasez de soluciones en los casos de asentamientos prolongados ha provocado que en la actualidad se preste más atención a la fórmula del reasentamiento. Con motivo del 50 aniversario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR lanzó un proceso de Consultas Globales sobre la Protección Internacional entre los Gobiernos, las ONGs y los expertos, que generó la Agenda para la Protección aprobada en 2002 y que hace un llamamiento a los Estados para que utilicen el reasentamiento de manera más estratégica, como herramienta para compartir la responsabilidad. Asimismo, se insiste en que la integración es un elemento fundamental para el éxito del reasentamiento de los refugiados y la necesidad de velar por la protección de los exiliados (Feller, 2006).

La Convención Plus es otro instrumento coordinado por ACNUR que pretende mejorar la protección de los refugiados a nivel internacional y buscar soluciones duraderas a sus problemas, mediante un proceso de negociación con los Estados y otros asociados. Un aspecto fundamental de los acuerdos es el uso estratégico del reasentamiento como herramienta de protección, una solución duradera y una forma tangible de compartir la carga (ACNUR, 2002).

Algunas de las dificultades a las que se enfrenta el reasentamiento son: situaciones prolongadas de refugiados y cargas sobre los países de asilo que originan problemas económicos, sociales o de seguridad que suponen un peso extra para sus ya frágiles estructuras nacionales; gestión de las tendencias de la globalización y la migración, con el peligro de que los esfuerzos para limitar la migración de trabajadores distorsionen los enfoques sobre el reasentamiento; movimientos irregulares, secundarios o hacia terceros países que provoca que los gobiernos sean cada vez más reacios a admitir refugiados

que han llegado de forma irregular por miedo a que esto estimule la inmigración ilegal y el tráfico de personas; preocupaciones por la seguridad, que ha generado mayores restricciones en la admisión de refugiados; fraudes en los procesos, especialmente en países muy pobres donde las plazas de reasentamiento se considera un bien muy valioso; y la seguridad personal, que afecta sobre todo al tráfico de personas y a la corrupción (ACNUR, 2002).

3.2. Planificación del reasentamiento

Ya se ha hablado del reasentamiento como una solución duradera vital para numerosos refugiados en todo el mundo. Implica protección y una nueva vida para hombres, mujeres y niños que en la mayoría de las ocasiones han sufrido persecución y viven bajo una situación continuada de miedo, inseguridad y hostilidad. Sin embargo, se trata de un proceso complejo y difícil, además de un reto para la integración. Entre las actividades que la Agenda para la Protección de ACNUR propone para conseguirla se encuentra la enseñanza del idioma, educación, formación profesional, el empleo y el apoyo a la reunificación familiar. De igual modo que el reasentamiento supone un compromiso de los Estados por compartir responsabilidades y proteger a los refugiados, estos también realizan importantes contribuciones a las nuevas sociedades. Pero son numerosas las amenazas a las que se enfrentan. La falta de seguridad y la huida hacia un lugar desconocido generan marginación, exclusión, desconfianza y miedo. Tratar de forma adecuada el aspecto psicosocial en estos grupos es fundamental para alcanzar la tan proclamada integración. Dentro de las estrategias de planificación que propone ACNUR en su *Manual de Reasentamiento* (2002) se presta atención a varios aspectos como la salud mental, el sexo del refugiado, los niños y jóvenes y los mayores.

Debido a las situaciones traumáticas experimentadas, los refugiados corren el peligro de desarrollar trastornos de salud mental. Los programas de integración deben apoyar la reconstrucción emocional y personal. Los países de reasentamiento deben fomentar unas condiciones óptimas para la salud mental de los refugiados y minimizar los efectos negativos. Una intervención temprana ayudará a estos países a evitar los costes sociales y sanitarios que originan los trastornos psicológicos. La atención a los menores afectados es de suma importancia para evitar que desarrollen un trauma que puede afectar al desarrollo social, cognitivo y neurológico con graves implicaciones sobre la capacidad afectiva, el sentido del yo, de la modulación afectiva, la capacidad de aprendizaje y el desarrollo del marco social del niño.

Hay países, como Nueva Zelanda, donde los refugiados reasentados tienen a su disposición apoyo psicológico especializado durante la recepción. En Australia todos los refugiados tienen derecho a terapia para superar los efectos del trauma y la tortura durante los doce meses posteriores a su llegada. No obstante, existen grupos que por imperativos culturales rechazan la ayuda psicológica, ya que consideran que los problemas hay que solucionarlos en el seno familiar. En ocasiones, y después de consultar a las comunidades, se ha sustituido la ayuda profesional por otro tipo de técnicas más alternativas como terapias musicales, canto, baile o métodos curativos tradicionales con curanderos religiosos. Del mismo modo, se ha comprobado que las

terapias tienen éxito cuando se combinan con otro tipo de actividades, como ocio o artesanía.

Especialmente sensibles son las personas que han sufrido torturas físicas y psíquicas, quienes ya padecían enfermedades mentales, como esquizofrenia, y la infancia y juventud. En estos casos, además de la asistencia temprana especializada, se recomienda fortalecer los vínculos con la comunidad y garantizar un entorno sano y habitable. En estos casos de forma paralela se recomienda desarrollar otro tipo de acciones como la formación de trabajadores bilingües para puestos médicos, apoyo lingüístico, educar a las comunidades de refugiados para que mejoren sus conocimientos sobre salud mental o explorar enfoques alternativos consultando a las comunidades (como enfoques espirituales, curaciones a través de la fe y terapias naturales).

Otro aspecto de importancia capital en la elaboración de planes de integración es el apoyo a la adaptación de los roles, la identidad y las relaciones de los sexos. Aunque muchos se reasentarán en lugares donde la condición de género sea muy similar a la de sus países de procedencia, en otros casos deberán enfrentarse a estructuras diferentes donde los roles de los sexos están más claramente definidos y donde las mujeres tienen garantizados sus derechos y libertades. La posibilidad de que en este nuevo contexto las mujeres puedan desempeñar papeles activos en la sociedad, accediendo a trabajos remunerados, adquiriendo independencia económica y participando en la vida social puede ocasionar tensiones entre hombres y mujeres en el seno de la familia y la comunidad.

Una planificación basada en cuestiones de género también repercutirá en la autosuficiencia económica de la familia, aunque en estos casos la mujer puede necesitar apoyo en la transición entre el trabajo doméstico y el remunerado. En el caso de los hombres, acostumbrados a tener un trabajo pagado y participar en la vida social pueden tener especiales dificultades para adaptarse debido a la pérdida de posición social que suele implicar el reasentamiento, sobre todo si se encuentran desempleados o no logran trabajar en su antigua profesión. Muchos de los hombres reasentados son jóvenes acostumbrados a que las mujeres realicen las tareas domésticas para ellos, por lo que ahora necesitan un apoyo especial para aprender las actividades de la vida independiente. Igualmente, deben adaptarse a la pérdida de apoyo emocional y de los modelos masculinos naturales (padres, tíos) con los que sí contaban en el entorno de familia extensa en sus lugares de origen.

En el caso de las mujeres, las que se encuentren solteras, separadas o viudas se convierten en cabeza de familia, por lo que la adaptación supone un desafío al desvincularse de una identidad que estaba sometida a un familiar masculino (padre, marido o hermano). Las mujeres, que poseen habilidades educativas, laborales y profesionales, se convierten en elemento fundamental en las comunidades de refugiados al aportar perspectivas culturales únicas y cohesión familiar y comunitaria.

Para ACNUR (2002), las “mujeres en peligro” son aquellas que presentan problemas especiales de protección derivados de la persecución y las dificultades vividas en sus países de origen, durante la huida o en los países de refugio. Australia, Canadá y Nueva Zelanda cuentan con directrices especiales para estos casos dentro de sus programas generales de reasentamiento humanitario de refugiados y otros países las reasentan con

el resto de refugiados. En la mayoría de los casos estas mujeres no cuentan con apoyo familiar y carecen de recursos personales como la alfabetización, la educación y la experiencia laboral previa.

Aunque es importante que los planes de integración se centren en el hombre y la mujer por separado, también deben afrontar el fenómeno desde la perspectiva familiar. Los hombres deben aprender a afrontar una nueva situación en el hogar tras la adquisición de poder por parte de la mujer al tiempo que la autoridad de ambos progenitores sobre los hijos se ve cuestionada con la adquisición por parte de estos de derechos y libertades, y al tiempo son los que más rápidamente se integran en las nuevas sociedades. En muchas familias reasentadas las mujeres asumen el papel de amas de casa por lo que la planificación en la integración debe atender los distintos papeles que deben representar como mujeres que viven en pareja, cuidadoras, miembros de la comunidad y trabajadoras remuneradas, actuando como mediadoras entre la familia y el resto de la comunidad. Muchos países reconocen que fomentar el papel de la mujer en el mundo laboral remunerado genera numerosas ventajas como la estabilidad económica de la familia a largo plazo además de que acelera el proceso de integración de las mujeres (a través del aprendizaje del idioma y los contactos sociales) y evita su aislamiento en las casas.

Hay mujeres refugiadas que proceden de contextos donde no está aceptada la separación ni el divorcio por lo que sufren fuertes presiones para mantener a la familia unida. A esto hay que añadir la situación de violencia que viven muchas de ellas y que las convierte en un grupo especialmente vulnerable en los procesos de reasentamiento, al no contar con apoyo familiar, desconocer las leyes, tolerar en gran medida el comportamiento violento, no tener fácil acceso a la asistencia legal y social y mostrarse reticentes a implicar a las autoridades. En estos casos el *Manual* de ACNUR recomienda una adecuada información tanto a hombres como a mujeres acerca del derecho relativo a la violencia doméstica y los servicios y apoyo disponibles para las familias afectadas.

Una de las situaciones más preocupantes que afectan a la mujer es la relativa a la mutilación genital femenina¹². Se practica en 28 países de África y en algunos de Asia y de Oriente Próximo. Entre ellos se hallan varios países de origen de refugiados (ACNUR, 2002). Las comunidades que la practican la defienden como un rito de paso fundamental en la condición femenina y que incluso beneficia a la salud de las mujeres. La prevención de esta práctica en las sociedades receptoras es un asunto delicado ya que se puede interpretar como una falta de respeto a la cultura, ante lo que algunos países han adoptado estrategias dobles de legislación y educación de las comunidades refugiadas.

Un tercer aspecto fundamental en la planificación de la integración es cómo afecta el reasentamiento a niños y jóvenes, que suelen estar muy motivados por el éxito y aportan creatividad, además de mejorar las perspectivas que tienen otros miembros de la familia y de las comunidades de refugiados.

¹² La Organización Mundial de la Salud la define como “el conjunto de procedimientos que implican la amputación total o parcial de los genitales externos o cualquier otra lesión de los órganos genitales femeninos realizada por razones no terapéuticas, ya sean culturales o de otro tipo”.

La planificación del reasentamiento de niños y jóvenes se centra en dos áreas (ACNUR, 2002): el apoyo a los individuos y a sus familias y las estrategias para fomentar un ambiente acogedor y que proporcione apoyo. En este sentido hay que tener un cuidado especial con las instalaciones escolares de los más pequeños, los centros de educación primaria y secundaria y los programas de empleo y formación. Los niños, al igual que los adultos, han sufrido las consecuencias de la guerra, los desplazamientos, la huida de un lugar y se han tenido que enfrentar a la muerte o desaparición de familiares y amigos. Por tanto su sufrimiento es comparable al de un adulto. En este contexto, el sistema educativo de las zonas de reasentamiento se enfrenta a una serie de desafíos. El primero, las diferencias que existen con respecto a los países de salida. Los niños reasentados suelen encontrarse con una enseñanza menos formal, relaciones alumno-profesor no tan jerarquizadas y un aprendizaje más experimental. Otro aspecto a superar es la trayectoria educativa del menor, que con frecuencia procede de centros desestructurados, donde la guerra ha dañado seriamente las infraestructuras y en los que se ven sometidos a la violencia de los profesores. Una vez en los campos de refugiados, la educación disponible es escasa y muy básica y el trauma puede mermar los procesos intelectuales. Otras consecuencias derivadas del conflicto y que pueden afectar el desarrollo y la autoestima de los menores es la ansiedad que aparece asociada a la vivencia de situaciones traumáticas y la pérdida de un entorno, cultura y relaciones seguras y estables.

Las familias desempeñan un papel crucial en la integración de los hijos, por lo que una de las estrategias más sugeridas por ACNUR es prestarles apoyo y elaborar programas donde actúen como eje principal, a pesar de que muchas de ellas proceden de culturas donde predominan criterios distintos sobre la educación, el desarrollo y el futuro del menor. Algunos países con poblaciones numerosas de refugiados han creado organizaciones de ayuda técnica a profesores, cuidadores de niños y centros de asistencia social, así como unidades especiales de planificación en los departamentos gubernamentales encargados de la educación y la protección de la infancia. Por otro lado, hay diferentes enfoques sobre el acceso de los menores al sistema general de educación. Hay quienes propician su incorporación tan pronto como sea posible, mientras otros países consideran que primero deben recibir una educación especial hasta que alcancen el nivel general. Finalmente, los programas de integración pretenden evitar que los menores se conviertan en traductores de sus familiares, debido a que aprenden con más facilidad la lengua. Los centros deben ofrecer servicios de traducción para favorecer la comunicación entre padres e hijos. Una forma de prevenir el conflicto generacional es ayudando a los padres a comprender los sistemas y cultura de la sociedad receptora.

Por último, el reasentamiento debe implicar a las personas mayores refugiadas. A través del cuidado de los niños y las tareas domésticas, los mayores se convierten en una importante fuente de ingresos (directos o indirectos) para las familias. Igualmente, son transmisores de las tradiciones culturales, pero son especialmente vulnerables frente a la pobreza, la mala salud y el aislamiento social. En su caso, el éxito de la integración hay que medirlo según su independencia en las tareas diarias, sus relaciones sociales con otras personas mayores de la comunidad de refugiados y el grado en que se les respete y valore (ACNUR, 2002).

En las sociedades de acogida las expectativas de futuro suelen marcarlas las personas adultas en edad de trabajar, por lo que con frecuencia se olvida a los mayores, que son un grupo de menor tamaño, además de heterogéneo y encontrarse disperso geográficamente. Disponen de muy pocos años para recomponer su vida y recuperar su anterior estatus. Su posición como personas sabias y respetables pelagra ante la actitud de los jóvenes, mucho más interesados por integrarse en la nueva cultura. Igualmente, los desafíos de la integración pueden provocar que la familia preste menos atención a los mayores. La falta de transportes públicos, las enfermedades y no hablar el idioma, contribuye igualmente al aislamiento de este colectivo. Sus creencias religiosas y culturales pueden llevarles a temer por el destino de su alma una vez que mueren, si no son enterrados en su tierra natal por los ritos adecuados.

Según las recomendaciones de ACNUR (2002), los programas y servicios para mayores refugiados deben garantizar la cooperación de los programas de prestación de servicios a los mayores del país para que actúen en las instalaciones de la comunidad refugiada; establecer la cooperación de los grupos étnico-culturales para desarrollar programas para los mayores refugiados en los centros locales; y prestar apoyo a los servicios que ya existen para garantizar una cobertura lingüística y cultural adecuada a los programas de mayores.

3.3. Política de asilo y refugio en Europa y España

La situación del derecho de asilo en Europa y España ofrece motivos para la preocupación. Cada vez se plantean más dificultades para presentar la demanda de asilo y cada vez son menos las respuestas positivas. En cuanto al reasentamiento, tan sólo once Estados cuentan con programas específicos: Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Suecia, Reino Unido, República Checa y Rumanía. España, adscrito recientemente, permitirá la reubicación anual de 75 personas que sufren persecución por motivo de raza, religión u opiniones públicas. En 2008 ACNUR reasentó a 65.859 refugiados en todo el mundo, de los cuales 4.378 se instalaron en países de la Unión Europea (ONU, 2010).

En 2008 se presentaron 828.723 demandas de asilo en todo el mundo. Entre ellas 148.241 recibieron el estatuto de refugiado. España es el país que menos solicitudes aprobó, tan sólo 151 de las 4.517 que se presentaron, la cifra más baja desde el año 1989 (Cuadro 4).

Cuadro 4. Respuesta positiva a las peticiones de asilo (%). 2008

Tailandia	97
Burundi	90
Bostwana	88
Emiratos Árabes	85

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

Bolivia	71
China	60
Estados Unidos	42
Alemania	26
Francia	22
Canadá	21,7
Argentina	13
Portugal	7,5
Italia	6
Noruega	5,6
Suecia	4,76
Países Bajos	4
Grecia	1
España	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de www.151mas1.org, 2010.

Sobre la política de asilo y refugio, la Unión Europea reconoce que ha disminuido el número de solicitudes aprobadas, pero defiende que se está involucrando más a los países fronterizos del Norte de África y el Este de Europa en el control de las migraciones. El 24 de septiembre de 2008, el Consejo de la Unión Europea (UE) aprobó el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, un instrumento, sin carácter vinculante, que más que una política común lo que propone es organizar la inmigración ilegal. Ante la crisis económica de los últimos dos años, los países de la Unión confían en que el Pacto disminuya una posible amenaza xenófoba y fascista. El documento propone una política de “tolerancia cero” con la inmigración irregular, aunque insiste en que estas situaciones deben ser resueltas sólo con sanciones administrativas y no mediante la criminalización del inmigrante irregular. Asimismo, establece el fortalecimiento del dispositivo *Frontex*¹³, a pesar de que dificulta el acceso al procedimiento de asilo a aquellas personas susceptibles de protección internacional y tampoco vela por el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes (CEAR, 2009). La Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) considera que con esta política se pretende cerrar las fronteras europeas a aquellos inmigrantes que no sean necesarios para el desarrollo económico.

¹³ La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores o Frontex (del francés *Frontières extérieures*) es una agencia de la Unión Europea, cuyo fin es mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.

Por otro lado está la Directiva sobre los procedimientos y normas comunes en los Estados miembro para el retorno de nacionales de terceros países que se encuentran ilegalmente en su territorio, que fija el internamiento máximo de un inmigrante irregular en 18 meses. Se trata de un sistema que priva de libertad como respuesta a una falta administrativa, en condiciones similares a los de una prisión, sin garantizar suficientemente el derecho de comunicación, el derecho a la defensa, el principio de presunción de inocencia, además de suponer la expulsión y la prohibición de volver a la UE durante cinco años. Frente a la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, la Directiva autoriza el internamiento de menores no acompañados en los mismos centros y su expulsión sin garantía de reagrupación familiar.

El papel de España ante la situación administrativa de miles de inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo es igualmente controvertido. El Gobierno promovió en 2008 el Plan de Retorno Voluntario, en los inicios de la crisis económica. Esta iniciativa prevé que los ciudadanos de uno de los veinte países con los que España tiene firmados convenios bilaterales en materia de seguridad social y que tengan derecho a cobrar una prestación contributiva por desempleo puedan recibirla anticipadamente si acceden a retornar voluntariamente a su país y no regresar a España durante tres años para residir o trabajar. Una de las consecuencias inmediatas que provoca esta medida es la de crear en el imaginario colectivo la idea de que los inmigrantes son los responsables de la crisis. En el último trimestre de 2008, 1.400 personas se acogieron al Plan de Retorno Voluntario de Inmigrantes y 3.926 lo hicieron en los tres primeros meses de 2009. La procedencia de los principales solicitantes ha sido Ecuador, Colombia y Argentina (CEAR, 2009).

En nuestro país también existe la figura del “extranjero inexpulsable” para referirse a aquellos que han llegado a las costas españolas y a los que se les incoan expedientes de expulsión sin posibilidad de ejecutarlas, al no existir convenios de repatriación, haber superado el tiempo máximo de internamiento sin que se haya conseguido ejecutar la expulsión o que las autoridades del país del extranjero no lo reconozcan como nacional, entre otras causas. Desde principios de los años 90, y especialmente desde 2005, la llegada de inmigrantes a las costas españolas ha saturado los dispositivos de acogida en tres puntos fundamentales: Ceuta, Melilla y Canarias. Ante esta emergencia humanitaria, el Ministerio de Trabajo organizó, con la ayuda de ONGs, el traslado a la península, donde organizaciones sociales tienen quince días para trabajar con esa persona, facilitándole ayuda básica, localización de contactos, información sobre su situación jurídica y administrativa, atención de las urgencias médicas y entrega de una ayuda económica de bolsillo. Estas medidas, que surgen como solución urgente a una situación de crisis humanitaria, han terminado por convertirse prácticamente en estructurales. Como solución a corto plazo, CEAR (2009) ha propuesto la protección temporal por razones humanitarias, que debe implicar a la UE y organismos internacionales como ACNUR.

El 52% de las peticiones de asilo y refugio que recibe España proceden de África, mientras que los latinoamericanos suman el 35% y el resto corresponde a europeos y asiáticos. Los solicitantes son en su mayoría hombres (dos tercios) y en 2005 los principales países de procedencia fueron Colombia (32%), Nigeria (14%), Argelia (8%) y Mali (5%) (Izquierdo, 2007).

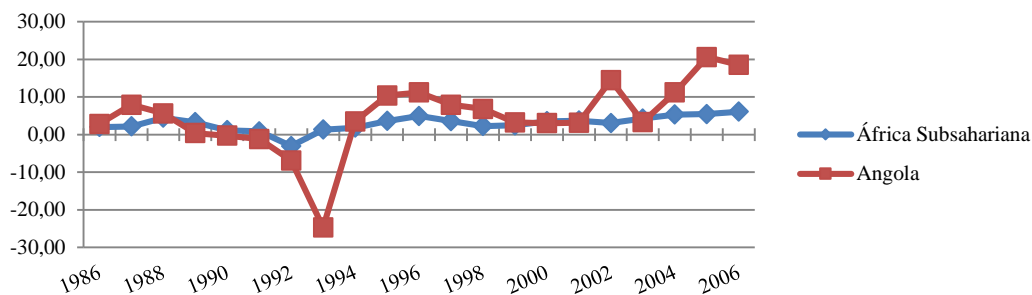
Como triste anécdota a la débil actuación española en materia de asilo y refugio cabe recordar que el Gobierno justificó en 2008 su presencia militar en Afganistán y en 2009 se comprometió a ampliarla. Sin embargo, no protegió a las personas procedentes de aquel país que solicitaron asilo en su territorio.

4. Estudio de caso: Angola

Angola es uno de los países más ricos en recursos naturales del África Austral. Actualmente vive un periodo de paz, pero su historia ha estado marcada por tres décadas de guerra continuada, que comenzó con la lucha por la independencia de Portugal y se prolongó a través de una de las guerras civiles más sangrienta del siglo XX¹⁴. Fueron tres los grupos implicados en el conflicto: el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA), el Frente Nacional de Liberación de Angola (FNLA), y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA). Tras varios intentos fallidos por acabar con la guerra es, en 2002, con la muerte del líder histórico de la UNITA, Jonás Savimbi, cuando se firma un acuerdo de paz entre el gobierno de José Eduardo dos Santos (MPLA) y los nuevos representantes de la UNITA, con lo que se puso fin a décadas de enfrentamiento armado. El resultado de la contienda fue dramático: un millón de muertos, cuatro millones de desplazados internos, más de medio millón de personas refugiadas de un total de 12 millones de habitantes que tenía el país (Iepala, 2007), millones de minas antipersona repartidas por todo el territorio y la completa destrucción de la infraestructuras básicas.

En la actualidad, Angola es uno de los países con mayor proyección económica de África gracias a su riqueza en recursos naturales, especialmente petróleo y diamantes, llegando a crecer el PIB al 21% en 2005 frente a la media del resto de países de África Subsahariana, que en el mismo periodo crecía al 6% (Gráfico 2). Este fenómeno ha provocado que miles de inmigrantes irregulares procedentes del resto del continente quieran entrar al país, a pesar de la caída de los precios del petróleo de finales de 2008 y la recesión mundial de 2009. Para el Gobierno los objetivos prioritarios son la reconstrucción y diversificación de la económica y la reducción de la pobreza.

Gráfico 2. Crecimiento anual del PIB (%) en África Subsahariana y Angola (precios constantes de 2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de World Development Indicators (2008).

¹⁴ Guerra de la Independencia de Portugal (1961-1975) y Guerra Civil (1975-2002).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

Angola es país firmante de la Convención sobre Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como de la Convención de Refugiados de la OUA de 1969, aún así no tiene un marco jurídico adecuado para hacer frente al gran número de inmigrantes irregulares que llegan al país, miles de los cuales son expulsados periódicamente en condiciones degradantes. En ocasiones, incluso los solicitantes de asilo y los refugiados son incluidos en estos desalojos (UNHCR, 2010). El Gobierno se muestra decidido a fortalecer los controles fronterizos para hacer frente a la migración irregular. Las autoridades de inmigración de las provincias no tienen las competencias necesarias para la acogida de los solicitantes de asilo en los puntos fronterizos y el país carece de organizaciones no gubernamentales expertas en cuestiones de refugio y derechos humanos.

Según ACNUR, a comienzos de 2009 el número de refugiados ascendía a 12.700, de los cuales 11.900 eran congoleños que llegaron hace más de 30 años. El número estimado de solicitantes de asilo en espera rondaba los 3.200.

Entre las estrategias de ACNUR para 2010 destaca el refuerzo de los procedimientos de asilo y la búsqueda de soluciones duraderas para los congoleños presentes en el país. Asimismo, confía en que para finales de 2010 el Gobierno otorgue un estatuto alternativo al menos al 50 % de la población afectada a través de la naturalización o la integración local con residencia permanente. Tal y como se observa en el Cuadro 5, pretende ayudar al Gobierno nacional a recibir y reintegrar a los 53.000 refugiados angoleños que se espera que regresen a casa en 2010.

Cuadro 5. Planificación de ACNUR para Angola. 2010-2011

2010-11 ACNUR cifras de planificación para Angola							
TIPO DE POBLACIÓN	ORIGEN	Enero 2010		Diciembre 2010-enero 2011		Diciembre 2011	
		TOTAL EN EL PAÍS	DE QUIEN ASISTIDA Por el ACNUR	TOTAL EN EL PAÍS	DE QUIEN ASISTIDA Por el ACNUR	TOTAL EN EL PAÍS	DE QUIEN ASISTIDA Por el ACNUR
Refugiados	República Democrática del Congo	12.000	6.000	12.000	6.000	12.500	6.000
	Varios	600	330	1.100	630	1.000	580
	Côte d'Ivoire	1.800	1.000	1.600	1.200	1.600	1.000
Los solicitantes de asilo	República Democrática del Congo	1.000	750	1.000	500	1.000	500
	Sierra Leona	800	400	300	200	300	150
	Varios	400	200	600	300	600	300
Los repatriados (refugiados)		30.000	30.000	53.000	53.000	-	-
Total		46.600	38.680	69.600	61.830	17.000	8.530

Fuente: UNHCR country operations profile, Angola. 2010.

La Oficina de ACNUR en Angola también promueve políticas para la admisión y acogida de solicitantes de asilo y apátridas, registro y documentación de los refugiados, además de capacitar a los funcionarios gubernamentales responsables de estas áreas.

4.1. Desplazados

Los 27 años que ha durado el conflicto armado en Angola han provocado numerosos movimientos de población, con las consiguientes dificultades y sufrimientos que estos originan. Durante la guerra, el desplazamiento de civiles fue utilizado como estrategia por ambos bandos para el control territorial, lo que supuso el éxodo de millones de personas hacia las zonas costeras y los países limítrofes. Aproximadamente la cuarta parte de los angoleños tuvo que abandonar su hogar a causa de la guerra. Según Naciones Unidas, a los casi 4 millones de desplazados internos se suman 440.000 refugiados en países de la región. Tras la firma de los acuerdos de paz se calcula que 1,8 millones de desplazados internos y más de 90.000 refugiados procedentes de Zambia, República Democrática del Congo y Namibia han regresado a sus lugares de origen de forma espontánea (Iepala, 2007).

Una de las principales consecuencias de la guerra ha sido la destrucción casi total de las infraestructuras del país, lo que dificulta la capacidad de absorción de determinadas comunidades, incluyendo al elevado número de desplazados internos, que se encuentran con serios problemas de supervivencia e integración económica y social cuando deciden volver a sus lugares de origen.

En 1998 se reanudaron las hostilidades entre el gobierno angoleño y la UNITA, lo que hizo aumentar la inseguridad y provocó que muchas personas huyeran hacia los centros urbanos del país, especialmente a la capital, Luanda, una ciudad proyectada para dar cabida a 300.000 personas y que actualmente acoge a más de 4 millones. Esta masificación empeora las condiciones de salubridad, aumenta el vandalismo y la violencia y hace escasear las oportunidades sociales y económicas de la población.

Con la firma del Memorando de Luena en 2002, con el que acaba la guerra, el gobierno del MPLA puso en marcha la Norma Nacional para el Reasentamiento de las Poblaciones Desplazadas y concedía a ACNUR la planificación de la vuelta de los refugiados de países limítrofes. Según esta norma, la responsabilidad del reasentamiento y del regreso le corresponde a los gobiernos provinciales, que son los encargados de supervisar todo el proceso a través del Grupo de Coordinación Humanitaria provincial y el Subgrupo sobre personas desplazadas y refugiadas. En esta norma nacional se contempla la necesidad de establecer campos de tránsito, que son lugares donde se agrupan las personas desplazadas y donde se organiza administrativamente la vuelta a sus lugares de origen. Pero en muchos casos estos centros han heredado el sistema de organización de la época del conflicto, con lo que miles de personas viven hacinadas en sitios mal acondicionados, sin agua potable, con un alto nivel de inseguridad, cierta desprotección estatal y jurídica y sometidos a los abusos de las fuerzas armadas y la policía gubernamental (Iepala 2007).

El Gobierno clasifica a los desplazados según las distintas oleadas de movimientos que ha vivido el país, así nos encontramos con “desplazados muy antiguos”, los “antiguos o de larga duración” y los “nuevos desplazados”¹⁵. Esta categorización origina graves

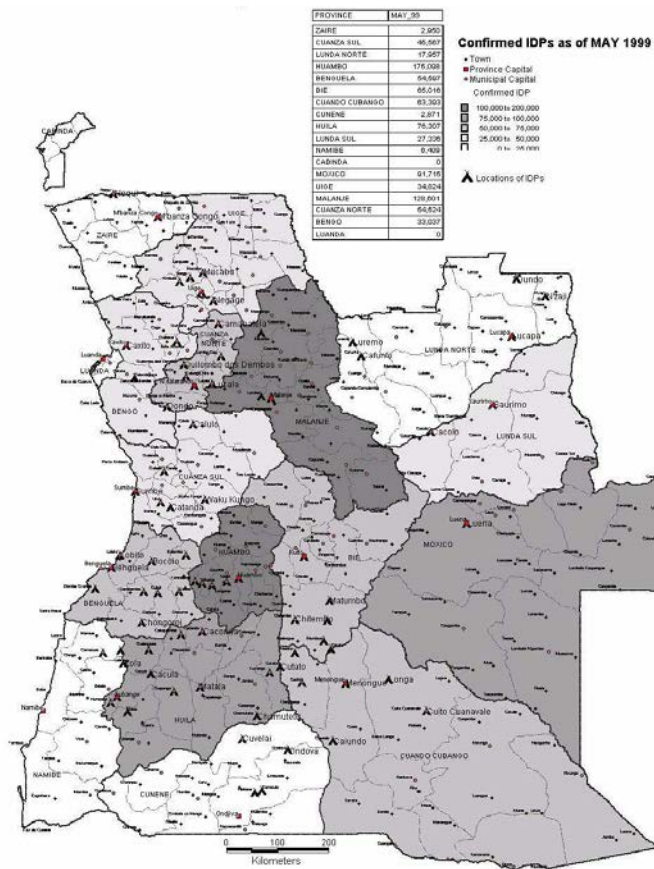
¹⁵ Por orden cronológico: aquellos que siguieron a la independencia, de 1975-1991; los desplazados tras la firma y la progresiva falta de aplicación del protocolo de Lusaka entre 1994-1997; después de 1998 hasta la firma del Memorando de Luena en 2002.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

consecuencias desde el punto de vista de la acción humanitaria, ya que los desplazados “muy antiguos y antiguos” son excluidos de la asistencia, al considerarse que no son vulnerables porque ya han sido integrados en las nuevas comunidades (Iepala 2007).

En 1999, durante el último periodo del conflicto, los mayores grupos de desplazados internos se encontraban en las provincias de Huambo (175.098), Malanje (128.601), Moxico (91.715), Huila (76.307), Bié (65.016) y Kuando Kubango (63.393) tal y como se aprecia en el Mapa 1.

Mapa 1. Programa Mundial de Alimentos a la población desplazada en Angola. 1999



Fuente: Polastro (2007).

Una década después, las estadísticas de ACNUR (2010) apuntan que alrededor de 830.000 personas continúan siendo desplazadas internas en Angola, de las cuales 365.000 residen en el norte de Luanda y el resto permanece en las provincias de Kuando Kubango, Moxico, Malanje y Huila.

4.2. Refugiados

Desde 2002 y hasta 2007 se ha llevado a cabo un programa para la repatriación de los refugiados desde los países limítrofes a Angola y ACNUR ha sido el principal

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

organismo encargado de organizarlo. El programa se basaba en la organización de convoyes hacia Angola, según un esquema de repatriación voluntaria. Desde que comenzó, 409.450 refugiados angoleños han regresado a sus hogares, 138.594 lo han hecho con la asistencia de ACNUR (Cuadro 6).

Cuadro 6. Retornados a Angola con la ayuda de ACNUR. 2003-2006

	2003	2004	2005	2006
ACNUR	43.345	51.673	28.524	15.052

Fuente: UNHCR, 2010.

Dentro del país han sido más de 270.850 las personas que por sus propios medios han vuelto a su zona de origen. Además, entre abril de 2007 y finales de 2008, más de 23.600 personas regresaron de forma espontánea, elevando a 433.000 el número total de retornos (Cuadro 7).

Cuadro 7. Retornados a Angola. 2002-2008

ACNUR	138.594
Espontánea	294.406
Total	433.000

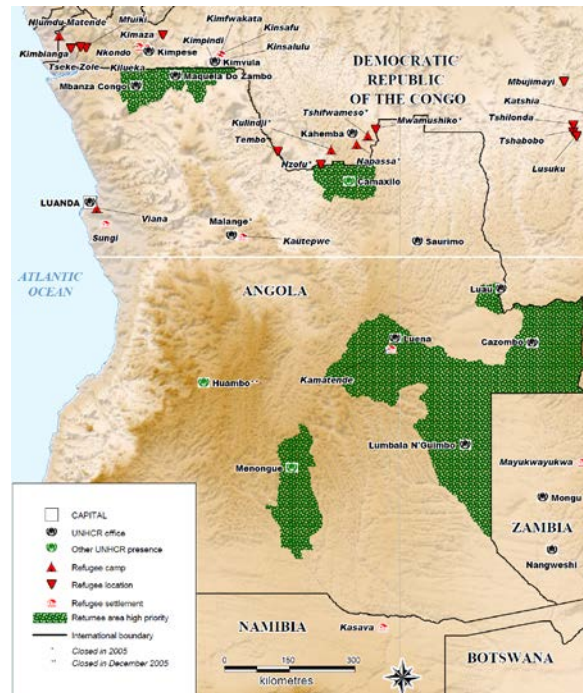
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de UNHCR, 2010.

A finales de septiembre de 2009 todavía permanecían 111.000 refugiados registrados en la República Democrática del Congo y otros 40.000 más en Zambia, Sudáfrica, Congo y Namibia¹⁶, que son los principales países de acogida, como se observa en el Mapa 2.

¹⁶ Información facilitada por la delegación en España de ACNUR.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

Mapa 2. Localización de los refugiados en Angola y países limítrofes. 2005



Fuente: UNHCR, 2010.

Dentro de Angola el personal de ACNUR se ha centrado en asegurar una reintegración sostenible. En las áreas de retorno, estos programas han construido o rehabilitado 75 puestos de salud, casas de enfermeras y clínicas, más 60 escuelas y casas para los profesores, así como los programas de microcréditos, que han ayudado a 10.000 personas (UNHCR, 2010).

Las estimaciones de ACNUR en 2002 hablaban de un mayor porcentaje de refugiados angoleños en Zambia, seguida de República Democrática del Congo y Namibia (Cuadro 8).

Cuadro 8. Refugiados angoleños por país de acogida. 2002

Zambia	211.000
RDC	193.000
Namibia	24.000
Congo	16.000
Sudáfrica	10.000
Fuera de África	50.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de ACNUR Noticias, 2002.

Zambia es el país que ha acogido a mayor número de refugiados angoleños. Según ACNUR (2010), 26.000 personas permanecían en 2009 en tres campamentos para refugiados en ese país. A finales del año pasado, más de 63.000 angoleños habían regresado desde Zambia con la ayuda de ACNUR. El campamento de Mayukwayukwa, junto a la frontera con Angola, es el más antiguo de África y ha acogido a angoleños desde 1966. El otro mayor grupo refugiado en este país son congoleños, aproximadamente 60.000, que se ubicaban en dos campamentos. En total, Zambia alberga a aproximadamente 154.000 refugiados, menos de la mitad de los cuales viven en los cinco campamentos para refugiados del ACNUR y el resto permanecen esparcidos entre la población local.

Para las personas que han decidido no retornar, la integración prácticamente se ha hecho efectiva en todos los sentidos excepto en el legal. Por ello, ACNUR y el gobierno del país han ideado la Iniciativa Zambia, que pretende ampliar el desarrollo económico en zonas donde viven los refugiados. El objetivo es mejorar la integración entre los refugiados y la población local, especialmente en los casos en los que no se prevé el retorno de las segundas y terceras generaciones.

República Democrática del Congo (RDC)¹⁷ es el país que más dificultades ha presentado para los refugiados angoleños. En 2009 decenas de miles de angoleños fueron expulsados de RDC sin previo aviso y sin la posibilidad de hacerlo agrupados con su familia ni de llevar sus enseres personales. En muchos casos, según han relatado asociaciones religiosas, muchos de los expulsados se han visto obligados a recorrer a pie más de 900 km. y gran parte de los menores de edad han quedado forzosamente abandonados por sus progenitores. Han sido más de 50.000 los expulsados, en lo que se ha considerado una represalia por la expulsión de Angola de inmigrantes clandestinos procedentes del Congo. Las expulsiones afectan tanto a los inmigrantes ilegales como a aquellos que residían regularmente en el territorio (Zenit, 2009).

Sudáfrica es otro de los países de acogida, a donde huyeron más de 10.000 refugiados y solicitantes de asilo angoleños. ACNUR y el gobierno de Angola desarrollaron hasta 2006 un programa de retorno voluntario en el que se facilitaba la vuelta mediante el pago del billete de avión y una ayuda de \$100 por adulto y \$50 por niño menor de 18 años (UNHCR, 2010). Para los que se dirigían a las provincias se entregó ayuda alimentaria y un paquete de suministros no alimenticios, como cobertores plásticos y cubetas.

4.3. Retorno

Aunque desde el fin de la guerra las condiciones en Angola han ido mejorando, aún prevalecen serios deterioros en las infraestructuras y la asistencia social es deficiente, lo que dificulta seriamente el retorno de los desplazados y refugiados. El 80% de la tierra cultivable está abandonada, el 68% de las personas no tiene acceso al agua potable y el 76% al sistema de atención primaria de salud. El 70% de la población vive en extrema pobreza (Polastro, 2007). La existencia de minas antipersona es otro de los motivos por

¹⁷ País firmante de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

los que no llega ayuda humanitaria a las zonas más deprimidas. El propio Gobierno reconoce que aún quedan entre 500.000 y 700.000 minas terrestres y cerca de 4 millones de materiales de guerra aún sin explotar (UNHCR, 2010).

Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios (OCHA) (Cfr. UNHCR, 2010), la cifra de angoleños con necesidad de asistencia urgente, que viven en áreas inaccesibles y donde no llega la asistencia humanitaria a causa de las minas terrestres y el mal estado de los caminos, disminuyó de 500.000 personas en enero de 2003 a menos de 100.000 en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, la evaluación de vulnerabilidad que se hizo en esas fechas indicó que más de 2,7 millones de personas eran vulnerables a la inseguridad en el abastecimiento de alimentos.

A pesar de su manifiesta alegría por volver a la tierra que un día se vieron obligados a abandonar, muchos de los retornados voluntarios están descontentos con la calidad de los servicios que están recibiendo, muy inferior a la que tenían en los campamentos de refugiados de los países vecinos, donde contaban con atención médica, educación y alimentos. Con la ayuda de ACNUR y algunas organizaciones religiosas, así como ONGs, se ha organizado la vuelta de manera que los retornados puedan contar con los servicios básicos. Se ubican en torno a pequeñas plantas de mandioca, que constituye la base de su alimentación, y se han restaurado escuelas y creado el centro de reconciliación.

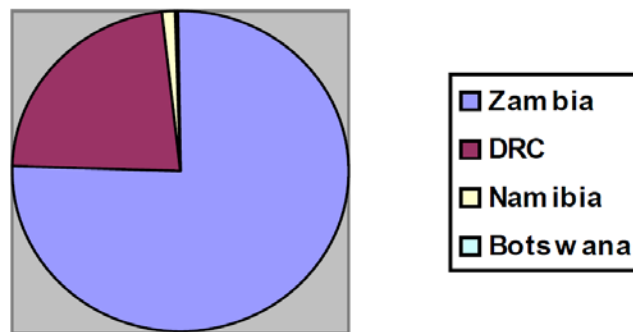
Según el Servicio Jesuita a los Refugiados (JRS, 2003) en el distrito de Cazombo, al este de Angola, se ha construido un centro de recepción, que es uno de los puntos de encuentro para los refugiados que vuelven de Zambia. En el centro se da la bienvenida a los retornados, se les registra y se les ofrece alojamiento por unos cuantos días. Desde aquí se les transporta a sus pueblos y lugares de origen en la región. Sin duda, la información más importante que se facilita en estos centros es la relativa al desminaje del país. Luau, en la provincia de Moxico, es una de las zonas más afectadas y justamente a donde más retornados quieren volver por su relación histórica con el lugar. Los Sobas, o autoridades tradicionales, advierten de la falta de tierra útil, espacio para todos y la inseguridad de la zona, pero a pesar de ello, cientos de personas continúan llegando, viéndose obligados a construir sus casas alrededor de las minas. En este sentido, las provincias más inaccesibles son: Bié, Kuando Kubango, Lunda Norte, Malanje, Moxico y Uíge (Mapa 1).

Un número importante de los hombres que se marcharon de Angola corresponde a los excombatientes. Las autoridades gubernamentales han aplicado ampliamente a los combatientes de la UNITA retornados la Ley de Amnistía de 2002, aprobada por la Asamblea Nacional en relación con la firma del Memorandum de Entendimiento firmado el 4 de abril de 2002 entre el gobierno de la República de Angola y la UNITA. Cerca de 5.000 soldados desmovilizados de la UNITA han sido reclutados por las fuerzas armadas de Angola. Un número similar de trabajadores sociales de la UNITA han sido incluidos en el sistema de servicios de salud del país. A esto se une un proyecto para la reintegración social de los excombatientes puesto en marcha por el Gobierno nacional y el Banco Mundial y el nombramiento en puestos ministeriales de exoficiales de UNITA (UNHCR, 2010).

Una situación bien distinta es la que acontece en la provincia de Cabinda¹⁸. El conflicto armado entre el Frente para la Liberación del Enclave de Cabinda-Fuerzas Armadas de Cabinda (FLEC-FAC) y las Fuerzas Armadas de Angola ha llevado a ACNUR a no promover la vuelta a esa zona y desaconseja el retorno involuntario de los solicitantes de asilo rechazados. En esta última situación se encuentran personas que son especialmente vulnerables si no demuestran que necesitan protección internacional. Aquí se incluyen niños separados, adultos mayores no acompañados y personas con discapacidades físicas o que precisan un tratamiento especializado.

Según las estimaciones de ACNUR (Kaun, 2008), entre 2003 y 2005 regresaron a casa más de 410.000 refugiados, de los que 123.000 participaron en la repatriación oficial¹⁹, 89.000 lo hicieron de forma espontánea, aunque recibieron asistencia de ACNUR a su llegada y 150.000 lo hicieron sin ningún tipo de ayuda. En el Gráfico 3 se observa el desglose de los repatriados por país de exilio:

Gráfico 3. Repatriación espontánea y organizada. 2003-2005



Fuente: Kaun, 2008.

Kaun (2008) hace un análisis del retorno atendiendo a una serie de variables relacionadas con la seguridad: alimentación, economía, sanidad, educación, medioambiente, la seguridad personal, la seguridad política y la seguridad comunitaria.

En primer lugar, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) distribuyó raciones de alimentos como parte de la asistencia oficial para la reintegración. La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y ACNUR repartieron semillas y herramientas en algunas regiones y se dio apoyo a escuelas locales, centros de mujeres y puestos de salud. Sin embargo, en 2004 se producen recortes en las donaciones internacionales, lo que obligó al PMA a reducir las cantidades de ayuda alimentaria. Dos fueron los principales problemas en el sistema de asistencia alimentaria: la distribución no era equitativa con respecto a la población²⁰ y no se tuvieron en cuenta los ciclos agrícolas.

¹⁸ Enclave de Angola separada del resto del país por la RDC, que rodea la provincia por el este y el sur. Algunos grupos persiguen su independencia como República de Cabinda y reclaman más atención en esta zona, rica en petróleo.

¹⁹ Acompañados por ACNUR o la OIM (Organización Internacional para las Migraciones).

²⁰ No todos los desplazados internos fueron incluidos en el reparto.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

En cuanto a la seguridad económica, el desempleo ha condicionado enormemente los procesos de retorno. Muchos de los refugiados han tenido oportunidad de formarse en actividades como la sastrería, albañilería, herrería, mecánica, microcrédito, agricultura y salud y han preferido quedarse en las zonas de acogida debido a la escasez de trabajo que existe en Angola. Igualmente la frustración es alta por la falta de oportunidades para iniciar negocios propios.

En el ámbito sanitario, una buena parte de la población vive fuera del alcance del sistema de salud formal y escasea el personal cualificado. No existen incentivos suficientes para atraer a profesionales a las zonas más deprimidas. El coste de los medicamentos, la distancia a los centros de salud y la falta de información sobre enfermedades de transmisión sexual y acceso a métodos anticonceptivos son algunos de los temas que más preocupan a las jóvenes generaciones de retornados.

Al igual que la salud, la educación se deterioró enormemente durante la guerra. El sistema formal se interrumpió y las escuelas quedaron destruidas. En la actualidad, las aulas suelen estar masificadas y los profesores carecen de la capacitación necesaria. En este sentido, los refugiados han contado con una ventaja comparativa con respecto a los desplazados internos, al haber recibido formación en los campamentos de acogida. Sin embargo, estos deben enfrentarse a la frustración de no ver reconocidos sus títulos una vez que regresan a Angola. Otro problema al que se enfrentan los retornados, especialmente las nuevas generaciones nacidas fuera de Angola, es el idioma. Desconocen el portugués, la lengua materna del país, y en el caso de los más pequeños, que son ubicados en niveles de enseñanza inferiores a los que tenían en el país de acogida, esto llega incluso a ocasionarles conflictos con otros menores. Aunque ACNUR espera que 400.000 retornados aprendan el idioma de manera informal, se han puesto en marcha clases de portugués en algunos de los centros de reintegración y reconciliación habilitados para esta causa.

Los dos principales desafíos medioambientales a los que se enfrentan los retornados son el acceso al agua y la tierra. A pesar de la gran cantidad de agua procedente de los ríos, su rendimiento no es óptimo debido a la contaminación o a la lejanía desde los puntos urbanos. Las redes de abastecimiento de agua aún están sin reconstruir en gran parte del país, lo que facilita la transmisión de enfermedades como el cólera. En cuanto a la tierra, sólo un 3% de la población tiene documentos de propiedad y la presencia de minas terrestres hace casi impracticable el cultivo en las zonas más afectadas.

A pesar del fin de las hostilidades, la seguridad personal aún no está garantizada por dos motivos principales: las minas antipersona y la presencia de las FAA (Fuerzas Armadas Angolanas), que suelen acosar e intimidar a la población, además de encontrarse habitualmente bajo los efectos del alcohol mientras están de servicio.

Las tensiones políticas también son comunes dentro de las comunidades. Los ciudadanos tienden a desconfiar de los partidos políticos y en la mayoría de las provincias la administración local se encuentra seriamente incapacitada para cumplir sus funciones, además de que la corrupción está presente en todos los estamentos. El acceso a la información es débil y los medios de comunicación suelen estar controlados por las fuerzas de poder.

En el nivel comunitario, la figura del Soba es fundamental en las zonas rurales, y la población confía en ellos para solucionar sus problemas con los vecinos. La Iglesia también ejerce un gran poder, aunque son continuas las presiones del gobierno para utilizarla como intermediario con la población.

Otro aspecto fundamental para la reintegración son las motivaciones individuales. Para Kaun (2008), se pueden medir según tres variables: las relaciones con el lugar, las relaciones con la gente y la confianza.

Una vez finalizada la guerra existen numerosos patrones de comportamiento, desde quienes eligen volver a su lugar de origen pero ahora se encuentra deshabitado o superpoblado, hasta quienes eligen un lugar más alejado motivados por oportunidades laborales o de seguridad. En medio se encuentran las nuevas generaciones nacidas fuera de Angola que deben instalarse en un lugar completamente desconocido para ellos.

La lengua, la cultura y viajar solo o acompañado influyen enormemente en la relación que se tiene con la comunidad. Además de no hablar portugués, muchos retornados desconocen las lenguas locales. El idioma no es sólo un impedimento para la comunicación, sino también para emprender cualquier actividad económica. El conocimiento o no de las costumbres culturales es otro de los factores que ayudan a decidir el lugar de asentamiento.

Finalmente, los refugiados y desplazados suelen desconfiar de la vuelta por miedo a una reactivación de la violencia. A pesar de ello, muchos se han decidido gracias a la campaña de ACNUR de “¡id y ved qué pasa!” como forma de estimular el retorno voluntario. Los medios de comunicación han jugado un papel importante al dar información sobre la vuelta, ofreciendo una imagen de seguridad del país.

A pesar de las numerosas dificultades mencionadas, la mayoría de los angoleños ha vuelto a casa y ACNUR utiliza este modelo de actuación para orientar otros procesos en distintos países de África, como es el caso de Sudán, donde la duración del conflicto, los recursos naturales y los patrones de desplazamiento son similares a los de Angola.

Por su parte, la cooperación española cuenta con dos herramientas para promocionar el desarrollo en Angola. Una es el Plan África, que en su edición 2009-2012 pretendía fortalecer una asociación migratoria con los principales países de emisión, y el Plan Director de la Cooperación Española, que tiene entre sus objetivos la prevención de conflictos y construcción de la paz. Estos son los aspectos que aparecen más relacionados con la situación de los refugiados y desplazados, a pesar de que el primero ha sido ampliamente criticado por la sociedad civil al considerarlo un instrumento para regular los flujos migratorios más que una alternativa de desarrollo.

5. Conclusiones

La visión de los refugiados y la problemática que lleva asociada ha ido variando desde que en 1951 la Asamblea General de las Naciones Unidas creara el ACNUR y aprobara la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados. En un primer momento,

protegía fundamentalmente a las personas que eran perseguidas por motivo de raza, religión, nacionalidad o pensamiento político. Los cambios cualitativos y cuantitativos que ha experimentado este fenómeno en las últimas décadas han obligado a ACNUR a reformular su estrategia, asumiendo nuevas responsabilidades, desde la perspectiva jurídica hasta una protección más eficaz y efectiva de los refugiados. La violación sistemática de los derechos humanos de los refugiados y la limitada capacidad de absorción de los países de asilo evidencian las carencias de los procedimientos tradicionales y la necesidad de plantear alternativas que garanticen la protección de estas personas. Los desplazados internos se encuentran especialmente desprotegidos por la falta de instrumentos jurídicos específicos que regulen su situación.

El derecho internacional se ha ido adecuando a las nuevas exigencias planteadas. La internacionalización de los derechos humanos ha propiciado la aparición de importantes disposiciones que se pueden aplicar a las situaciones de solicitud de asilo y refugio. Por tanto, no sólo se aplican muchos de los derechos humanos universales a los refugiados y solicitantes de asilo, sino que también existen mecanismos internacionales que velan para que estos derechos se cumplan. Los refugiados son personas que han sufrido abusos y persecución en sus países de origen y que pueden seguir sufriendolos en las zonas de acogida si no se protegen sus derechos humanos y libertades fundamentales. Ante estos desafíos se propone como una solución duradera el reasentamiento en un tercer Estado que, si bien actúa movido por principios de responsabilidad, debe unir sinergias para garantizar la completa integración entre la población local y los recién llegados.

En los últimos años el compromiso de España con los refugiados ha retrocedido debido al descenso del número de personas que lograron acceder al procedimiento de asilo y la escasa concesión de protección internacional. La Directiva de Retorno y el Pacto Europeo de Protección y Asilo no invitan al optimismo y aumentan la vulnerabilidad de millones de personas, que en muchas ocasiones quedan desprotegidas y perjudicadas por unos instrumentos que criminalizan su estado.

La dramática situación que los numerosos conflictos han provocado en África es la causante de que millones de personas se vean obligadas a vivir en lugares distintos al de procedencia. Más de 15 millones de personas han sido desplazadas de forma interna o a otros países en el continente. Muchos de ellos son reubicados en campamentos gestionados por ACNUR, pero otros carecen de registro y son considerados como desaparecidos o perdidos. Aunque se está favoreciendo la vuelta voluntaria, la destrucción que la guerra ha provocado en los países de origen y la falta de oportunidades no alientan al retorno. Angola, uno de los países del África Subsahariana más castigado por la violencia, sufrió la pérdida de 5,5 millones de personas, entre muertos, desplazados y refugiados, casi el 50% de la población, durante el conflicto armado. Ahora, ocho años después de firmarse los acuerdos de paz, han vuelto a casa la mayoría de los refugiados y aún quedan más de 800.000 personas desplazadas dentro del país. El desempleo, el desconocimiento del idioma y la inseguridad causada por las minas antipersona son serios inconvenientes en la planificación de la vuelta pero el despegue económico de Angola y la situación de calma se han convertido en importantes factores de atracción.

6. Bibliografía

ACNUR (s/f): *Reasentamiento: Un instrumento primordial de protección internacional y un factor de soluciones integrales* (www.acnur.org).

ACNUR (2000): “La situación de los refugiados en el mundo 2000” (www.acnur.org).

- (2002): *Reasentamiento de refugiados. Manual internacional para su recepción e integración* (www.acnur.org).
- (2004): *Posición del ACNUR respecto al retorno a Angola de los solicitantes de asilo rechazados* (www.acnur.org).

ACNUR Noticias (www.acnur.org):

“ACNUR envía ayuda a angoleños expulsados de República Democrática del Congo”. 03/11/2009

“ACNUR envía ayuda de emergencia para refugiados expulsados en Angola”. 03/11/2009

“ACNUR fomenta la asistencia escolar en los campamentos de refugiados angoleños”. 19/11/2009

“Angola: miles de angoleños expulsados necesitan asistencia”. 20/10/2009

“Angola suscribe acuerdos de repatriación con el ACNUR, Namibia y Zambia”. 28/11/2002

“El ACNUR ofrece repatriación voluntaria a refugiados angoleños en Sudáfrica”. 11/05/2006

“El Alto Comisionado visitará Angola”. 23/04/2007

Amado, A. (2006): “Evolución del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, *Revista Internauta de Práctica Jurídica*, 18 (www.ripj.com).

Banco Mundial (2008): “World Development Indicators”.

Burgos, B. (s/f): “África: Conflictos y Refugiados” (www.aulaintercultural.org).

Camps, N. (2005): *El Derecho Internacional ante las migraciones forzadas*, Sud y Nord, Lleida.

Cançado, T. (1994): “Memoria Coloquio Internacional. 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias” (www.acnur.org).

CEAR (2009): “La situación de las personas refugiadas en España. Informe 2009” (www.cear.es).

Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Addis Abeba, 10/09/1969.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, 28/07/1951.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

Díez de Velasco, M. (1994): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena, 19-22/11/1984.

Escalona, A. (1995): “El estudio de las migraciones de refugiados. Cuestiones teóricas y metodológicas”, *Geographicalia*, 32, pp. 63-82.

Feller, E. (s/f): *Tendencias globales en el reasentamiento de refugiados: Desafíos y Oportunidades*. Primera reunión sobre reasentamiento solidario en las Américas, Quito, 02/02/2006.

Foss, M. (2008): “Personas desplazadas y educación en África”, *R y E Boletín*, 62, pp. 64-79.

Gallagher, M. (2009): “La determinación de la condición de refugiado en África Meridional” (www.biblioteca.universia.net).

Hegoa (2000): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo* (2000) (<http://dicc.hegoa.efaber.net/>).

Herrero, J.L. (2005): “¿El final de la gran guerra africana?”, *Foreign Policy edición española*, 9.

Iepala (2007): *Angola, futuro y libertad*, Iepala Editorial, Madrid.

Izquierdo, A. (2007): “Panorama de la inmigración en la España del 2006” en R. Domínguez (ed.), *Inmigración: crecimiento económico e integración social*, Universidad de Cantabria/Parlamento de Cantabria, Santander, pp.77-99.

JRS (2003): “Vuelta y repoblación en Angola”, *Servir*, 29, pp. 6-7.

Kaun, A. (2008): “When the displaced return: challenges to reintegration in Angola”, USCIS Working Paper, 152, UNHCR.

Loua, M. (s/f): “La actualidad en Guinea-Conakry” (www.aulaintercultural.org).

Nahuel, C. y Granato, L. (2005): “Las vinculaciones del Derecho Internacional Humanitario con los Derechos Humanos y el Derecho de los Refugiados”, *Revista Imes*, 10, pp. 53-64.

Namihas, S. (2001): *Derecho Internacional de los Refugiados* (www.acnur.org).

OIM (2002): “Personas desplazadas internamente: Políticas y actividades de la OIM” (www.oim.int).

ONU: “Annan welcomes extension of African Union mission in Darfur”, 21/09/2006 (www.un.org).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
Los refugiados en el derecho internacional humanitario.
Estudio de caso: Angola

ONU: “España: encomian programa de reasentamiento para refugiados”, 02/02/2010 (www.un.org).

Pérez, S. (2003): “El Estatuto de Refugiado en la Convención de Ginebra de 1951”, *Redur*, 1, pp. 225-250.

Polastro, R. (2007): “Estudio de caso de Angola: conflicto y sus implicaciones a nivel humanitario” (www.fride.org).

Sosa, V. (s/f): “Determinación de la condición de refugiados: ¿los cambios climáticos constituyen un motivo para buscar refugio?”, Universidad Nacional del Centro, Buenos Aires.

UNHCR (2008): “States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol” (www.unhcr.org).

- (2009): “2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons” (www.unhcr.org)
- (2010): “2010 UNHCR country operations profile Angola” (www.unhcr.org).

Zenit (2009): “Sufrimiento indecible para los angoleños expulsados del Congo” (www.zenit.org).

7. Anexos

Mapa 1. Países firmantes de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967



Fuente: UNHCR (2008)

The Great Convergence "made in China" and its Growing Influence on the Demand of African Natural Resources – Africa's Historic Opportunity?

La Gran Convergencia "made in China" y su creciente influencia en la demanda de los recursos naturales de África – Oportunidad histórica de África?

Felix Mejer Zu Selhausen

Abstract: This work seeks to identify the developing prospects of Africa in a context of a growing Chinese demand of African natural resources. Hence, this paper is interested in two channels of Sino-African interaction: trade and FDI. In other words, does the increasing Sino-African engagement have the potential to induce an "African Renaissance", or will it be simply another lost historic opportunity for the African continent to capitalize on the global demand of their natural resources to induce structural change and sustained economic growth?

Key words: convergence, natural resources, growth, China, Africa.

Resumen: Este trabajo trata de identificar las perspectivas de desarrollo de África en el contexto de una creciente demanda china de recursos naturales africanos. En este trabajo se analizan dos canales de interacción entre China y África: el comercio y la inversión extranjera directa. En otras palabras, ¿el compromiso chino-africano puede llevar a un "renacimiento africano", o será simplemente otra oportunidad histórica perdida de África de capitalizar la demanda global de sus recursos naturales para inducir el cambio estructural y crecimiento económico sostenido?

Palabras clave: convergencia, recursos naturales, crecimiento, China, África.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

1. Introduction

“Businesses all over the world have seen China gobble up the toy industry, and they now look on in horror as it does the same for shoes, fridges, microwaves and air conditioners. This country of 1.3 billion people has an apparently inexhaustible supply of workers, willing to work long hours for pitifully low pay...How can anybody compete against this gigantic new workshop of the world?” (The Economist, 2003)

The significance of economic integration through trade as catalyst for economic growth embodies a persistent subject in the literature on economic history and development economics. The prime example today is China’s unprecedented growth performance, largely through export-led growth. China’s rapid economic growth, its domestic market size potential and its subsequent global demand for natural resources is bringing about an inevitable change in the direction of global trade. China’s increasing economic presence transforms significantly former macroeconomic and financial interdependence and creates competition and opportunity not only in the developed world, but more decisively in the developing world – especially in Africa¹. This has invited a powerful academic debate on China’s commercial conduct in the light of Africa’s natural resource abundance and weak institutional capacity.

South-South trade and investment between developing countries represents one of the momentous characteristics of the XXI century world economy. During decades world trade has been dominated by commerce between developed countries (the North) and developing countries – the South. Trade is one of the key channels of how Chinese economic growth affects the world economy and especially developing countries. The new tendency of South-South trade manifests itself in a dramatic increase of trade and investment flows (FDI) between China (Asia) and Africa. China’s sheer geographic and demographic size, its voracious hunger for Africa’s natural resources to feed its economy and to ensure access to raw materials to sustain its phenomenal growth rate transformed the past China-Africa relationship in a global historical perspective and is bound to intensify in the future.

China’s large-scale commercial engagement with Africa (as indicated by recent use of sensational terms such as: *Africa Safari*, *Africa’s Silk Road*, *New Scramble for Africa* and *Neocolonialism*) may contribute in the same way as XVIII century New World colonial trade did, stimulating the modern “Great Convergence”² of the latter. In 2009, China needed to feed approximately 20 percent of the world population with only 7 percent of the world’s arable land (The Economist, 2009a). Hence, they are naturally looking abroad for food and natural resources, investing into Africa’s “garden”. China’s colossal economic growth and the vastness of its global demographic weight, demand raw materials such as oil and minerals, timber, fish and agricultural produce. This explains the vastly increased involvement in Africa since the late 1990s, which yields

¹ Henceforth, “Africa” refers to both North and Sub-Saharan Africa, if not indicated other.

² “The Great Divergence” debate concerns the economic divergence of China from Western Europe in the mid-XVIII century with Western Europe growing much faster in the aftermath of the Industrial Revolution (Pomeranz, 2000).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

significant consequences for the African economies, while reshaping the global economy and global politics.

The theme of recent China-Africa commercial relations has attracted no shortage of scholarly attention. Kaplinsky and Morris (2009), Broadman (2007), Goldstein *et al.* (2006) and Kennan and Stevens (2005) - some of whose works will be examined in this article - have all contributed to the recent body of literature surrounding the economic impact of the rise of trade and investment between China and Africa. However, the interaction between China and Africa is bound to intensify and bears enormous future potential due to the impressive rate of growth in the scale of Chinese-African economic interaction.

This work seeks to identify the developing prospects of Africa in a context of a growing Chinese demand of African natural resources. Hence, this paper is interested in two channels of Sino-African interaction: trade and FDI. In other words, does the increasing Sino-African engagement have the potential to induce an “African Renaissance”, or will it be simply another lost historic opportunity for the African continent to capitalize on the global demand of their natural resources to induce structural change and sustained economic growth?

The aim of this paper is three-fold. The first is to empirically examine how and to what extent recent Chinese demand of natural resources has shaped inter China-Africa trade and FDI interdependence. The second is whether China’s trade and FDI ascendancy has the potential to trigger sectorial diversification or condemn Africa to further one-commodity specialization. Third, do Sino-African trade and Chinese FDI flows in to Africa lead to institutional change favouring economic development in African countries?

The remainder of the article is organized as follows. Section 2 reviews the development of Africa and China in an economic historic perspective. Section 3 analyses the China-Africa trade interdependence. Section 4 reviews the impact of Chinese foreign direct investment, while Section 5 discusses China’s recent land acquisition in Africa. Section 6 concludes and provides some policy implications.

2. Historical roots of poverty in China and Africa

To fully understand the exceptionality of today’s Chinese-African relationship, it is evident to revisit the historical roots of economic growth in China and Africa, to comprehend its uniqueness and relevance in the global economic history context.

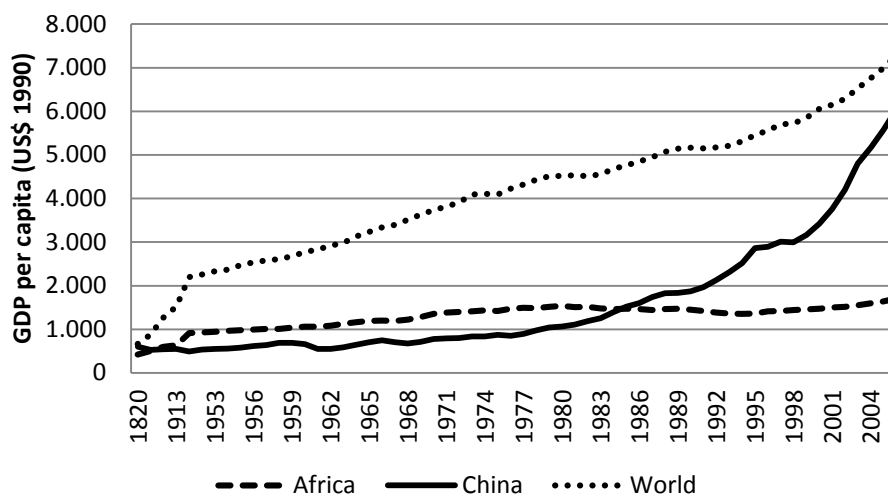
In 1984, Africa and China had about the same standard of living, as measured only by their GDP per capita of about \$1,500 (in 1990 US\$ converted at Geary Khamis PPPs) (Figure 1). However, in what followed next the two regions diverged. China produced the most impressive growth as the largest developing or transition economy in the world in the last 3 decades while Africa continued their two centuries long path of stagnation. On average African real per capita GDP did not grow between 1965 and 1990 while East Asia and the Pacific grew at an average annual per capita rate of 5 percent and

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Latin America at 2 percent (Easterly and Levine, 1997) although real GDP per capita increased slightly between 1960 and 1980. Most African economic history fits well the classical definition of a tragedy as a block of development countries in comparison to China’s steady growth experience during recent decades. Between 1996 and 2006, Africa grew by more than 2 percent - still diverging with the world that grew by 2.65 percent. In addition, unfavourable country characteristics explain Africa’s growth tragedy, such as geographic location in terms of distance to core markets, tropical diseases, unfavourable climate, low agricultural output, lack of infrastructure development, backward knowledge and technological diffusion, scarce FDI inflows, accompanied with high government deficits and corrupt political leadership (Landes, 1998). Still around 30 percent of sub-Saharan Africa’s population remains trapped below the \$1-a-day poverty rate in 2006, in comparison to 40 percent in 1970 (Pinkovskiy and Sala-i-Martin, 2009). Despite, sub-Saharan Africa’s continuous growth stagnation throughout pre- and post-colonialism there are some countries that have experienced unprecedented economic growth, as for example Botswana, South Africa and Mauritius. Figure 2 illustrates that between the more recent period of 1999 and 2006 sub-Saharan Africa experienced small, but positive real GDP per capita growth.

Africa holds a major stock of the global treasury chamber of natural resources on which the world’s growth of emerging developing countries in particular China, India and other emerging countries increasingly depend on, indicated by their greater demand of natural resources (trade) and commercial representation (FDI) on the African continent. Hence, the historic growth in demand of African natural resources (mainly oil and minerals) needs to be harnessed carefully by African countries, turning tragedy into prosperity. However, abundance of natural resources in Africa has been infamous for economic development emphasizing the role of the historical context explaining policy behaviour.

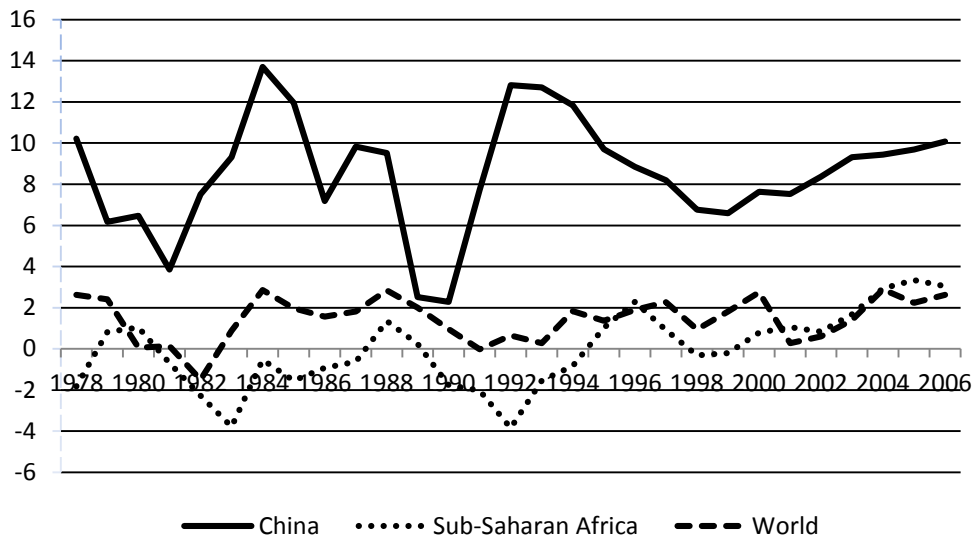
Figure 1. Historical development of Africa’s and China’s GDP per capita (in 1990 US\$ converted at Geary Khamis PPPs), 1820-2006



Source: Derived from Maddison (2008).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Figure 2. Real GDP per capita growth rate



Source: Derived from World Bank (2008).

China recuperated economically at an astonishing rate during the last 32 years, transforming itself from a poor, centrally planned economy to a lower middle income³ (Qian, 2003), emerging market economy because of the spread of the process of “modern economic growth” (Kuznets, 1966) to China, implying the process of sustained economic growth combined with structural change. Since the death of Mao in 1976 and its following economic reforms in the name of “to grow rich is glorious” (through private investment and external trade) in 1978 China has been growing at an average annual per capita rate of about 10 percent between 1977 and 2006 (Figure 2) – the average income has doubled every nine years and thus had increased eight-fold by 2006 compared with 1977 levels.

Never before, have the lives of so many people in a developing country undergone so rapid improvement of living standards as in China. Hence, this yields good news for the reduction of extreme poverty in China (less than \$1 daily) which rate has been reduced from 53% in 1981 to 8 percent in 2001 (Chen and Ravallion, 2004), moving vast numbers of its people from the depth of poverty into sizeable lower middle classes and reducing the amount of Chinese living with less than one dollar per day close to zero (Pinkovskiy and Sala-i-Martin, 2009).⁴ Consequently, China’s (and India’s) fast economic growth contributed to the world’s poverty reduction in a major way.⁵ Hence, China is likely to become the first of the great poverty-stricken counties of the XX

³ According to the World Bank Atlas Method, lower middle income countries have a gross national income (GNI) per capita of \$976 - \$3,855.

⁴ China cut the fraction of people who lived under \$2 a day from a range of 37-54 in 1980 percent to 14-17 percent in 1992 (Sala-i-Martin, 2002).

⁵ Poverty trends differed greatly across world’s regions. Economic growth in Latin America also contributed to poverty reduction in the 1970s and 1980s, while small but negative growth in Africa contributed to rising poverty, where poverty rates increased dramatically since 1970. Between 1995 and 2006 Africa experienced small, however positive GDP per capita growth (see Pinkovskiy and Sala-i-Martin, 2009).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

century to end poverty in the XXI century (Sachs, 2005). Simultaneously, China’s growth through external trade and internal FDI made the former “Kingdom of Porcelain” the first global exporter, having taken over Germany in 2010, by its share of world exports jumping to almost 10 percent (The Economist, 2010b).

“The Great Divergence” of China and Europe in the mid-XVIII century has been turned into a modern “Great Convergence” of the late XX and early XXI century, narrowing the gap in per capita incomes. “The Great Divergence” debate, a source of controversy among economic historians, considers the mid-XVIII century Industrial Revolution in Western Europe (especially England) as the eminent economic development that led to Western Europe pull ahead of China versus the view that China’s comparative decline was the gradual outcome of stagnation-at-a-high-level, already previously during the early modern period. Pomeranz (2000) argues that the economic core areas of China (Yangzi Delta) and Western Europe were not different in terms of life expectancy, consumption, and factor and product markets until the early XIX century.

Proximity of coal, European trade and colonial roots with the New World made a sizable contribution to this trend when New World colonies “priming the pump” of European economies, such as England’s Smithian growth in the 1800s (Pomeranz, 2000). According to Maddison (2007) China’s per capita income was higher than that of Europe from the X to the early XV century and it was the world’s largest economy for several centuries after that, before its performance declined while economic progress in Europe accelerated.

Economic historians offer competing explanations that China became caught in a high equilibrium trap, as coined by Mark Elvin (1973) long before 1800, during the early modern period. Additionally, David Landes (1998) and Joel Mokyr (2002) attribute early modern institutions and cultural factors that facilitated the protection of property rights and enhanced technological research and the diffusion of knowledge to lead to the gradual outcome of the Industrial Revolution taking place in Europe. Eric Jones (1987) emphasized geographical factors that made Europe less vulnerable to the risk associated with climate and diseases. Galor and Mountford (2003) attribute a large role to trade in explaining the divergence in income per capita between China and Europe. They hypothesized that European trade with East Asia (China and India) drove East Asia to specialize in agriculture and Europe to specialize in manufactures, which had greater growth potential. However, this only be mentioned on the verge of this paper to grasp the extraordinary reversal of fortunes of China’s growth today through the historical lens.

3. China-Africa Trade

China’s phenomenal export-led growth had a positive impact on world economic growth. Trade and foreign direct investment were the key channels through which China’s growth affected developing countries, especially the African continent.

China’s growth rate in the volume of merchandise exports averaged 20.5 percent between 2000 and 2008, while imports grew on average by 16 percent during the same

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

period (WTO, 2009). Typically, a rapid growing manufacturing economy, as the Chinese requires an increasing amount of energy via raw materials, consequently Chinese trade with resource-rich African countries has shown an impressive rise since 1998 (Table 1). Since then, African exports to China have risen 11 times compared to the levels in 2008 (Table 1). In total, bilateral trade between the two regions boosted between 2000 and 2008, from \$4 billion to \$92 billion.

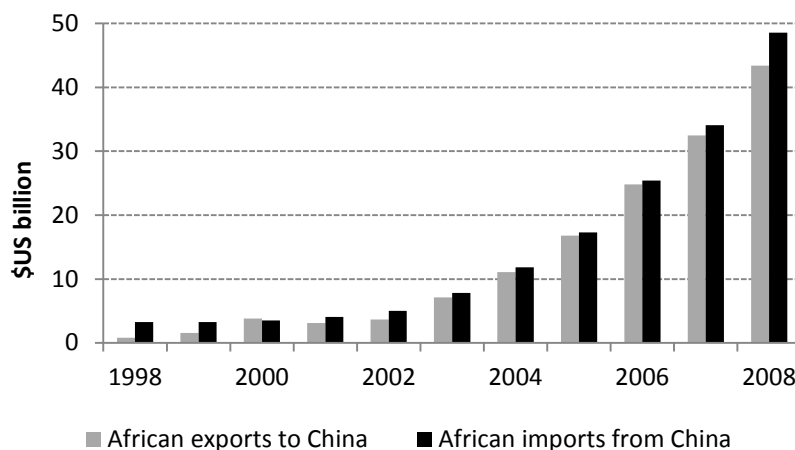
Table 1. Africa’s trade with China, 1998-2008 (percentage share of total African exports and imports with the world)

	1998	2001	2005	2008
African exports to China	0.87	2.63	6.88	9.76
African imports from China	3.00	3.62	7.63	11.18
African exports to advanced economies	67.55	67.60	70.18	65.86
African imports from advanced economies	70.14	65.55	57.87	51.57

Source: Derived from IMF (2009).

In 2007 China has taken France’s colonial-rooted place as second African trading partner behind the United States (\$124 billion in 2008). Holslag *et al.* (2007) forecasted China to become the continent’s largest trading partner by 2010. African exports to China have increased eleven-fold between 1998 and 2008, while imports multiplied by three. Despite the dramatic rise in Sino-Africa trade, it made up only 3.6 percent of Chinese total global trade in 2008 (3.0 percent of Chinese total exports and 4.3 percent of Chinese total imports). Figure 3 shows that throughout the years, since 2001 the Sino-African trade balance denoted a deficit. In 2008 the value of African manufacturing imports from China exceeded slightly the value of African mainly natural resources to China.

Figure 3. Balance of trade between China and Africa (in \$US billion), 1998-2008



Source: Derived from IMF (2009).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

3.1. Export Blessing and Import Competition

Recent massive growth in Sino-African trade is driven by China’s voracious hunger for African natural resources. In particular, oil and mineral resources are on the top of the Chinese “shopping list”. Hence, exports are resource based, highlighted in Table 2 which illustrates the impressive dynamic and magnitude of the share of African oil, minerals and metals exports to China of total African exports of these specific commodities between 1998 and 2006. Thus, African mineral and oil exporting countries to a greater extent depend on Chinese demand for their commodities and vice versa, since for some commodities the share of Chinese exports of African raw materials exceed a third and for some metals half of total African exports.

Table 2. African mineral and petroleum exports to China (Share in total African export of specific mineral/metal commodity)

Commodity	% share in total African exports to China 1998	% share in total African exports to China 2006
Copper	0%	42%
Chromium	3%	51%
Cobalt	19%	79%
Diamonds	2%	7%
Iron Ore	20%	36%
Lead	4%	47%
Manganese	12%	34%
Petroleum	1%	12%
Platinum	0%	5%

Source: Derived from The Open University (2009).

Natural resources in Africa are heterogeneously distributed over African geography; hence its logical that trade of these raw materials follows this pattern. In fact, the aggregate figures presented in Table 1 mask the fact that the growth of African exports to China are driven by only a few countries. The top 10 African exporting countries to China provide around 94 percent of total African exports to China. Total African imports from China are distributed across 10 African countries, accounting for 75 percent. Table 3 reveals that only mere 5 African countries accounted for 83 percent of total African exports to the People’s Republic. The nature of Chinese exports is resource-seeking, given that 5 out of 6 most important export partners are gas and energy-exporting countries (Angola, Sudan, Republic of the Congo, Equatorial Guinea and Gabon), accounting alone for almost 70 percent of all African exports to China in 2008 (Table 3). South Africa’s exports accounted for more than 17 percent, most of which were diamonds and agricultural products. Angola is special because Angola’s oil and related exports to China represented almost 42 percent of Africa’s total exports to China in 2008 (Table 3).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

The former Portuguese colony, denoting the highest African GDP growth rate of 14.8 percent in 2008 and is sub-Saharan African second largest petroleum and diamond producer after Nigeria and South Africa respectively. Since Angola’s 27 year long civil war ended in 2002 China offered \$9.3 billion of credit to rebuild infrastructure and housing (mainly financed by China’s state owned export-import bank China Exim) to be paid for with oil-exports, becoming China’s main petroleum source, ahead of Saudi Arabia and Iran (Foreign Policy, 2008). In 2008, Angola overtook Nigeria in oil-production, becoming Africa’s largest oil-producer. According to Jiang (2009), Angola represents China’s biggest supplier of oil, supplying 15.3 percent of China’s crude oil imports in 2007. In total, Africa supplied 32.2 percent of Chinese oil imports in 2007. However, more than half of Angolans total oil output (1 million barrels) is produced from the unstable conflict province of Cabinda, a narrow strip between the Democratic Republic of the Congo (DRC), where some of the world’s richest offshore oil-fields are located (The Economist, 2010a).

Table 3. China’s ten most important African trading partners by imports and exports, as share of total African trade with China (in \$US million), 2008

African exports to China	tc (\$USm)	%	Chinese exports to Africa	(\$USm)	%
Angola*	22,370	42.30	South Africa	8,595	19.85
South Africa	9,205	17.41	Nigeria*	6,758	15.61
Sudan*	6,301	11.92	Algeria*	3,685	8.51
Congo, Rep.*	3,724	7.04	Angola*	2,930	6.77
Equatorial Guinea*	2,266	4.29	Morocco	2,328	5.38
Gabon*	1,785	3.38	Benin	2,303	5.32
Congo, Dem. Rep.	1,578	2.98	Sudan*	1,850	4.27
Mauritania	1,034	1.96	Ghana	1,733	4.00
Algeria*	842	1.59	Ethiopia	1,226	2.83
Zambia	541	1.02	Kenya	1,216	2.81
Total	49,646	93.89	Total	32,624	75.37

*denotes crude oil exporting African country.

Source: Derived from IMF (2009).

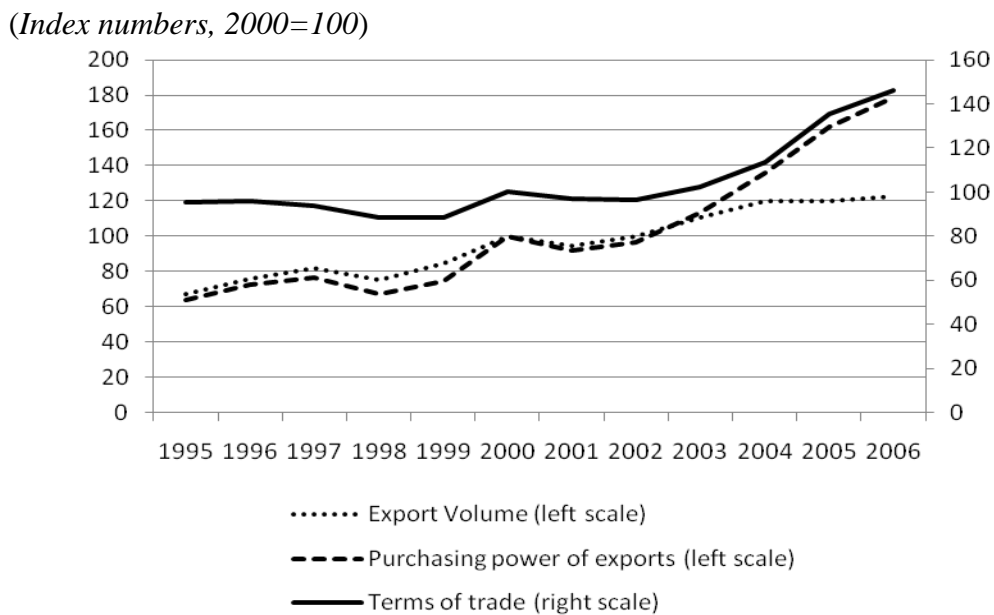
Historically international trade played a direct role in the growth of nations (Frankel and Romer, 1999 and Alesina; Spolaore and Wacziarg, 2003). However, in theory trade can encourage or discourage the growth of income. Increased Sino-African bilateral trade links affect African economies through two different channels. First and second, China’s export-led growth provokes complementary and competitive effects for African countries, which may be direct or indirect in nature.

First, complementary effects may be considered as a win-win relation for both China and Africa. The direct complementary impact arises from Chinese increased demand for African exports, as illustrated in Table 1. Broadman (2007) considers the indirect complementary effect of China’s growth and subsequent increased demand for natural

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
The Great Convergence “made in China” and its Growing Influence on the Demand of African Natural Resources – Africa’s Historic Opportunity?

resources to be more important, driving-up commodity prices of natural resources. Increasing upward pressure on commodity prices by China’s demand for raw materials has stopped the decline in commodity prices and hence improved the terms of trade for African raw-material exporters (Siddiqi, 2007). The terms of trade (net barter terms of trade) of African economies are determined to a great extent by the price and the share of primary commodities in their export basket. This observation is not new but reaches back to policy suggestions to developing countries á la Prebisch (1950) and Singer (1950) to diversify their agricultural exports into manufactures, since historically, the terms of trade have tended to turn against commodities and in favour of manufactures. However, the Prebisch-Singer hypothesis makes reference to agricultural commodities in Latin America, while the terms of trade story may be different for oil and mineral exports in Africa. Figure 4 shows that recent elevated commodity prices improved the terms of trade for African countries and therefore the relative price of Africa’s exports to imports, since prices of commodities have been rising more rapidly than those of manufactures.

Figure 4: African terms of trade, export volumes and purchasing power of exports 1995-2006



Source: Derived from UNCTAD (2008).

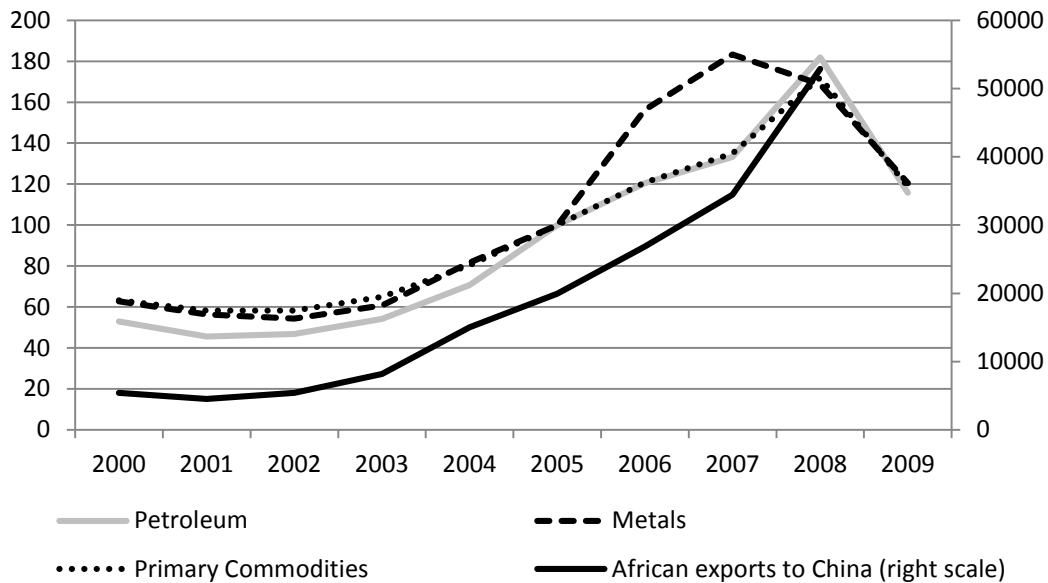
Figure 5 shows that recent market trends have positively affected primary commodity prices due to Chinese and other Asian emerging countries’ net import demand which translated into higher export earnings for African natural resource produce. It shows that oil and mineral prices are narrowly correlated with China’s imports from Africa over the past decade. Goldstein *et al.* (2006) claim that that over the years 2004 and 2005 China has shaped commodities prices in its role as global “price-maker” contributing to around 50 percent of the global growth of demand of commodities and according to Moyo (2009) contributed to 40 percent of global growth in oil demand over the last 4 years. Subsequently, raising export revenues for many African natural resource-exporters. The Chinese fast growing manufacturing structure requires vast amounts of

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

energy, consuming 7.8 million barrels per day in 2008, making it the second largest net importer behind the United States (EIA, 2009). Energy extraction has become the major feature of Sino-African trade (Table 3), for which crude oil accounted for 32.2 percent of Chinese global oil imports in 2007 (Jiang, 2009).

Figure 5. Yearly average of primary commodity prices and African exports to China (in terms of millions of US dollars), 2000-2009

(Index numbers, 100 = 2005)



Source: Derived from IMF (2010)

However, not all African countries have benefitted equally since African countries are heterogeneously equipped with natural resources. African net importers of energy commodities have suffered from rising prices, especially oil prices. Improved terms of trade are good news for African GDP per capita growth. However, history has shown that high “unearned” oil and mineral-revenue inflows bear the risk of dependence on a few export-products and further vulnerability to the “commodity lottery”, as shall be indicated in Section 3.2, being destructive rather than transformative for long-run growth perspectives.

Closely associated with commodity price booms is the “Dutch disease”⁶ effect. In the existence of typically resource extraction sector and manufacturing sector a price boom of commodities can have a negative effect on competitive manufacturing industries though real currency appreciation and the resource movement effect shifting labour to the resource sector. However, the hydrocarbon and mineral sectors in general employ few people and unemployment in the average African country is high. Furthermore,

⁶ The term “Dutch disease”, was coined by The Economist (1977) originated in the Netherlands after the discovery of natural gas in the North Sea in the late 1950s and early 1960s. According to Corden (1984), the appreciation of the currency that followed the gas export boom reduced the profitability of manufacturing and service exports.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Goldstein *et al.* (2006) argue that this concept is not relevant since non-commodity trade is underdeveloped in an average African country and hence cannot provoke following real exchange rate appreciation and a shift labour and capita to the resource sector, out-competing indirectly the manufacturing sector. Consequently, “Dutch disease” effects are likely to be more relevant in industrialized countries where manufacturing represent a larger part of the economy. However, Goldstein *et al.* (2006) stress that China’s extortion of increased commodity demand and volatility of commodity prices, increasing the dependence of their economy on natural resource windfall revenues, which is line with our previous argument.

In addition, it appears that African consumers have gained from falling Chinese manufacturing prices of Chinese low-cost manufacture imports (clothing, textiles, electronic devices and machines). According to Kaplinsky and Morris (2007), intense global market competition for low-skill and labour-intensive manufactures dropped the price of Chinese manufacturing products by one third.

Second, trade works both ways. The other side of the medal concerns the competitive effect from China’s imports to Africa. Due to China’s massive capacity of supplying low-cost manufacturers in labour-intensive sectors, export-oriented African manufacturers may lose out as a result of indirect competition from Chinese firms in foreign markets, floating these markets with cheap manufactured goods. Kaplinsky *et al.* (2007) consider the competitive effect to be mainly indirect in nature, resulting into the reduction of foreign market shares of local African producers due to low-cost Chinese low-tech manufacturing imports in third markets and the reduction of global prices of manufacturing products. Furthermore, Chinese exports have the potential to crowd-out local African producers of labour-intensive industries in their own domestic market (direct impact). Kennan and Stevens (2005) identify Chinese exports to Africa, to be especially dynamic in the leather, textile and footwear sectors. This may impede the development of nascent non-traditional industries and diversification away from natural resources and breaking into value-added manufacturing business for African natural resource exporters, which has been historically essential for climbing the development ladder (Prebisch, 1950). Giovannetti and Sanfilippo (2009) find an adverse effect of Chinese exports for African exports in third markets for the period 1995-2005. This displacement effect considers China’s competitive advantage in the low value-added manufacturing sector crowding out African low-tech manufacturers in third markets. They showed that an annual increase of one percent of Chinese exports decreased African exports by 0.07 in the same product, especially true for low value-added manufacturing products, such as textiles, clothing, footwear, machinery and equipment. In addition, an important result represents the reduction of African intra-regional trade due to rising Chinese exports.

As a consequence of Chinese competition at home and in foreign markets, 28 percent of 96 Ethiopian small and medium footwear producers went bankruptcy, while 32 rationalized production (Tegegne, 2008). In South Africa employment in the apparel sector was reduced by 20 percent from 2004 to 2006 attributed to the increase of Chinese apparel imports which raised from 16.5 in 1995 to almost 75 percent in 2005 of total apparel imports (Kaplinsky and Morris, 2007). Furthermore, indirect trade

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

evidence is found for Lesotho where China’s clothing exports to the US have led to a 27 percent decline in employment in local clothing firms (Kaplinsky and Morris, 2007).

3.2. Sino-African Trade, Export Diversification and Institutional Change

This section aims to shed light on whether increased demand for African natural resource exports through China’s ascendancy as resource-importer has favoured sectorial diversification and institutional change in Africa, vital for sustained economic development.

Another strand of impact concentrates on, whether increased Sino-African trade leads to increased sectorial diversification rather than to further one-commodity specialization. Historically, export-led growth through high-revenue commodities, such as petroleum and minerals exports have on average been destructive rather than transformative, since it encouraged export specialization, instead of diversification, impeding the shift towards activities of higher factor productivity, such as manufacturing (Bulmer-Thomas, 1994).

First, diversification trends for Africa provide some interesting indications. Out of 51 all African countries, for which data was available, 24 have recorded specialization of their exports between 1998 and 2006. On average, African countries have increased specialization in export-commodities between 1998 and 2006. A noticeable number of them are oil and metal producers (Angola, Chad, Republic of the Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Algeria, Mauritania, Nigeria, Sudan and Sao Tomé and Príncipe). The impressive dynamism of Africa-China resource exports in relation with higher export commodity prices, mainly for African oil and mineral exporting nations may play its part and enhanced specialization in commodity extraction. Interestingly, all top 10 African exporters to China have specialized in their exports between 1998 and 2006; accept DRC and Zambia. Table 4 shows that between 2003 and 2007 there was mainly a decreasing trend in export-diversification, in which only DRC diversified, while in all other African nations, diversification was absent or negative. For this reason, recent increased commercial interaction between African countries and China is narrowly associated with increased specialization of African traditional exports rather than reinforcing diversification away from commodity extraction, which increases the vulnerability of African economies to unstable revenue inflows due to fluctuations in commodity prices (boom and bust cycle).

In addition, African manufacturing demand is more and more met by Chinese imports replacing domestic production and out-competing African manufacturers in third markets (competitive effect), reinforces the specialization process. Further dependence on few export-products in which unexpected windfalls and sudden price collapses of natural resources, even though may boost national income directly in the short-term, have a negative effect on subsequent economic growth in Africa (Easterly, 2006).

Second, in spite of the enormous literature on China’s growth effect on Africa, the impact of increased Sino-African natural resource trade on African institutions has been paid little attention to. It is widely believed that institutions are an important

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

determinant of economic development in Africa. According to North (1990), it is not possible to understand today’s choices without tracing the incremental evolution of institutions. Also, North and Thomas (1973) attribute a large role to institutions, serving as preconditions and determinants of economic growth, in turn also arising endogenously as a by-product of economic development. Rodrik *et al.* (2004) identified the primacy of institutions and policy reforms as key determinant for developing countries’ economic growth. For Rodrik (2003) property rights, conflict management, law and order, and the alignment economic growth with social costs and benefits are the key for long-term growth. For example, market-oriented China and African Botswana are two individual cases of success which have managed to assemble the latter characteristics of institutions to liberate a majority of its citizens from dire poverty.

Geography and associated natural resource wealth forms an important determinant to which extent African nations have been able to integrate themselves in world markets, regardless of their countries’ institutional development and choice of policies. Yet, in many African countries, in particular oil and mineral exporting countries natural resource abundance appeared to be a curse rather than leading to favourable economic performance (Sachs and Warner, 1995). Increased oil-trade with China is unlikely to provoke a different outcome. However, there are mineral-endowed countries, such as Botswana and South Africa that were able to prevent such curse, through the adoption of good policies, through fruitful government resource-management, turning natural-wealth into a sustained economic growth blessing (Acemoglu *et al.*, 2001).

Hence, these scarce African success stories simply highlight that natural resources have not been the royal road to growth for Africa, unless institutions have been exceptional. The so called “resource curse”⁷ or “paradox of plenty” describes the failure of natural resource-endowed countries to benefit from its natural wealth. In fact, natural resources have the potential to become an economic curse, since many resource-rich countries are more miserable in terms of institutional quality, political conflict and economic setback than other resource-poor countries (Auty, 1993; Ross, 2001). The creation of rent-seeking and rent-distributing institutions is often associated with natural-resource booms. Jensen and Wantchekon (2004) find that for the period 1970 to 1995 African countries with high resource-dependence was negatively correlated with democracy and tended to be more authorial, than less-endowed African countries. Further commodity specialization through newly Chinese energy demand seems to be harmful for institutions. According to Karl (1997), the fate of African petro-states needs to be acknowledged in the circumstance in which economies shape institutions and in turn are shaped by them. Hence, the negative effect of oil on democracy is likely to become the main driver of the “resource curse” in oil-exporting African countries.

The abundance of natural resources in Africa historically has been associated with bad governments and rentier-economies⁸. The 7 African oil-exporting countries (-1.22)

⁷ The „resource curse” is a phenomenon for which at least 3 processes may come into play. First, currency appreciation, due to resource revenues and its negative effect on competitive industries in the country, called “Dutch Disease”. The second is the fluctuation in commodity prices, having an unreliable effect on revenue inflows and hence economic growth. The third is the detrimental effect on institutional conditions (Karl, 1997; Ross, 2001) and greater risk of civil conflict (Collier and Hoeffler, 1998).

⁸ Rentier-economies are characterized by a high dependence on external rents produced by only a few economic actors and typically generated from the exploitation of natural resources.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

showed on average lower institutional quality than the rest of SSA countries (-0.67) for the year 2008, as measured by the “rule of law” proxy of the World Governance Indicators of the World Bank (Kaufmann *et al*, 2009) ranging from 2.5 to -2.5. In addition, the top 10 African exporting-countries to China receive low scores in the Transparency International’s corruption perception index (Table 4).

Since 6 out of the top 10 African exporters to China are oil-exporting countries, this finding is important and might imply that increased Chinese trade is likely to encourage further resource dependence and impede institutional quality in the long-run.

Table 4 aims to shed light, reporting on the main export-commodities of the top 10 African exporters to China, coming with their share of total exports to China and a diversification index and institutional proxy. It shows that on average export diversification and control of corruption of the top African exporting countries to China has been left unchanged, for the period 2003 and 2007. However, this is no relief (scores remain negative and relatively high) but simply reflects the failure of resource-endowed African countries to benefit from its natural wealth over time and to improve institutions and induce export-diversification. Additionally, the 3 African countries that depend on over 40 percent of total exports to China, mainly crude petroleum report a negative change in their control of corruption, including DRC, Mauritania and the Sudan. Furthermore, Angola, Africa’s greatest exporter to China failed to diversify when volumes of crude petroleum-exports to China enlarged over the period of 2003 to 2007.

This suggests that increased natural resource Sino-African trade (Table 4), especially for oil will increase rents for the political elites controlling access (trade) to their countries’ resources. Critics contend that the oil-trade partnership with the Sudan, where in the region of Darfur about 300,000 died as a result of fighting since 2003 and more than 2.5 million have been replaced reflects China’s desperate need for energy. China indirectly supports the military army in Darfur through trade revenues, in turn receiving 64 percent of Sudan’s oil exports in 2006 (Moyo, 2009). In addition, Transparency International (2006) reports on Chinese military trucks and weapon exports to the Sudan in 2005, undermining the United Nations’ arms embargo and sustaining human rights violations in Darfur. Furthermore, the bailing out of Zimbabwe’s Robert Mugabe from his political ruins earned China international critique regarding their “no interference in internal affairs” strategy. In 2009 China became the primary consumer of coltan exports from the DRC for its processing and production of electronic products at home. The recent \$9 billion mineral resource deal, mainly coltan and tantalum with the government of the DRC, in exchange for infrastructure development China’s acquisition of minerals from sources linked to armed rebel groups has the potential to further entrench the conflict through mineral trade (Ma, 2009).

In general, China’s increased resource-trade with the African continent does not pay attention to governance but has the potential to enforce the durability of corrupt regimes. However, one needs to be careful not to condemn newly dynamic Sino-African trade, since one should bear in mind that decades of traditional resource trade between Africa and the industrialized World neither brought the desired diversification and institutional improvements on the continent today. However, China’s novel engagement in Africa is mainly driven by Chinese state-owned resource extraction firms and the

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

“going-out” philosophy of China’s government, which creates a more “colonial” picture in comparison to a mainly mercantilist approach of Western private investors in Africa, since independence.

Moreover, increased resource-trade and institutional deficit is not only a current problem but may create future constraints when trade-revenues today are not invested in the national budget to spur export diversification and infrastructure development, neither invested into a stabilization fund to support economic growth when resource-prices contract and a social fund for when natural resources are becoming scarce. Joe Amoako-Tuffour, a senior official working on the oil laws in Ghana, puts it: “We must decide how many of these eggs to eat today and how many to keep and hatch into chickens. But we are a poor country and we are hungry. The temptation is to eat now.” (The Economist, 2009a).

In sum, increased African commodity specialization and commodity trade, can be attributed to a large extent to increased demand of natural resources of China and other Asian emerging countries. The China competitive effect has the potential to be greater than the complementary effect, which reduces manufacturing activity, unable to contribute to a African countries’ long-term potential. Second, recent Sino-African development has the potential to reduce the likelihood of export diversification and institutional change, reinforcing the “natural resource curse”. This can impede development in the long-run and keep-away future FDI in the manufacturing sector for which institutions play an even more important role, as revealed in Section 4.

Table 4. Institutional quality and Diversification Index of the top 10 African exporting countries with China

Country	Main Export Items, share of total exports, 2007	Items, total exports, 2008	China’s share of total exports, 2008	CPI* score (rank), 2007	change in control of corruption ** 2003-2007	Diver-sification Index 2007***	change in diver-sification 2003-2007
Algeria	Crude (62.1)	Petroleum	2.0	3.0 (99)	+0.29	2.4	-0.7
Angola	Crude (96.7)	Petroleum	33.0	2.2 (147)	+0.37	1.1	0.0
Congo, Dem. Rep.	Diamonds (24.6), Crude (14.9)	Petroleum	48.4	2.1 (150)	-0.33	7.6	+3.2
Congo, Rep.	Crude (83.2)	Petroleum	32.3	1.9 (168)	+0.03	1.4	-0.2
Equatorial Guinea	Crude (87.9)	Petroleum	14.7	1.9 (168)	+0.34	1.3	+0.1
Gabon	Crude (71.8)	Petroleum	19.1	3.3 (84)	-0.26	1.9	+0.2
Mauritania	Iron ore (45.3), Crude		41.4	2.6	-0.31	3.9	-0.6

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

	Petroleum (19.0)			(123)			
South Africa	Platinum (7.6),	6.0	5.1	-0.24	45.6	-8.5	
	Diamonds (6.1),	Gold	(43)				
	(5.1)						
Sudan	Crude Petroleum	49.8	1.8	-0.35	1.2	-0.4	
	(92.3)		(172)				
Zambia	Refined copper	(62.1)	14.2	2.6	+0.30	2.5	-3.3
			(123)				

*CPI (Corruption Perception Index) scores range from 0 (highly corrupt) to 10 (highly clean).

** Control of Corruption from the Worldwide Governance Indicators (WGI) from the World Bank range from -2.5 (highly corrupt) to 2.5 (very corrupt)

***The diversification indicator measures the extent to which exports are diversified. It is constructed as the inverse of a Herfindahl Index, using disaggregated exports at 4 digits. A higher index indicates more export diversification.

Source: Derived from Transparency International (2007), OECD and AfDB (2009), CIA (2009), Kaufmann et al. (2009).

3.3. The Asian Flying Geese Experience and African Developing Prospects

This Section seeks to draw a historic comparison to explain the prospects of African economic development through manufacturing, in light of the collective Asian growth experience, known as the Flying Geese Paradigm. The success of the Asian Flying Geese Model can serve as ultimate policy implication of a successful growth model for developing countries. At the same time the Asian successful growth performance bears serious future growth restriction for African economies, to break into global manufacturing markets.

The spread of economic dynamism from Japan to NIEs and ASEAN countries (Kwan, 2002) has been developed by Kaname Akamatsu (1961) as third Flying Geese Paradigm – a model for international division of labour in East Asia based on a dynamic comparative advantage. Japan’s catching-up process in the early XX century enabled other heterogeneous Asian countries via relocation of its low-value added production to participate in low-value-added manufacturing. The wild-geese-flying pattern, postulates that East Asian countries caught up with the industrialised West as a part of a regional hierarchy where the production of commoditized products continuously moved from the more advanced to the less advanced ones. The main driving force behind this dynamism is the “lead goose’s” (Japan) necessity for restructuring caused by increasing labour costs, while shifting its own comparative advantage further away from labour- to more capital-intensive production. In turn, this enabled a regional catch-up process by moving other Asian countries up the development ladder. Second, because Japanese exports did not compete with other Asian countries exports but were complementary, other Asian market players were able to build up their own industry. However, when Akamatsu developed this model China was the least developed nation in the region and its

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

demographic weight was not given significance. As a developing economy, China has the population almost three times of all eight East Asian forerunner economies of Japan, South Korea, Taiwan, Hong Kong, Singapore, Malaysia, Thailand, and Indonesia. Today, the individual vastness of the Chinese economy and its cheap world supply of manufacturing products impede the breaking into manufacturing and a Flying Geese like performance for Africa.

In turn, the result of the former development process that once worked for the ensemble of East Asian countries has the potential to hold back export-led growth for Africa today. In particular the vastness of the Chinese economy and its cheap world supply of manufacturing products will impede a Flying Geese like performance for Africa today.

During the 1980s when the wage gap was sufficiently wide that any African low-wage country potentially could have matched Asia in breaking into new global markets, only African Mauritius did so. At that time the “East Asian Miracle” was ready to compete with the manufactures and services of the West through their low-wages and agglomeration economies. Asia’s manufacturing miracle led the region to grow highest in the world from 1965 to 1990 (World Bank, 1993). Consequently, since the 1980s it has become much harder for African countries to follow such growth path because of the vast agglomeration economies now built up by China and India (Collier and O’Connell, 2008). Since Asia established itself on the scene, Africa has lost its comparative advantage in low-wage labour costs to be offset by China’s highly productive agglomeration economies and cost-competitiveness over African economies. Africa’s future outlook is likely to form the tail of a Flying Geese Pattern of Asia, providing the ingredients for manufacturing and technology growth. In other words, the “Flying Geese” are “nurturing” themselves from African ground, while impeding Africa’s entrance on the manufacturing stage. In brief, the same process of the wage-gap which prevailed between Asia and the industrialized World and allowed Asia to enter world markets of manufactures will impede today a similar development in African economies in the future and lock Africa into natural resource exports (Collier, 2008).

Intra-regional trade, contrary to Asia, does not represent a primary source of trade for Africa. According to UNCTAD (2008) report on “Economic Development in Africa”, intra-African trade only accounted for 8 percent of total exports in 2006. First, intra-African trade is restricted by the similarity of exports, all being mainly commodity exporters. Second, high transportation costs due to adverse physical geography and inadequate internal infrastructure along with high tariff-barriers, increase substantially the costs of internal African trade. However, the internal market is potentially important, indicated by the large number of African trade liberalization agreements and custom unions, such as recently implemented trade-blocs of the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) and East African Community (EAC). Dimaranan *et al.* (2008) assesses that the intra-regional trade agreement between COMESA members has a lot of bark but very little bite, since inter-trade volumes continue to be low and the member countries still rely heavily on third countries as sources of imports and as export destinations.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

In sum, the “East Asian Miracle” (World Bank, 1993) has the potential to trap African countries furthermore in the role of a resource exporter rather breaking into emerging manufacturing sectors, bearing in mind that history has shown that hardly any country on earth became sustainable developed by only relying on its natural resource exports alone.

4. Chinese Foreign Direct Investment into Africa

Theoretically, Africa should be FDI’s natural suitor, since multinationals may profit from low labour costs comparatively to its wages at home. Secondly, Africa offers the highest return on capital in the world. However, despite its comparative advantage in labour costs, FDI into Africa remains low when high transportation costs, unskilled labour, low firm economies of scale and high institutional risk are factored into the equation. Thus, the recent Chinese FDI boom into the region is special.

Chinese outward FDI flows to Africa are growing rapidly, accompanying the parallel trade pattern, previously observed in Section 3. This is not a new development, since resource-seeking FDI into Africa and its close link to trade have historical precedents (Morisset, 2000 and Pigato, 2000). Among developing countries China has become the leading source of FDI in Africa, mainly driven by China’s need to ensure access to natural resources, crucial for its own development. China’s global outward FDI flows doubled in only 5 years from \$28 billion in 2003 to \$56 billion in 2008, hence, making Africa its “target region”, with the greatest FDI growth rate as a region.

Today Africa is China’s second most attractive region by outflows of FDI after Asia, starting from a very low base, given that Chinese FDI outflows to African countries rose from \$75 million in 2003 to \$5,490 million in 2008. Table 5 illustrates that this increase corresponds to about 10 percent of total Chinese FDI outflows according to the Ministry of Commerce of China (2009) (see Appendix, Table1). Hence, in recent years one observes a revival of China’s relationship with Africa, since the last great Chinese investment project of the Tan-Zam railway connection between Tanzania and Zambia in the early 1970s. Although, Chinese FDI outflows to Africa (entire continent) account only for 6.3 percent of total African FDI inflows the dynamism becomes obvious when comparing it to its low base a decade ago. Chinese outward FDI flows to Latin America presented in Table 5 are corrected for the Cayman Islands and British Virgin Islands that account for almost the full share of Chinese FDI via its function as fiscal paradises.

Table 5. China’s outward FDI (% of total Chinese outward FDI), 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Asia	52.72	54.82	36.57	43.46	62.60	77.89
Africa	2.62	5.77	3.19	2.95	5.94	9.82
Europe	5.08	2.86	3.23	3.39	5.81	1.57
Latin America	36.37	32.06	52.74	48.03	18.50	6.58
<i>Latin America*</i>	<i>0.77</i>	<i>1.66</i>	<i>0.63</i>	<i>0.56</i>	<i>1.60</i>	<i>0.09</i>
North America	2.02	2.30	2.62	1.46	4.25	0.65
Oceania	1.19	2.19	1.65	0.72	2.91	3.49

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

**excluding Cayman Islands and British Virgin Islands due to their fiscal paradise status.*

Source: Derived from Ministry of Commerce of the People’s Republic of China (2009).

Table 6 and 7 confirm that Chinese FDI outflows and stock are geographically dispersed in Africa, reaching 48 countries on the continent. However, when measured by value only 5 resource-rich African countries, including South Africa, Nigeria, Zambia, Algeria, and Sudan accounted for 87 percent of Chinese FDI outflows on average during the four year period of 2005 to 2008. This mirrors the high concentration of Chinese FDI into a few major oil-exporting African countries, given that 3 out of the top 5 African FDI recipients from China are oil exporting countries, whereas for Zambia it was copper and South Africa diamonds, agricultural, manufacturing and recently financial products. Indeed South Africa received the lion-share of Chinese FDI. In 2008 China acquired 20 percent of South Africa’s Standard Bank, Africa’s leading bank, which represents the biggest ever Chinese FDI at the time in Africa and explains the immense rise of FDI into South Africa in 2008 in comparison to previous years. According to OECD (2008), resource-seeking FDI of Chinese firms into African economies include: oil in Algeria, Angola, Republic of the Congo, Cote D’Ivoire, Equatorial Guinea, Gabon, Kenya, Libya, Namibia, Nigeria and Sudan. Copper is extracted by Chinese firms in the Republic of the Congo, Zambia and DRC; chrome in South Africa and Zimbabwe; iron-ore in Gabon and fisheries in Ghana and Morocco.

Table 6 and 7. Top 10 African recipients of China’s outward FDI flows and outward FDI stock in Africa (\$ million), average 2005-2008

Country	China’s average outflows 2005-2008	% FDI	Country	China’s outward FDI stock 2008	%
South Africa	1,337.62	67.08	South Africa	3,048.62	39.07
Nigeria*	168.50	8.45	Nigeria*	795.91	10.20
Zambia	107.71	5.40	Zambia	651.33	8.35
Algeria*	92.99	4.66	Sudan*	528.25	6.77
Sudan*	36.04	1.81	Algeria*	508.82	6.52
Congo, D.R.	30.76	1.54	Mauritius	230.07	2.95
Niger	28.63	1.44	Tanzania	190.22	2.44
Madagascar	18.92	0.95	Madagascar	146.52	1.88
Mauritius	17.16	0.86	CongoD.R.	134.14	1.72
Egypt*	15.42	0.77	Egypt*	131.35	1.68
Total	1,854.11	92.96	Total	6,365.21	81.48

* crude-oil exporting African country.

Source: Derived from Ministry of Commerce of the People’s Republic of China (2009).

Beside Chinese mainly resource-seeking FDI character into Africa it is also market-seeking, since Kaplinsky and Morris (2009) find that, 46 percent of Chinese FDI into Africa was channeled into manufacturing between 1979 and 2000. Since 2000, Chinese

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

garment firms made use of the preferential trade agreement of the African Growth and Opportunity Act (AGOA) and the Economic Partnership agreement of the EU conceded to African, the Caribbean and the Pacific (ACP) countries, to gain preferential access to the US-market via FDI into the export-platform Africa (Tull, 2006) – effectively third country market-seeking. According to OECD (2008) these trade agreements have largely contributed to the founding of apparel factories in Lesotho, Mauritius, Rwanda and Swaziland, as well as into the light manufacturing sector in Tanzania. However, past experience has shown that Chinese FDI flows into African non-resource sectors are highly volatile, observed when the Multifibre Arrangement (MFA) of the WTO expired in 2005 triggered that several Chinese investors closed businesses in Africa, resulting into heavy job-losses in Lesotho for example (Goldstein *et al.*, 2006).

However, positive signs of FDI provoked the recent establishment of oil-refineries by state-owned Sinopec and FDI into the telecommunication sector by Chinese Zhong Xing Telecommunication Equipment Company Limited (ZTE) that established a handset manufacturing production base and rural wireless network over \$95 million in Abuja, the capital of Nigeria in 2006 (ZTE, 2006). Furthermore, infrastructure projects, which by definition are not categorised as FDI⁹, are frequently linked to resource-FDI deals and concessional loans and grants. For example Gabon’s \$3.5 billion iron ore mining deal financed by China Exim includes investment into mining facilities and 2 hydroelectric dams (Foreign Policy, 2009). These deals are no different than the \$2 billion oil-backed loans in exchange for development projects in Angola; \$3.5 billion into Zambia’s Copperbelt region; \$14.5 billion loan tied to copper and cobalt exploitation in the DRC, \$9 billion to rebuild Nigeria’s the entire rail network (Naím, 2007). According to Kaplinsky and Morris (2009), The DRC will receive a \$3 billion copper-backed loan from the Chinese Exim Bank, linked to transport and health projects carried out by Chinese firms (Brautigam, 2010). The list goes on. However, regardless of the close tie to Chinese FDI and large-scale infrastructure projects into transport, telecommunication and power in many cases conducted through Chinese material inputs and Chinese own labour imports has the potential to improve significantly African infrastructure. This provides some hope that infrastructure in African countries will be there in the future, potentially spurring Africa’s development, while cutting transaction costs considerably for future FDI in non-resource sectors.

In the past FDI played an important role in view of employment, technology spillovers, trade promotion and source of capital for developing countries (Navaretti and Venables, 2004). However, Chinese FDI in Africa is mainly resource-seeking. Meier zu Selhausen (2010) showed that there is no adverse Africa-effect on FDI relative to other developing countries of the sample for the period 1997 to 2006 contrary to Asiedu’s (2002) adverse regional Africa effect for the earlier period of 1988 to 1997. Furthermore, Meier zu Selhausen (2010) finds that global FDI into Africa is positively correlated with trade. Hence, China’s expanding share in exports is driven by its resource-seeking FDI in Africa. Consequently, raw-materials are on a large-scale transported away to China instead of experiencing local processing in Africa. Surprisingly, institutions had no negative impact on FDI flows to Africa, but promoted FDI into non-African countries

⁹ FDI was defined as an investment to acquire a lasting interest in a foreign firm where the foreign investor owns at least 10 percent of the ordinary shares by the OECD (1996).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

where second non-resource-seeking branches of manufacturing and services require sound economic policies and institutions. The recent dynamism of emerging Asian economies, especially China and their associated demand for Africa’s natural treasures are likely to have caused this change and have the potential to sustain these recent estimation results in the future.

Thus, Africa attracted FDI, regardless of their country’s institutions which suggest that institutions do not act as prerequisite for mainly Chinese resource-seeking FDI into Africa. This does not mean that Chinese multinational firms have a preference for investing in African countries in which the rule of law is largely disregarded. However, a plausible explanation is that FDI to African countries (mainly petroleum) is so profitable and indispensable that the return after adjusting for institutional deficiencies is large enough. Consequently, the significant concentration of Chinese pragmatic FDI in nations like Angola, the DRC, Equatorial Guinea, Nigeria and the Sudan where corruption is high redefines Africa’s investment risk profile and led to some serious concerns by OECD, IMF and World Bank. They fear that through Chinese large-scale investments they won’t be able anymore to argue that corruption deters FDI in their policy recommendations (The Economist, 2008). For example, Chinese FDI engagement with the Sudan, regardless of Sudan’s repressive regime, corruption and human rights violations, the Sudan entered the Chinese top 10 countries, favoured by Chinese companies by FDI outflows in 2006 (OECD, 2008). While other countries withdrew due to political reasons and embargoes, as for example Canada from the Sudan, Chinese CNPC gained a 45 percent stake in the Sudanese Greater Nile Petroleum Operating Company and invested into oil refineries and drilling licenses (Kaplinsky and Morris, 2009), indirectly benefitting from limited competition. Chinese FDI seems to be less risk-adverse than Western multinational companies, giving them a “first mover advantage” (Tull, 2006). Furthermore, China’s state owned oil-company Sinopec acquired 50 percent of Sonangol, Angola’s state oil company to form a joint-venture in 2006 and to develop a new refinery (OECD, 2008), while CNOOC gained a 45 percent stake in Nigeria’s Akpo oil field (OECD, 2008). However, with an exception of the Sudanese case Chinese nature of FDI outflows do not vary from those of British Petroleum (BP) in Angola and Royal Dutch Shell in Nigeria advancing their interests over many years, long before China gained ground in respect of FDI in Africa. It’s easy to condemn recent China’s FDI into oil and gas exploitation, if one neglects the dark history of how African institutions failed to translate their resource earnings from northern FDI predecessors into economic growth long before.

The question today is: Are the Chinese precisely taking advantage of weak institutional arrangements to gain access to natural resources in Africa? However, we leave this question to be answered by other scholars since it exceeds the scope of this work.

Its complex to say whether FDI has the potential to influence institutions since theoretically the causal direction is regarded to go the other way – a superior rule of law attracts FDI (Navaretti and Venables, 2004). However, the causal arrow between economic development and institutional change runs in both directions. Resource-seeking Chinese FDI in African countries is not particularly selective in terms of institutions and hence is unlikely to induce institutional change. Africa’s average score on Transparency International’s Corruption Perception Index has fallen steadily since

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

2000, reporting a historic low of 2.75 out of 10 possible points in 2008 (The Economist, 2008). The exact impact of Chinese FDI can only be estimated by sincere reasoning of historical experience of commercial interaction and natural resources in Africa, which has been detrimental for economic development in general. However, good governance is one key of how in the past resource-wealth was able to undergo the transformation of a sustainable income á la Botswana and Chile. The diversification of FDI into other industrial sectors will be imperative for sustained growth, which is more likely to occur via major enhancement of institutional quality. Africa’s future sustained growth and industry diversification will hinge on the relative progress of institutions compared to the rest of the developing world. Resource-seeking FDI in Africa does not require reliable institutions as secondary industry branches of manufacturing does. This may become a vicious circle, increasing trade and specialization in a small number of natural resource export products regardless of institutional prerequisites.

In brief, the consequence of the “resource curse” can be two-folded for FDI in Africa. First, resource-dependent African countries have on average poorer institutions, which attract mainly resource-seeking Chinese FDI, but crowds out simultaneously manufacturing FDI in the future as a result of institutional decay, while the profound dependency on natural resources in turn will reduce future growth.

5. Rural Africa reshaped – foreign acquisition of African land

The race by food importing countries to secure farmland overseas to improve their food security risks creating a neo-colonial system. (Jacques Diouf – Director-General FAO, Financial Times, 2008)

The third and final channel of how Chinese firms interact in Africa concerns the phenomenon of recent direct acquisition of African land territory, destined *for China’s and other emerging countries’ offshore food production*.

Historically, China has been famous for its high agricultural productivity. The Chinese Yangzi Delta had a higher agricultural output per worker, far more sophisticated irrigation techniques and water-control mechanisms until the XVII century, much earlier than in Western Europe (Pomeranz, 2000 and Allen, 2004). During the Ming (1368-1644) and major period of the Qing Dynasty (1644-1912) farmers were able to feed a growing, increasingly urbanised population. Hence, in a historic perspective Chinese recent increase in food imports and foreign land acquisition marks a unique move for China to ensure food supply. Today, there is a tendency for Africa that economic history repeats itself, as once new world colonies “priming the pump” of European economies. At that time England obtained its sugar (for calories) and cotton (for clothing) from their colonial “ghost acres”, being almost twice as large in volume as their domestic arable land (Pomeranz, 2000).

In 2010, China needs to feed approximately 20 percent of the world’s population and 40 percent of world’s farmers with only 7-9 percent of the world’s arable land (Grain, 2009). Between 1996 and 2006 China lost about 9 million of hectares of farmland to rising urbanization and migration, creates a growing pressure to secure supply of

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

foreign agricultural products, since domestic food supply may not increase as rapidly as population growth, suggesting the signs of the classical Malthusian dilemma. China’s growing prosperity and enlarging middle-class contributes to a major change of diet. Chinese per capita meat consumption rose from 16 kg in 1983 to 53 kg in 2007, while the world per capita average of meat consumption amounted to 41 kg per in the year 2007 (World Resources Institute, 2007).

Furthermore, the recent acquisitions of Chinese companies of foreign African land for grain and palm oil production, not only demonstrates a recent distrust in market-values when it comes to alimentation but exemplifies the trend that Chinese labour work the land in Africa (instead of local Africans) to export grain back home for later biofuel fabrication and food-processing. According to *The Economist* (2009b), there were 1 million¹⁰ Chinese working in China in 2009. The food output of large scale farming of African lands is not destined for consumption by Africans, hungry as they might be, but to be transported back to China’s oversea market to keep up with new middle class consumption patterns, for which food and cars have become important. In 2009 China purchased 2.8 million of hectares of DRC land, to grow palm oil for biofuel production (*The Economist*, 2009b). This represents the largest agriculture deal so far by any nation in Africa and world’s largest palm oil plantation. Analogous, rice is grown on 10,000 hectares of land in Cameroon for local rice production by a Chinese company; Chinese Chongqing Seed Corp announced that it had selected 300 hectares of land for the production of hybrid rice in Tanzania (Grain, 2009), and China is still negotiating to grow biofuels on 2 million of Zambian hectares by the end of 2009 (*The Economist*, 2009b).

Second, China escapes high market prices for food which have been triggered by the latter and other nations itself due to their increased demand for agricultural production. However, higher demand as discussed in Section 3.1 has improved the terms of trade for many African oil, mineral and agricultural producers. Agricultural output which has been subject to market trade however, is about to become substituted partly by private foreign companies through private acquisition of fertile overseas agricultural African land.

While Asian economies scaled the manufacturing sector, the majority of African nations has been relegated to agricultural and energy producer. Africa is still largely connected to the world economy through agricultural exports, contributing on average to 17 percent of GDP, 11 percent of export earnings and 57 percent of employment in agriculture for African countries (FAO, 2008). Farmers and local communities will inevitably lose access to land for local food production in turn for long-term control of large scale farming for oversea markets (Grain, 2008). Furthermore, land reform may be constrained in the future. On the other hand most of these lands were unused before purchase of companies from China, India, Japan, Malaysia, Korea, Egypt, Libya, Bahrain, Jordan, Kuwait, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates. In addition, only 14 percent of the 184 million hectares of potential arable land in Africa were cultivated (FAO, 2008). However, foreigners may introduce other varieties of seeds,

¹⁰ According to Kaplinsky (2007) there are 200,000 Chinese living in South Africa, 100,000 in Angola and more than 20,000 in Zambia.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

training and latest agricultural techniques that have been successful in their own countries. In sum, the early consequences for African countries remain inconclusive; however signal a new stage of commercial philosophy on food security. The future will show whether “ghost acreage” in Africa will yield positive outcomes for African economies in terms of agricultural techniques, equipment, local alimentation and employment.

6. Conclusion and Policy Implications

Historically, international trade played a direct role in the growth of nations. In theory, trade can encourage or discourage the growth of income. This work treated opportunity and risk originated from recent Sino-African trade and FDI dynamics in a historical perspective.

In the past decade, China uncovered “Africa’s profitability” what UN-secretary Kofi Annan once called “one of the best kept secrets in today’s world economy” to still their hunger for natural resources, in particular oil and minerals, to sustain their own persistent economic growth. However, Africa’s “profitability” is driven by mainly natural resource extraction. China became the largest exporter in 2010 and will soon be the biggest economy in the world in terms of GDP. Furthermore, China’s role in Africa is more pragmatic and commercial than of any other country practiced since African independence and consequently will influence the shaping of Africa’s growth path, via trade and FDI also in the future.

Bilateral trade between Africa and China Chinese has shown a phenomenal rise during the past decade, making-up a significant 10 percent of African exports to China, topping \$92 billion in 2008. Additionally, among developing countries Africa became China’s target region for FDI, representing about 10 percent of China’s total FDI outflows. However, trade and FDI are predominantly directed to natural resource extraction sectors in African countries, especially oil and minerals.

The second conclusion is that competitive Chinese manufacturing low-cost imports have replaced domestic production and have the potential to out-compete African manufacturers in local and third markets, above all in the textile sector. However, African consumers gained from falling Chinese low-cost manufacturing export prices. Chinese increased demand for natural resources created complementary effects on African economies, increasing commodity prices, which subsequently improved the terms of trade for African commodity exporters. However, the revenues from the resource boom are likely to be “consumed” by the “resource curse”, originated by poor institutional quality.

Third, the arrival of the new industrial goliath China bears serious future growth restriction for African economies, to break into global manufacturing markets. The same process of the wage-gap, which prevailed between the Asian “Flying Geese” and the industrialized World, and thus allowed Asia to enter world markets of manufactures, impedes today a comparable development for African economies - locking Africa into natural resource exports. When China’s exchange rate, cost- and wage advantage fade,

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

it will ease the entry of Africa and other developing countries on the manufacturing stage. However, China still has a large pool of workers in the countryside striking into low-cost manufacturing employment.

A fourth finding is that the quality of institutions does not act as equitable driver of Sino-African resource trade and FDI flows. This development has the potential to impede institutional change in African countries through the process of the “resource-curse”. Moreover, it’s the low institutional settings which have the potential to crowd out the second wave of future FDI in non-resource sectors, such as low-cost manufacturing in textiles, proven to be a stepping stone for industrial development. However, Chinese investment nor is merely exploitative but is linked to the creation of a new African transport, telecommunication and power infrastructure, which has the potential to serve as a base for future FDI-waves into the low-cost manufacturing sector.

Fifth, both Sino-African trade and FDI are narrowly associated with increased specialization of natural resource exports for African economies, rather than reinforcing export-diversification away from commodity extraction, which will increase the vulnerability of African economies to unstable revenue inflows due to fluctuations in commodity prices in the long-term.

Sixth and final, African land acquisition marks a unique move for China and other emerging countries to ensure food supply of a growing population and changing consumption patterns in their home countries. This new development undercuts market trade and brings colonial thoughts of “ghost acreage” to mind – reshaping rural Africa.

African countries, enduring competitive effects of Chinese mercantilism should consider taking protectionist response. So that the Chinese miracle does not become simply another lost opportunity for Africa, African governments are required to protect their home markets and condition natural resource deals with development strategies (infrastructure and training) and the implementation of secondary industries, which may open the doors for diversification and long-term growth, while reducing the restraint of the “resource curse”. Above all, the promotion of good governance and the reduction of corruption is a precedent condition for future African growth and non-resource-seeking FDI and trade. Oil need not to be a curse.

Historically, multinational oil and mining firms benefited from asymmetric bargaining power, capturing natural resources in the less developed world (Humphreys *et al.*, 2007). However, oil and minerals are highly demanded scarce commodities. On the other hand, natural resource’s bargaining power has fallen short of potential and is undermined by rent-seeking and corrupt government officials of resource-cursed countries, unable to implement sustainable growth promoting measures. The potential “muscle-power” of resource-endowed African countries needs to be harnessed to force investment from China and other investors into oil-processing (refinery) and non-oil-related industries, setting up the institutional framework and fiscal policies to finally lift the “resource curse”, which detains FDI and trade into these specific branches, imperative for future development in Africa.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

7. Bibliography

Acemoglu, D.; S. Johnson and J. Robinson (2003): “An African Success Story: Botswana” In Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.

Akamatsu, K. (1962): “A historical pattern of economic growth in developing countries”, *Journal of Developing Economies*, Vol. 1, pp. 3-25, March-August.

Alesina, A.; E. Spolaore and R. Wacziarg (2003): “Trade, Growth and the Size of Countries,” *Harvard Institute for Economic Research Discussion Paper*, 1995.

Auty, R. (1993): *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, Routledge, London.

Brautigam, D. (2010): “Africa’s Eastern Promise: What the West can learn from Chinese investment in Africa,” *Foreign Affairs*, 5 January 2010, obtainable from: (<http://www.foreignaffairs.com/articles/65916/deborah-brautigam/africa%E2%80%99s-eastern-promise>).

Broadman, H. (2007): *Africa's Silk Road, China and India's New Economic Frontier*, Washington, DC, World Bank.

Bulmer-Thomas, V. (1994): *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, Cambridge.

Chen, S. and M. Ravallion (2004): “China’s (Uneven) Progress against Poverty, *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 3408, September 2004.

Central Intelligence Agency (CIA) (2009): *The World Factbook 2009*, Washington DC.

Collier, P. (2008): *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford.

- and A. Hoeffler (1998), “On the Economic Causes of Civil War”, *Oxford Economic Papers*, Vol. 50, pp. 563-73.
- and S. O’Connell (2008): “Opportunities and Choices,” in *Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000 Set*, Cambridge University Press, Cambridge.

Corden, W. (1984): “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation,” *Oxford Economic Papers*, Vol. 36, pp. 359-380.

Easterly, W. (2006): *The White Man’s Burden*, Oxford University Press, Oxford.

Easterly, W. and Levine, R. (1997): Africa’s Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, pp. 1203-1250.

Elvin, M. (1973): *The Pattern of the Chinese Past*, Stanford University Press, Stanford.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

FAO (2008): “Soaring food prices put further pressure on African agriculture,” FAO Newsroom, obtainable from: (<http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000868/index.html>).

The Financial Times (2008): “UN warns of food ‘neo-colonialism,” 19 August 2008.

Frankel, J. and D. Roemer (1999): Does Trade Cause Growth?, *American Economic Review*, Vol. 89, pp. 379-399.

Galor, O. And Mountfold (2003): “Trade, Demographic Transition, and the Great Divergence: Why Are a Third of People Indian and Chinese,” Brown University, 13 April 2003.

Giovannetti, G. and Sanfilippo, M. (2009): “Do Chinese exports crowd-out African goods? An econometric analysis by country and sector,” *European Journal of Development Research*, Vol. 21, pp. 506-530.

Goldstein, A., N. Pinaud, H. Reisen and X. Chen (2006): *China and India: What’s in it for Africa?*, Development Centre Studies, OECD Publishing, Paris.

Grain (2008): “Seized: The 2008 landgrab for food and financial security,” obtainable from: (<http://www.grain.org/briefings/?id=212>).

- (2009): “The food crisis and the hybrid rice surge,” obtainable from: (<http://www.grain.org/seedling/?id=551>).

Holslag J; G. Geeraerts; J. Gorus and S. Smis (2007): “China’s Resources and Energy Policy in Sub-Saharan Africa,” Report for the Development Committee of the European Parliament, Vrije Universiteit Brussels, 19 March 2007.

Humphreys, M.; J. Sachs and J. Stiglitz (2007): *Escaping the Resource Curse*, Columbia University Press, New York.

IMF (2010): *Primary Commodity Prices Commodity Index and IMF Direction of Trade Statistics*, 7 January 2010, obtainable from: (<http://www.imf.org/external/np/res/commod/table1a.pdf>).

IMF (2009): *Direction of Trade Statistics (DOTS)*, Washington DC.

Jiang, W. (2009): “Fuelling the Dragon: China’s Rise and its Energy and Resource Extraction in Africa,” *The China Quarterly*, Vol. 199, Sept. 2009, pp. 585-609.

Jones, E. (1987): *The European Miracle: Environments, Economies and Geopolitics in the History of Europe and Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.

Kaplinsky, R. (2007), “The Impact of China and India on the Developing World,” *CESifo Forum*, No. 1, 2007.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

- and Morris, M. (2007): “Do the Asian drivers undermine export-oriented industrialization in SSA?,” The Open University, obtainable from: (http://asiandrivers.open.ac.uk/documents/Kaplinsky_Morris_WD_ADs_Special_Issue_April_07_final.pdf).
- and Morris, M. (2009): “Chinese FDI in Sub-Saharan Africa: Engaging with Large Dragons,” *European Journal of Development Research*, Vol. 21, 551-569.
- D. McCormick and M. Morris (2007): “The Impact of China on Sub-Saharan Africa,” *IDS Working Paper*, No. 291, November 2007.

Karl, T. (1997): *The Paradox of Plenty – Oil Booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley.

Kaufmann, D.; A. Kraay and M. Mastruzzi (2009): “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008,” *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4978.

Kennan, J. and C. Stevens (2005): “Opening the Package: the Asian drivers and poor country trade,” Institute of Development Studies University of Sussex, April 2005, obtainable from: (<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=FA0B9EE0-5056-8171-7B37F36E7EF228CE>).

Kuznets, S. (1966): *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, Yale University Press, New Haven.

Landes, D. (1998): *The Wealth and Poverty of Nations*, Little, Brown and Company, London

Ma, T. (2009): “China and Congo’s Coltan Connection,” *Project 2049 Institute Futuregram*, 22 June 2009, obtainable from: (http://project2049.net/documents/china_and_congos_coltan_connection.pdf).

Maddison, A. (2008): *Historical Statistics for the World Economy: 1-2006 AD*, obtainable from: (<http://www.ggdc.net/maddison/>).

- (2007): *Chinese Economic Performance in the Long Run 960-2030 AD*, OECD Publishing, Paris.

Meier zu Selhausen, F.P. (2009): “Geography and institutions as determinants of FDI in developing countries - a cross country comparative analysis of sub-Saharan African relative to developing countries,” *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, No. 2009/06, Universidad de Cantabria, obtainable from: (<http://www.ciberoamericana.unican.es/workingpapers.htm>).

Ministry of Commerce of the People’s Republic of China (2009): “2008 Statistical Bulletin of China’s Outward Foreign Direct Investment,” obtainable from: obtainable from: (<http://hzs2.mofcom.gov.cn/accessory/200909/1253869308655.pdf>).

Mokyr, J. (2002): *The Gifts of Athena. Historical Origins of the Knowledge Society*, Princeton University Press, Princeton.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Morisset, J. (2000): “Foreign Direct Investment in Africa: Policies also Matter,” *Transnational Corporations*, Vol. 9, pp. 107-25.

Moyo, D. (2009): *Dead Aid: Why Aid is not working and how there is another way for Africa*, Penguin Group, London.

Naím, M. (2007): “Help Not Wanted,” *The New York Times*, 15 February 2007, obtainable from: (<http://www.nytimes.com/2007/02/15/opinion/15naim.html>).

Navaretti, B. and A. J. Venables (2004): *Multinational Firms in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton NJ.

North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

- and R. Thomas (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press, Cambridge.

OECD and African Development Bank (2009): *African Economic Outlook 2009*, OECD Publishing, Paris.

OECD (1996): *Benchmark definition of foreign direct investment*, 3rd Edition, OECD Publishing, Paris.

Pigato, M. (2000): “Foreign Direct Investment in Africa: Old Tales and New Evidence,” *Africa Region Working Paper Series*, No. 8, November 2000, World Bank, Washington DC.

Pinkovskiy, M. and X. Sala-i-Martin (2009): “Parametric Estimations of the World Distribution of Income,” *NBER Working Paper*, No. 15433, October 2009.

Pomeranz, K. (2000): *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton University Press, Princeton.

Prebisch, R. (1950): *The economic development of Latin America and its principal problems*, United Nations, New York.

Qian, Y. (2003): “How Reform Worked in China” In Dani Rodrik, ed., *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.

Rodrik, D., A. Subramanian and F. Trebbi (2004): “Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development,” *Journal of Economic Growth*, 9, pp. 131-165.

Ross, M. (2001), “Does Oil Hinder Democracy?,” *World Politics*, Vol. 53, pp. 325–61.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Sachs, J.D. (2005): *The End of Poverty: Economic Possibilities of Our Time*, The Penguin Press, New York.

Sala-i-Martin, X. (2002): “The World Distribution of Income (estimated from Individual Country Distributions),” *NBER Working Paper*, No. 8933, May 2002.

Sharife, K. (2009), “China’s New Colonialism,” *Foreign Policy*, 25 September 2009, obtainable from: (http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/09/25/chinas_new_colonialism).

Siddiqi, M. (2007): “Copper is the star as Africa enjoys price boom,” *African Business*, Vol. 333, pp. 20–24.

Singer, H. (1950): The Distribution of gains between investing and borrowing countries, *American Economic Review*, May 1950, Vol. 40, pp. 473-85.

Tegegne, E.G. (2006): “Asian Imports and Coping Strategies of Medium, Small and Micro Firms: The Case of Footwear Sector in Ethiopia,” Addis Ababa University.

The Economist (2010a): “A deadly game,” 11 January 2010, obtainable from: (http://www.economist.com/world/middleeast-africa/displayStory.cfm?story_id=15261678&source=features_box1).

The Economist (2010b): “China’s export prospects: Fear of the dragon,” 7 January 2010, obtainable from: (http://www.economist.com/businessfinance/displayStory.cfm?story_id=15213305&source=hptextfeature).

The Economist (2009a): “Ghana and its oil: Dangerously hopeful,” 30 December 2009, obtainable from: (http://www.economist.com/world/middleeast-africa/displaystory.cfm?story_id=15179486&fsrc=rss).

The Economist (2009b): “Buying farmland abroad outsourcing: Outsourcing’s third wave,” 21 May 2009, obtainable from: (http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13692889).

The Economist (2008): “Growing more corrupt,” 17 October 2008, obtainable from: (http://www.economist.com/agenda/displaystory.cfm?story_id=12448676).

The Economist (2003): “Eating your lunch?,” 13 February 2003.

The Open University (2009): *Asian driver-sub Saharan Africa commodities data base*, obtainable from: (http://asiandrivers.open.ac.uk/impact_on_commodities.html).

Transparency International (2007): “Corruption Perception Index 2007,” obtainable from: (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007).

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
Influence on the Demand of African Natural
Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

Transparency International (2006): “China: Sustaining conflict and human rights abuses - the flow of arms continues,” 10 June 2006, obtainable from: (<http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/030/2006/en/be25c03a-d42b-11dd-8743-d305bea2b2c7/asa170302006en.pdf>).

Tull, D. (2006): “China’s engagement in Africa: scope, significance and consequences,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 44, 3, pp. 459-479.

UNCTAD (2008): *Handbook of Statistics 2008*, obtainable from: (http://stats.unctad.org/handbook/ReportFolders/ReportFolders.aspx?CS_referer=&CS_ChosenLang=en).

U.S. Energy Information Administration (EIA) (2009): “Country Analysis Briefs - China,” July 2009, obtainable from: (<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/Oil.html>).

World Bank (2008): *World Development Indicators 2008*, CD-Rom, Washington DC.

World Bank (1993): *The East Asian Miracle*, pp.1-26, Oxford University Press, Oxford.

World Resources Institute (2007): “EarthTrends: Environmental Information,” Washington DC, obtainable from: (<http://earthtrends.wri.org>).

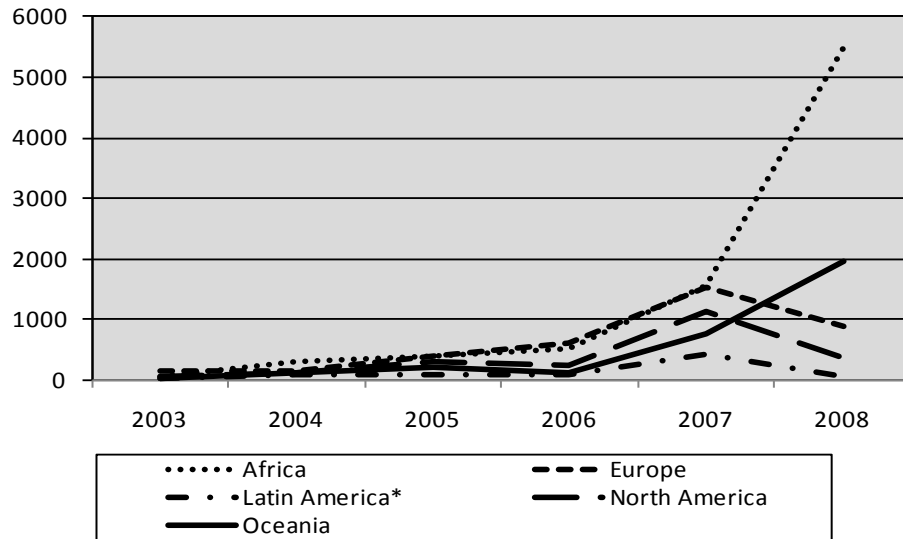
World Trade Organization (2009): *International Trade Statistics 2009*, Geneva.

ZTE (2006): “ZTE wins US\$95 million rural wireless network and local manufacture contract in Nigeria”, obtainable from: (http://www.zte.com.cn/en/press_center/news/200505/t20050510_156267.html)

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**The Great Convergence “made in China” and its Growing
 Influence on the Demand of African Natural
 Resources – Africa’s Historic Opportunity?**

8. Appendix

Table 1. China’s outward FDI, 2003-2008



*Latin America excluding British Virgin Islands and Cayman Islands

Source: Derived from Ministry of Commerce of China of People’s Republic of China (2009).

Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores: otra perspectiva del trabajo infantil

*The movements of children and adolescents:
another perspective of child labor*

Ilaria Tosello

Resumen: La finalidad principal del presente trabajo es incorporar al debate el punto de vista de quienes no han sido escuchados en las políticas de infancia, a pesar de ser sus protagonistas: los NNATs (niños, niñas y adolescentes trabajadores), a través del estudio de la visión alternativa del trabajo infantil propuesta por sus movimientos organizados.

Palabras clave: niños, niñas, trabajo infantil.

Abstract: This paper pretends to include to the debate the point of view of those people who have not been heard in childhood policies, despite being its protagonists: the NNATs (children and adolescents), through the study of alternative vision of child labor given by their organized movements.

Key words: boys, girls, childhood work.

1. Introducción

El tema del trabajo infantil es habitualmente propuesto a través de grandes números (cifras elevadísimas que superan los 200 millones), y suele ir acompañado de un discurso basado en la victimización de la infancia y, consecuentemente, en los esfuerzos de la comunidad internacional de protegerla. Tras muchos años en que ha predominado este tipo de enfoque, desde varios ámbitos de estudio ha surgido la inquietud de preguntarse si se conocen a fondo las realidades que se pretende esconder detrás de los números, de preguntarse quiénes son los niños y las niñas que trabajan y qué demandan con su propia voz.

Sin pretensión de abarcar en su totalidad, la multiplicidad de aspectos de un tema tan complejo y controvertido como el trabajo infantil, ni mucho menos de dar soluciones, la finalidad principal del presente trabajo es aportar al debate el punto de vista de quienes no han sido escuchados en las políticas de infancia, a pesar de ser sus protagonistas: los NNATs (niños, niñas y adolescentes trabajadores), a través del estudio de la visión alternativa del trabajo infantil propuesta por sus movimientos organizados.

El ensayo se estructura en tres partes. En la primera parte, se razona sobre la dificultad de tratar el fenómeno del trabajo infantil a nivel internacional, puesto que existe ambigüedad conceptual y normativa, sobre lo que debería entenderse y clasificarse como trabajo infantil: edades mínimas, actividades, implicaciones en el desarrollo de la persona etc. Teniendo en cuenta que detrás de cada término existen connotaciones valorativas diferentes, y por ende, distintas actuaciones operativas, en el primer capítulo se proponen varias claves de lecturas de la realidad, tanto de las instituciones internacionales como de los autores más implicados en el activismo social.

En la segunda parte, se debaten los dos enfoques opuestos que marcan las tendencias de interpretación y actuación con respeto al trabajo infantil y a la infancia trabajadora. Por un lado, el enfoque abolicionista de las grandes organizaciones intergubernamentales cuyo objetivo es la erradicación del trabajo infantil, y por otro, el enfoque de la valoración crítica de los movimientos de NNATs que reivindican el derecho al trabajo de las y los menores de 15 años, bajo una constante revisión crítica de sus condiciones. Entre los dos enfoques, se encuentra el pragmático, que nace como desarrollo del enfoque abolicionista tras los fracasos de las primeras actuaciones de erradicación a priori.

El tercer capítulo describe la filosofía transformadora de los movimientos organizados de la infancia trabajadora, centrándose en los latinoamericanos. Filosofía que se desarrolla en las realidades cotidianas de los NNATs, posteriormente deviene en teoría, y de nuevo en práctica, bajo la guía de reflexión- acción- evaluación crítica, propuesta por la educación popular y la teología de la liberación.

Considerando los anteriores objetivos, este ensayo ha sido elaborado fundamentándose en distintas tipologías de fuentes bibliográfica. Por un lado, se ha analizado la normativa internacional, así como los informes estadísticos, narrativos, y los manuales de actuación de las principales organizaciones internacionales, entre ellos la OIT y UNICEF. Por otro, se ha estudiado la considerable literatura que trata el trabajo infantil desde ámbitos intelectuales diferentes: económico, sociológico, antropológico, etc. Además, se han valorado los materiales producidos por los mismos NNATs y colaboradores de sus movimientos, con el objetivo de aportar, lo más fielmente posible, su visión y voz. Puesto que el tema tratado se caracteriza por ser un proceso dinámico,

en constante evolución, para su desarrollo teórico se han utilizado también los más recientes artículos de revistas y periódicos. Por último, el presente ensayo se ha basado en los aprendizajes adquiridos en primera persona por la autora gracias a la experiencia vivencial acompañando el MANTHOC (Movimiento de Niños y Adolescentes Hijos de Obreros Cristianos) en Lima, Perú.

2. Discusiones sobre el concepto de “trabajo infantil”

El tema del trabajo infantil se ha convertido en una cuestión internacional a partir de los años 90, después de un largo periodo de silencio. En Europa se empezó a hablar sobre este tema debido a los ecos de la Marcha Global contra el Trabajo Infantil, realizada en los primeros 6 meses del 1998, que dio comienzo a una campaña mundial cuyo objetivo principal era activar una legislación internacional para la prohibición del trabajo precoz. Las medidas de la década pasada tuvieron como principal límite el no profundizar sobre lo que realmente es el trabajo infantil, sin cuestionarse si su prohibición o las indiscriminadas campañas en su contra pueden efectivamente resultar en la mejora de las condiciones de vida de los niños y las niñas.

Acerca del trabajo de niños, niñas y adolescentes se hablan de diferentes números. Las estadísticas más citadas son las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según las publicadas en 2010, 215 millones niños, niñas y adolescentes, entre 5 y 17 años de edad, estarían empleados en actividades económicas en todo el mundo, de los cuales 73 millones resultan tener menos de 10 años. Sin embargo, analizando los distintos datos disponibles, oficiales y no oficiales, no siempre está claro ni el procedimiento ni las metodologías de medición. De todas formas, aunque tuviéramos datos más precisos, éstos solos no ayudarían a profundizar en la temática, puesto que es necesario entender todo lo que existe dentro y detrás del trabajo de la infancia y adolescencia, con el objetivo que no sea únicamente un dato estadístico, sino que cobre el rostro tangible de sus protagonistas.

De acuerdo con Bazán (1997), el niño, niña y adolescente trabajador “es ante todo un ser humano. El número es sólo la expresión de la cantidad contabilizada en relación a una unidad. Pero la unidad antes que numérica es, fundamentalmente, la propiedad de un ser, en este caso del NAT, en virtud de la cual no puede dividirse sin que afecte, se destruya o se altere su propia esencia.”

Cuando el tema de trabajo infantil o de menores empezó a ser una cuestión internacional, su comunicación estaba enfocada en las imágenes de Iqbal Masih, el valiente niño paquistaní que “a partir de 1993 se convirtió en un líder infantil que denunciaba las condiciones laborales, los horarios y el régimen de esclavitud en el que viven aún los niños trabajadores en algunos telares de alfombras” (Amnistía Internacional). Iqbal fue asesinado en 1995 a causa de sus denuncias y activismo, y, desde ese momento, es la imagen símbolo del trabajo infantil. Con todo esto, los medios de comunicación y algunas organizaciones de varios tipos abusan de su imagen, hasta pervertir su historia y mensaje, focalizando la atención solamente en la representación del niño esclavo como ejemplo de la totalidad de las niñas y los niños trabajadores. En la misma línea, se incluye el análisis de Fyfe que en un informe de la OIT denuncia como en los medios de comunicación “hasta hace poco dominaban la escena las noticias de corte sensacionalistas” (Fyfe, 2009)

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

A lo largo de este último decenio, se ha comprobado que la realidad es mucho más compleja, no sólo por las variables que contribuyen a promover el trabajo precoz, sino también por lo que se refiere a la definición misma del trabajo asociado a la infancia.

La categoría “trabajo de menores”, tanto a nivel nacional como internacional, incluye aspectos muy dispares

y de esta manera se unen situaciones radicalmente distintas: prostitución infantil, actividades criminales, condiciones que perjudican totalmente la personalidad y la dignidad y condiciones que no son en absolutos lesivas de los procesos de crecimiento del niño. De esta forma, se corre el riesgo de tratar de la misma manera fenómenos distintos, de tomar una posición a priori con las consiguientes consecuencias ineficaces o dañinas de sus correspondientes acciones.

Cobra entonces legitimidad intelectual y ética dar un paso atrás en el debate y volver a preguntarse qué es lo que se entiende por “trabajo realizado por niñas, niños y adolescentes”. Con este objetivo, se buscan las respuestas en la investigación teórica y empírica procedente de distintos ámbitos.

La OIT, cuyo mandato y visión tienen como pilar fundamental la abolición del trabajo infantil, a través de su programa de cooperación técnica IPEC (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil) afirma que “el término “trabajo infantil” suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico” (OIT, 2007). Dicho objetivo se recoge en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) según el cual

“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social”.

Anteriormente, en el Convenio N°138 (1973) sobre la edad mínima de admisión al empleo, la OIT considera que “la edad mínima de admisión al empleo no podrá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar o en todo caso a los quince años”. Sin embargo, tal y como se demuestra en el cuadro 1, por lo que se refiere a América Latina y algunos estados de Europa y Estados Unidos, no hay unanimidad en la aplicación del Convenio en las diferentes legislaciones nacionales:

Cuadro 1. Fijación de la edad mínima de admisión al empleo y ratificación de Convenios OIT

PAIS	Edad Mínima	Convenio n° 138 (1973)	Convenio n° 182 (1999)
Argentina	16	11/11/1996	05/02/2001
Bolivia	14	11/06/1997	06/06/2003
Brasil	16	28/06/2001	02/02/2000
Chile	15	01/02/1999	17/07/2000
Colombia	15	02/02/2001	27/11/2001
Costa Rica	15	11/06/1976	10/09/2001
Cuba	15	07/03/1975	no ratificado

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
 otra perspectiva del trabajo infantil**

Ecuador	14	19/09/2000	19/09/2000
El Salvador	14	23/01/1996	12/10/2000
Guatemala	14	27/04/1990	11/10/2001
Honduras	14	09/07/1980	25/10/2001
México	14	no ratificado	30/06/2000
Nicaragua	14	02/11/1981	06/11/2000
Panamá	14	31/10/2000	31/10/2000
Paraguay	14	27/11/2003	07/03/2001
Perú	14	13/11/2002	10/01/2002
República Dominicana	14	15/06/1999	15/11/2000
Uruguay	15	02/06/1977	03/08/2001
Venezuela	14	15/07/1987	26/10/2005
España	16	16/05/1977	02/04/2001
Estados Unidos	16	no ratificado	02/12/1999
Italia	15	28/07/1981	07/06/2000
Reino Unido	16	07/06/2000	22/03/2000

Fuentes: elaboración propia a partir de Database of International Labour Standards.

El mismo IPEC (Edmonds, 2008) denuncia la dificultad de dar una definición universalmente válida y aplicable por todo los Estados.

Entre los estudios analizados existen distintas posiciones: los que reconocen como trabajo infantil sólo las actividades que contribuyen significativamente a las entradas económicas de la familia (Mac Ewan Scott, 1987); los que se declaran favorable a una definición más amplia que no excluya las actividades que entran en la esfera de la reproducción material de la familia, es decir el trabajo doméstico (Engelhardt, 1982); quienes proponen una delimitación conceptual aún menos estrecha, incluyendo todas las actividades lícitas directas a la producción o comercialización de bienes y servicios remuneradas o no remuneradas (Yáñez, 1993); y, finalmente, quien incluye también las actividades ilegales, como el hurto o la prostitución, si éstas son consideradas trabajo por los mismos niños y niñas (Schibotto, 1995).

De acuerdo con el estudio teórico más significativo sobre el trabajo infantil, el de los economistas Basu y Van (1998), se considera el trabajo infantil como aquellas actividades, sin ulteriores aclaraciones, que los padres permiten que sus hijos e hijas hagan sólo cuando la familia no puede satisfacer las necesidades básicas de sobrevivencia. A lo largo de este ensayo, se retomarán y debatirán las dos cuestiones claves de esta teoría, también conocida como el axioma del lujo: primero el trabajo infantil como estrategia de supervivencia, segundo son los padres los que deciden sobre el ingreso en el mercado laboral de los menores. En este punto, sólo se considera oportuno apoyarse en ella para la amplitud de realidades que abarca su definición inicial.

Así rescatando la dimensión psicológica, Manfred Liebel (2006a) académico alemán, investigador y acompañante de los movimientos de la infancia trabajador, advierte que el trabajo de los NNATs no es consecuencia únicamente de la pobreza, sino que la pobreza define las condiciones de trabajo y limita sus posibilidades.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

Cada lectura más o menos restrictiva del fenómeno implica una diferente representación y se basa sobre evaluaciones y valores de referencia que inciden tanto en el análisis teórico como en la práctica operativa de las consiguientes soluciones propuestas para abordarlo. Como señala Rausky (2009a) “no se trata simplemente de una cuestión terminológica, ya que cada término tiene connotaciones valorativas diferentes”.

Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, el trabajo es entendido como una actividad remunerada. Sin embargo, en la realidad, se encuentran con más frecuencia niñas y niños que desarrollan actividades no remuneradas, por ejemplo en negocios familiares o dentro del hogar. Los movimientos feministas, entre otros, enseñan que hasta el trabajo no remunerado tiene un valor económico. Considerando un caso típico, si una niña cumple de manera continuativa actividades domésticas o servicios en ámbito familiar en lugar de la madre, le permite a ésta realizar un trabajo fuera del hogar familiar. El valor económico del trabajo doméstico familiar de niños, niñas y adolescentes no es contabilizado, pero, sin dudas, éste sirve para liberar el tiempo de las madres que pueden ingresar en el mercado laboral y aumentar los ingresos del sueldo familiar. En este sentido, quizás, resulte más simple calcular la contribución económica aportada por las y los menores que trabajan en los negocios familiares, donde no son retribuidos personalmente y los ingresos se suman a los familiares.

Por tanto, cuando hablamos de trabajo infantil tenemos que tener en cuenta las distintas formas que toma y las múltiples variables en que se expresa.

Hay distintas tipologías de trabajo respecto a los diferentes sectores de actividad (agrícola, industrial, comercial, servicios, etc.) y dentro de la misma tipología, chicas y chicos pueden desempeñar tareas distintas: los más pequeños realizan las más livianas, y los más grandes las más complejas y pesadas. Además, los trabajos se pueden diferenciar por los tiempos de empleo, caracterizándose por distintos grados de flexibilidad: pueden desarrollarse a lo largo de todo el año o sólo durante el verano, todos los días o algunos días de la semana, pueden ser de tiempo completo o parcial, continuos o eventuales. En general, el tiempo dedicado a las actividades laborales se incrementa cuando el compromiso escolar ha concluido.

Considerando la diferenciación por género, se nota la existencia de trabajos masculinos y trabajos femeninos. A las pequeñas está reservada, generalmente, toda el área reproductiva y el área de soporte a los familiares en las actividades autónomas o dependientes, si se consideran apropiadas al rol femenino; mientras que los varones están más involucrados en trabajos con terceros o en actividades desempeñadas de manera autónoma.

Otra diferenciación se debe a las características del contexto laboral y, en especial, a todos los aspectos de relaciones que les conciernen. Algunos trabajos ofrecen mayores posibilidades de socialización porque se desarrollan fuera del ámbito familiar o porque, implican un contacto directo con otros y por ende favorecen, de alguna manera, el fortalecimiento de relaciones que permiten extender su propio mundo social. Al contrario, para quienes están empleados sobre todo en actividades en el hogar o dentro del ámbito familiar, el trabajo no asume las mismas características, colocando el rol de los NNATs dentro de una dimensión privada que dificulta su visibilidad.

Finalmente, no se pueden olvidar aquellos trabajos que no siempre son reconocidos como tales. Como ya se ha notado, es un hecho que afecta a la mayoría de las actividades desarrolladas dentro del hogar, pero habría que plantear también la cuestión

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

de los trabajos realizados en el mundo del espectáculo, legalmente reconocidos, que cada año emplea a preadolescentes y adolescentes en una cantidad no pequeña, y de los cuales nadie habla como verdaderos trabajadores, o el trabajo de las y los pequeños campeones del deporte que a menudo están desarraigados de su propio entorno de vida para seguir los intereses de las sociedades que los compran.

En conclusión, no existe un único aspecto del trabajo infantil. La realidad es muy compleja: cada actividad laboral tiene sus características propias, distintas motivaciones, distintas modalidades y posibilidades de aprendizaje, distintas conexiones con la asistencia a la escuela, una diferente construcción de la identidad de los menores involucrados. En fin, cada sujeto es único y posee una propia historia personal y social. Todo esto implica la imposibilidad de hacer frente a una multitud de formas diferentes con un enfoque único.

En los últimos años, se ha intentado crear una diferenciación entre trabajos dañinos, peligrosos y degradantes, identificados con la expresión inglés *child labour*, mientras que aquellos compatibles con el desarrollo del niño vienen identificados como *child work*. Según Edmonds (2008), bajo la definición de “child work” se considera los NNATs que desempeñan un *light work*, un trabajo ligero, siendo éste un trabajo de mercado realizado por los adolescentes entre 12 y 14 años, no peligroso y por debajo de las 14 horas semanales.

Dicha diferencia ha acabado para caer en la trampa de considerar *child work* exclusivamente los trabajos reproductivos y aquellos desempeñados en la esfera familiar, y *child labour* todos los demás. No obstante, la cuestión no es tan simple: no todo lo que ocurre en la familia es positivo o bueno, así como no todo lo que ocurre en ámbito extra familiar es negativo o malo.

El trabajo de las niñas, niños y adolescentes depende del contexto y del entorno en que viven, de la historia de cada sujeto, de la de su familia o de la comunidad a la cual pertenece, de la relación con otras agencias de socialización como la escuela y de las modalidades mismas en qué se desempeña y, no último, depende de quién ha tomado la decisión de trabajar.

No se puede acabar este debate acerca de la definición del trabajo infantil sin contribuir con la reflexión más profunda sobre la realidad que aporta Alejandro Cussianovich, académico, fundador y colaborador de los movimientos de NNATs, inspirador de la pedagogía de la ternura: “cada niño pobre es un niño trabajador, aunque no realice hoy día ninguna concreta actividad laboral. Y ello porque de todas maneras se trata de un niño que crece y se educa en un medio obrero, en una cultura del trabajo como fuente de supervivencia, en un entorno de trabajo, un niño destinado de todas maneras al trabajo, tarde o temprano que sea” (cfr. Rodríguez, 2009).

3. El estado de la cuestión: debate sobre el trabajo de los niños, niñas y adolescentes en el mundo.

A partir de los contrastes de interpretaciones más o menos evidentes sobre lo que se entiende como trabajo de menores o trabajo infantil, se han ido desarrollando y consolidando tres distintos enfoques que dan lugar a un intenso debate internacional: el abolicionismo, el pragmatismo y la valoración crítica. Visto de manera amplia y

general, donde hay niños, niñas y adolescentes trabajadores se puede trabajar para la erradicación de este fenómeno; se puede aceptar parcialmente el trabajo de los menores de 18 años cuando se actúa directamente en la realidad pero se les desconoce en las discusiones y definiciones de las políticas internacionales, o, por último, se puede reconocer a los menores la posibilidad de trabajar, ocupándose de la reglamentación de esta actividad.

3.1. Abolicionismo y enfoque pragmático

Desarrollando más específicamente el primer enfoque, vemos que, según los abolicionistas, el trabajo infantil debe de ser eliminado y erradicado: niños y niñas no deben trabajar. Sólo se acepta que ayuden a sus propias familias con un pequeño aporte. Los niños y las niñas deben pasar la mayoría de su tiempo en la escuela y, cuando sea posible, en los espacios de diversión y juego, no en los lugares de trabajo. El trabajo, como muchos otros tipos de responsabilidad, es una acción que se considera sólo para los adultos. Su ejercicio por parte de sujetos que aún no son adultos representa un obstáculo al adecuado desarrollo físico, educativo y emotivo del individuo. Según Feldam y otros (1997), en un libro publicado por UNICEF Argentina: “el trabajo infantil constituye una amenaza a la salud de los niños y las niñas (...), además, el tiempo que un niño o una niña utilizan para trabajar es generalmente un tiempo robado a la escuela, al juego y al sueño”. El trabajo no sólo afecta de manera negativa al desarrollo personal sino que entra en abierto contraste con la escuela y sus objetivos de aprendizaje. Por esta razón, representa un factor determinante de la exclusión social de las y los menores. Según los mismos autores, el trabajo y la escuela son dos elementos irreparablemente en tensión, dado que la escuela es considerada el único ámbito apropiado para la infancia. Sobre este modelo se basa la concepción de la escolarización como principal instrumento de lucha contra el trabajo infantil. En este sentido, el enfoque escuela-céntrico es el resultado de un proceso histórico sobre todo occidental, a raíz del cual se ha dado un cambio histórico en el rol de referencia de la familia y de la comunidad, por el cual la educación pasa a ser de competencia mayormente de la escuela.

Otra clave de la posición abolicionista es el principio del círculo vicioso, o de la trampa de la pobreza. La miseria es una de las principales causas generadoras del problema del trabajo infantil pero, a su vez, la existencia de niños, niñas y adolescentes trabajadores es una de las causas de la pobreza. De esta manera, no se podría pensar en mejorar las condiciones económicas si no se realiza con éxito la erradicación del trabajo infantil.

Siendo conscientes de que es difícil generalizar un pensamiento al interior de una clasificación rígida, se puede considerar a la OIT como principal exponente de las posiciones abolicionista, a través del ya citado IPEC, que desde 1992 es el mayor programa de asistencia técnica realizado para la erradicación del trabajo infantil. Las finalidades declaradas del programa son: prevención del trabajo infantil, la salida de los NNATs de los trabajos peligrosos, la oferta de alternativas y mejoramientos de las condiciones de trabajo. En línea coherente con la posición de fondo de la OIT, los anteriores son objetivos intermedios para la eliminación del trabajo infantil a priori, tal y como emerge de los numerosos documentos disponibles. Rausky (2009b) señalando

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

un informe de la OIT¹, afirma que en el IPEC “se asiste a los países en la formulación, implementación y ejecución de intervenciones y/o programas que ayuden a prevenirlo y eliminarlo”.

El enfoque pragmático, por su parte, no constituye una verdadera posición ética en sí misma. Se trata de una reedición de la posición pro erradicación cuya lectura llega a ser políticamente coherente, dados los más recientes desarrollos de la investigación en la materia de la infancia trabajadora. La tesis de fondo de quienes tienen esta posición es que los menores no deberían trabajar pero, considerado que es necesario que lo hagan, es preciso operar para que se limiten los efectos negativos. La escuela, con varios matices pero siempre cercana a la visión del presente, es el lugar ideal donde la niñez debería transcurrir la mayor parte de su tiempo. Se reconoce que el trabajo y la participación de los niños y niñas pueden tener algunas potencialidades formativas, pero de manera parcial, de modo que los proyectos propuestos difícilmente están realmente focalizados al trabajo que no perjudica o al protagonismo de las personas afectadas.

Sin duda, este enfoque representa un paso adelante en la representación del fenómeno con respecto a la que está en la base de la posición abolicionista. No obstante, se queda en un limbo ético del hacer de la necesidad virtud y, como se analiza en el siguiente apartado, esto está lejos del realismo constructivo típico de la valoración crítica. De hecho, resiste la idea que un NNAT es inevitablemente condenado a ser un adulto sin cualificación profesional y que, por ende, difícilmente podrá salir de las condiciones de pobreza en que se encuentra.

A veces, las mismas organizaciones que se pueden acercar a esta posición lanzan estrategias de acción como aquellas ligadas a la adopción de cláusulas sociales que llevarían a identificar y diferenciar los productos hechos o no por menores. Esta decisión ha sido muy utilizada por la cooperación internacional al desarrollo y por algunas organizaciones de comercio justo². Expertos del sector aseguran que un boicot de este tipo, sin un profundo análisis de los impactos en el medio y largo plazo, pueda resultar en procurar más daños que beneficios. De igual manera, se han dado campañas de “stop al trabajo de los menores de X años”, sin tener en consideración los millones de NNATs que ya viven en la informalidad más severa. Una cláusula de este tipo obligaría a los gobiernos de muchos países a reprimir cualquier forma de trabajo de la niñez, la cual quedaría explícitamente fuera del amparo de la ley con el riesgo consecuente y real de verse empujada hacia peores formas de abuso, en talleres clandestinos, en la explotación de la prostitución o en el tráfico de sustancia ilegales. Sin ningún tipo de protección, la condición de la infancia sería ulteriormente marcada de manera negativa.

De acuerdo con esta posición, se encuentra por ejemplo la Marcha Global contra el Trabajo Infantil (el punto de vista de los niños pero con las ideas de la OIT) que se declara en contra de la explotación del trabajo de las y los menores (visión cercana a la de la valoración crítica, como se expone en el siguiente apartado), pero utiliza también

¹ OIT (2005) Programas Nacionales y buenas prácticas en el área de educación para combatir el trabajo infantil en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT.

² Dicha visión del comercio justo en contra del trabajo infantil no es totalmente coherente con los 10 principios del comercio justo, acordados internacionalmente, en los cuales se habla de explotación infantil y no de trabajo infantil. Aunque es cierto que también en este ámbito se padece de la ambigüedad de los términos que conlleva a posiciones diferentes según las organizaciones y federaciones que trabajan con el comercio justo.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

términos y asuntos puramente abolicionistas, apoyando plenamente la Convención n° 138 de la OIT y su impostación represiva. Efectivamente, una de las finalidades de la Marcha ha sido impulsar el consenso y el soporte de la sociedad civil con respecto al recorrido que, paralelamente, se estaba cumpliendo en la legislación internacional para llegar a una Convención que resolviera el problema del trabajo infantil. Sin admitir, el fracaso de la precedente Convención n°138, que no había tenido el apoyo esperado por parte de muchos gobiernos, se afirmó que la nueva Convención (n°182) iba a ofrecer una integración y la profundización de su antecedente.

La Convención n°182, y la Recomendación n° 190 que la amplía, priorizan la eliminación de las llamadas “peores formas de trabajo infantil”, reconocidas como aquellas formas de explotación del sujeto menor de edad, que violan uno o más derechos fundamentales de la infancia con el objetivo de producir un valor económico del cual nada, o una fracción marginal, se queda en las manos del sujeto que trabaja. Dichas actividades no tienen nada que ver con el concepto de trabajo, infantil o no, puesto que por sus naturalezas o no son aptas para ser desarrolladas por un niño o una niña (la prostitución o el empleo en las guerras), o sobre todo, no deben ser consideradas *trabajos* ni cuando los desempeña una persona adulta (producción y tráfico de sustancias estupefacientes, explotación y esclavitud). De acuerdo con Rausky (2009b): “en estas actividades no hay procesos de trabajo alguno dado que la relación se establece por vía de la coerción y tiene un profundo significado de degradación del ser humano”.

Por lo que concierne el empleo de menores en conflictos armados, haría falta simplemente que la OIT se mantenga en la línea del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) que tipifica como Crimen de Guerra “reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades” (Artículo 8 –XXVI).

En el momento en que se habla de niñas utilizadas en los burdeles, niños camellos de la droga o armados con machete, las conciencias públicas e institucionales se sienten mejor dispuestas a derogar líneas de financiación o firmar documentos que apelan a la erradicación de este supuesto trabajo infantil. Sin embargo, en la vida real, la situación de aquel colectivo de niños, niñas y adolescentes expuestos al drama de la explotación sexual, o la implicación en los conflictos armados difícilmente será mejorada, o hasta tocada, por aquellas herramientas propuestas por las convenciones de ámbito laboral. Esto se debe a que, dichos fenómenos, no tienen nada que ver con el trabajo, sino que deben ser combatidos y derrotados, después de un examen de carácter sistémico, a través de iniciativas mucho más discutidas y mucho más específicas. Sobre todo, es preciso repetir que se debe empezar a llamar y tipificar estas actividades por lo que realmente son: delitos, sin discriminante del factor etario, como reivindican los mismos movimientos de NNATs organizados.

Concluyendo, el enfoque pragmático se puede considerar como una evolución de la perspectiva abolicionista y, por los documentos estudiados, se puede acercar al pensamiento de UNICEF, y de algunas grandes ONGs como Tierra de Hombres y Save The Children.

De manera específica, Save The Children no promueve ni la prohibición generalizada del trabajo infantil, ni defiende incondicionalmente el “derecho a trabajar”, puesto que no es un derecho contemplado en la Convención de los Derechos de los Niños. “No obstante, las niñas y los niños sí tienen una serie de derechos, como el derecho a la

supervivencia y el derecho a la educación que pueden beneficiarse del trabajo infantil”. Para la organización, algunas formas de trabajo, conjuntamente con políticas educativas inclusivas y de protección social, pueden ser funcionales para alcanzar dichos derechos³.

3.2. La valoración crítica

En la posición éticamente opuesta al abolicionismo, se encuentra el enfoque de la valoración crítica. Ante todo, es necesario y urgente aclarar, de la manera más detallada posible, lo que se entiende por valoración crítica. De acuerdo con Schibotto (1995), valorar críticamente el trabajo de adolescentes, niños y niñas no significa, bajo ninguna circunstancia, justificar su explotación y sus explotadores. Significa valorar los NNATs en cuanto a potenciales actores de críticas a los injustos mecanismos sociales. Consiste en valorizar la organización de los NNATs, su emergencia histórica, su derecho a ser reconocido como grupo social y no sólo como una “sumatoria de desesperaciones individuales” (Schibotto, 1995).

En el ámbito de este enfoque, el fenómeno del trabajo infantil se analiza con profundidad con el objetivo de buscar los aspectos que se pueden valorizar para proceder, bajo una mirada crítica, a su promoción.

La valoración crítica nace de la convergencia de dos corrientes distintas pero absolutamente compatibles. La primera ha madurado en el plano académico, como consecuencia de algunas investigaciones pedagógicas. La segunda es el resultado de la experiencia decenal de proyectos e intervenciones no institucionalizadas con la infancia trabajadora y la infancia de la calle. Ulteriormente, a las dos se une la original experiencia de los movimientos de NNATs y jóvenes trabajadores latinoamericanos, africanos y asiáticos.

Quienes sostienen el enfoque de la valoración crítica no consideran el trabajo infantil por el solo hecho de ser una actividad desempeñada por menores de edad, como algo negativo en sí mismo. Por ende, no lo consideran como un fenómeno siempre indeseable. En cambio, tienen en consideración el significado que el trabajo asume para cada NNAT. Dicho significado se puede resumir en dos tendencias generales: por un lado, la posibilidad de contribuir al sustento de la familia, a veces de manera determinante entre la supervivencia o su contrario, y por otro, representa la base para consolidar una autoestima útil para construir su propia identidad.

La promoción del NNAT es puntalmente ignorada por los programas de intervención de matriz abolicionista, al contrario de lo que ocurre en las intervenciones inspiradas en la valoración crítica, en la que las y los colaboradores-educadores intentan incesantemente contribuir a la activación de los procesos de participación, organización, movilización social de los menores. Estos procesos tienen el objetivo de acompañar a los NNATs en su acción consciente y colectiva para la mejora de su formación y educación en general.

Las razones que fundamentan la base de esta perspectiva derivan sustancialmente de dos órdenes de consideraciones: el primero es relativo a la interpretación del concepto “infancia” y a la concretización de sus derechos de participación reconocidos en las

³ Save The Children, Posicionamiento sobre el Trabajo Infantil
http://www.savethechildren.es/docs/Ficheros/255/posicionamiento_trabajo_infantil.pdf

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

Convenciones Internacionales. El segundo es inherente a la percepción del trabajo y de los sujetos que pueden practicarlo.

Las consideraciones anteriores llevan a una posición absolutamente contraria a la percepción del niño que parece ser el fundamento de todas las intervenciones internacionales que se dirigen normal e históricamente hacia él. Una percepción según la cual la infancia es un periodo de vida que no tiene reconocido ningún derecho-deber de asumir responsabilidades económicas. Un periodo de vida que se debe dedicar exclusivamente a la recreación y al aprendizaje, sinónimo de escolarización convencional. A pesar de que, en muchos contextos, el trabajo es tradicionalmente una componente importante de los procesos de socialización y representa una reacción racional a las limitadas opciones que las y los menores y sus familias tienen a su disposición.

Mirando desde el punto de vista jurídico, la negación del derecho al trabajo, recordando que trabajo no es explotación, es la negación de un derecho humano. Cada persona, en el momento en que las condiciones lo requieren deben de tener el derecho de poder hacerlo y nadie tiene la facultad de negárselo⁴ (Bazán, 1997). Al contrario, todo el mundo debería actuar para que cada sujeto pueda elegir libremente y actuar en las mejores condiciones posibles.

En este nivel de análisis, y dada una posición tan radical, se considera necesario definir qué trabajo es considerado deletéreo para la niñez y la adolescencia. La temática es bastante delicada, puesto que un trabajo puede ser perjudicial y dañino por su misma naturaleza y/o por las modalidades en que se desarrolla. Por ejemplo, trabajar con disolventes químicos o en la minería son labores peligrosas de por sí, y, por su naturaleza, no son aptas para ser desempeñadas en la infancia. Coser balones o tejer alfombras, al contrario, no son labores negativas en sí mismas, ni siquiera si las realiza una niña, pero pueden llegar a ser lesivas si el lugar en el que se cumplen no es sano, si la retribución es inadecuada, si el horario de trabajo es excesivo en relación con las necesidades biológicas, psicológicas y socializantes del sujeto.

El hecho por el cual un trabajo es dañoso depende, entonces, de múltiples factores: el tipo de tareas, el horario de trabajo, el nivel de exposición a los riesgos, la edad del sujeto, sus posibilidades de acceso a la educación o el tipo de relación vivida en la familia, entre otros.

En síntesis, la valoración crítica no considera el trabajo infantil como un problema, ni mucho menos una tragedia a la cual hay que poner remedio a través de una drástica e indiferenciada erradicación, sino que lo considera como un fenómeno que debe llevar a plantearse algunas preguntas y a pensar diferentes tipos de intervenciones miradas a niveles comunitario e individual.

Para concluir, no se puede obviar el hecho que en nuestra historia y cultura, de base judeocristiana, el trabajo posee un valor positivo y representa un derecho, no sólo desde el punto de vista económico, sino que el trabajo ennoblece, brinda una identidad y un rol social. Quienes abogan para la valoración crítica, entre ellos los movimientos de NNATs, plantean la siguiente cuestión: ¿por qué ese valor ennoblecedor del trabajo se anula cuando se asocia a la imagen de un niño? ¿Por qué no se valora de la misma

⁴ Art.23 “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y la protección contra el desempleo.” Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948

manera el trabajo realizado en condiciones de dignidad y respeto de los derechos humanos? (Associazione NATs, 2002).

En el enfoque de la valoración crítica, dignidad y trabajo digno son dos de las palabras claves. A través de ellas, su discurso se diferencia de lo de la OIT, cuyo principal objetivo es “Trabajo Decente para Todos”. “Digno” y “decente” son sinónimos pero, en este contexto, tienen matices diferentes: “trabajo decente” se refiere a las condiciones externas socialmente aceptables, mientras que “trabajo digno” lo hace a “una realidad más profunda que afecta a la interioridad, la identidad, la sensibilidad y la vocacionalidad del ser humano” (Cussianovich, 2009).

4. Los movimientos de NNATs: asumiendo el papel de protagonistas

A lo largo del apartado introductorio se ha remarcado el hecho que las imágenes de la explotación y de la impotencia no son del todo representativas del complejo fenómeno del trabajo realizado por niños y niñas de todas las edades.

Al lado de las realidades que estas imágenes puedan representar, con mayor o menor fidelidad y ética, existen otras como aquellas de las y los niños trabajadores no aislados, sino unidos en movimientos, que hacen de la organización colectiva, de la solidaridad, de la conciencia y de la reivindicación de sus propios derechos sus puntos de fuerza y de valor.

Son miles los niños, niñas y adolescentes trabajadores que participan a la experiencia de los movimientos auto-organizados de los NNATs, presentes principalmente en América Latina, en algunos estados de África y en la India.

La práctica de los movimientos nace de la experiencia directa que las niñas y los niños tienen con las actividades laborales y sus relaciones con ellas. Consecuentemente, reconocen su trabajo como una contribución importante a la estrategia de sustento de las familias y como forma de participar en la vida social y económica del propio contexto.

Los NNATs asumen a menudo la responsabilidad en primera persona con respecto a su propia sobrevivencia y son parte integrante de la realidad social en la que viven.

Dicho en sus propias palabras: “Si no trabajáramos seríamos analfabetas, viviríamos en calzoncillos, viviríamos en la miseria, nos moriríamos de hambre” - “Si no ganamos dinero, no podemos curarnos ni arreglarnos los dientes y adiós al estudio.” (cfr. en Liebel, 1996).

Los movimientos tienen como objetivo potenciar el protagonismo de sus actores principales, para que no se sientan sólo víctimas sin alguna herramienta de defensa, sino que, a través de la organización colectiva y democrática de sus grupos, puedan asumir conciencia de sus propios derechos y recuperen o aumenten, según los casos, su autoestima. Asimismo, asumir conciencia que las condiciones de pobreza se pueden cambiar en el tiempo, que la pobreza no es un destino ineludible (Bruner, 2001). De acuerdo con Dagnino (2005), asumir “una conciencia de su propio saber y poder a través de su trabajo que apunten hacia la construcción de un proyecto de futuro”.

Para la mayoría de los NNATs procedentes de sectores populares y pobres, el trabajo es un ámbito significativo de construcción de su identidad individual y social. Por ello, la práctica de los movimientos se basa en el reconocimiento y la valoración crítica del trabajo infantil. Empezando por la toma de conciencia del valor de su propio trabajo, el

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

NNAT mismo es capaz de, y tiene las herramientas necesarias para, exigir que no se le explote y se le trate justamente, desde el punto de vista personal y también económico.

El enfoque de los movimientos de NNATs es, entonces, contrario a la prohibición indiferenciada y genérica del trabajo infantil. Los NNATs se encargan de reglamentar y tutelar todos aquellos trabajos que no son negativos de por sí, por el mero hecho de ser realizados por menores, sino que si no interfieren con el desarrollo psicofísico y se desempeñan de manera compatible con los procesos educativos y de socialización, pueden brindar una identidad positiva a quienes los ejercen.

Con el objetivo de la construcción de su identidad y protagonismo, los movimientos consideran fundamental hacer de manera constante el análisis del contexto mundial en el que se inserta el fenómeno del trabajo de los menores, junto con el análisis de sus propias experiencias de vida. A partir de este análisis, los NNATs proponen una crítica sustancial a los mecanismos de desequilibrio e injusticia social que determinan la explotación y el dominio sobre la vida de las personas. En las mismas líneas de pensamiento, consideran que el sistema económico capitalista global, los planes de ajustes estructurales impuestos por los organismos financieros y la desigualdad de oportunidades y en el reparto de los recursos entre Norte y Sur del mundo determinan la necesidad de que todos los miembros de una familia den su propio aporte para garantizar la supervivencia. Esto significa que también los niños y las niñas son actores fundamentales del sistema económico y aportan al sustento del contexto social en el que viven. El trabajo tutelado, entonces, no sólo es entendido como fuente de ganancia sino, sobre todo, como acto de solidaridad hacia la familia y como experiencia educativa que permite participar activamente en la vida de la sociedad.

Los movimientos se basan en cinco pilares fundamentales: protagonismo, participación, responsabilidad, solidaridad e identidad social. Además, se organizan según criterios de representación y de organización democrática, gestionados y dirigidos por parte de los mismos NNATs: son las niñas, niños y adolescentes que discuten y reflexionan sobre su propia experiencia de trabajadores, intercambian y debaten opiniones, y deciden en qué actividades comprometerse, qué proyectos llevar a cabo y cómo trabajar para los derechos de la infancia. Las y los adultos están presentes y acompañan en las actividades en calidad de colaboradores, pero no se superponen en la participación y en las decisiones de los reales protagonistas de los movimientos.

Las actividades propuestas por los movimientos están dirigidas a la toma de conciencia de sus derechos, a su defensa y reivindicación a través de la práctica colectiva y las experiencias de cooperación y solidaridad. Sobre estas bases, los movimientos promueven servicios de apoyo para los NNATs, tales como comedores, bibliotecas, escuelas con horarios flexibles y metodologías alternativas que permitan compaginar trabajo y estudio, casas de acogida, servicios de salud básicos, microempresas, y talleres donde se ofrece una alternativa de trabajo digno para aquellos NNATs que están intentando salir de una situación de explotación laboral.

Según la perspectiva de estos movimientos, la visibilidad social importa. Es decir, si se contempla a la niña trabajadora únicamente con la mirada compasiva y paternalista, como alguien que necesita ser tutelada porque es incapaz e indefensa, que sufre una experiencia marginal y empobrecedora, se acaba por ver en ella sólo una víctima, una desventajada, una pobre, una persona que vive en una situación de ilegalidad de la cual hay que avergonzarse o no se debe hablar. De esta manera, se contribuye a construir una identidad en negativo de las niñas y los niños que trabajan. Se les percibe sólo como un

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

conjunto de carencias y no como los portavoces de un proyecto de vida que existe en cualquier niño, independientemente de su propia condición.

Dentro de la experiencia de los movimientos, es posible no sentirse como individuos aislados, es posible sentirse fuerza social, encontrar reconocimiento recíproco en la comunicación y en el intercambio de sus propias experiencias en el trabajo y en la vida, y construir, por ende, una identidad positiva.

En las perspectivas del crecimiento de protagonismo, las y los niños que trabajan se hacen promotores de las propias instancias directamente en las instituciones, reivindicando también una participación política de las decisiones que les conciernen e intentando comunicar con las instituciones.

Destaca, entonces, un nuevo paradigma de la infancia. Una visión que reconoce un rol histórico de los niños, niñas y adolescentes, que no les considera marginales, sino personas que pueden influir en la construcción de la sociedad actual, que valoriza su vida y las actividades que realizan, como experiencia de construcción y participación social reales y significativas.

En la visión predominante, la infancia es considerada un espacio de preparación teórica para valores y competencias que se practicarán con la edad adulta, en el futuro. Sin embargo, bajo un nuevo paradigma del protagonismo de la infancia, los NNATs aprenden y ponen en práctica en el presente la responsabilidad, la capacidad de organizarse y gestionar el cotidiano, la capacidad de activarse para generar utilidad desde el compartir, la capacidad de implicarse en actividades más allá de las perspectivas de un beneficio estrechamente individual, y de mantener en potencia en el presente.

Es sin duda una visión que no coincide con aquella privatizada y proteccionista con cual tradicionalmente se mira a los menores de los países desarrollados, que considera la condición como justa y necesaria a priori para cualquier niño o niña, en cualquier tiempo y lugar. Como si la escuela y el tiempo organizado y confeccionado para el uso, los consumos y las diversiones, fueran los únicos y naturales ámbitos de vida de toda la infancia del mundo, o el objetivo último de cada intervención con menores. Quizás, es justo ésta la razón por la que, a menudo, también los proyectos de desarrollo y cooperación acaban por imponer condiciones y estrategias de intervención guiadas con enfoques eurocéntricos y de fuerte dominio cultural, a través de soluciones descontextualizadas y pre confeccionadas que, sin embargo, en algunas situaciones, salvan de la explotación y de la miseria a personas que no pueden desarrollar un discurso más amplio de protección colectiva, de rescate social y de participación.

4.1. El origen del movimiento NNATs en América Latina: EL MANTHOC

Presentar la situación de los movimientos de la infancia trabajadora en América Latina no sólo significa recorrer un camino de más de 30 años de historia, sino analizar las situaciones más diversas en el interior de los distintos países.

El Perú puede ser identificado como el contexto ejemplar, puesto que, en este país han tenido origen los primeros movimientos de NNATs, que luego se han difundido en otros continentes. En Perú han logrado un nivel de articulación y difusión capilar en todo el territorio nacional.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

La estructura de los movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores tiene su origen en el pensamiento del primer movimiento: el MANTHOC (Movimiento de Adolescentes y Niños Trabajadores Hijos de Obreros Cristianos)

El MANTHOC nace en Perú en 1976, como respuesta de las inquietudes de algunos jóvenes comprometidos en el mundo del voluntariado y del asociacionismo cristiano de la JOC (Juventud Obrera Cristiana), entre los cuales destacan Nelly Torres Almeida, durante largo tiempo presidente del movimiento y Alejandro Cussianovich Villarán, que hemos presentado en el primer apartado.

En la segunda mitad de los años 70, el país andino sufría una crisis política, social y económica que lo llevaría al borde del colapso, el empleo empezaba a disminuir, así como empeoraban las condiciones de trabajo. “El Perú se encontraba en un contexto social y político marcado por un gobierno militar, había una creciente represión con la población que se manifestaba en los despidos de obreros al amparo del Decreto Ley 011, la implantación del estado de emergencia y la suspensión de garantías.” (www.MANTHOC.org.pe).

La inmigración masiva desde los Andes agudizaba ulteriormente la situación de precariedad de una creciente porción de la población. Los niños y las niñas, que en su gran mayoría ya eran trabajadores o lo iban a ser muy pronto, sufrían particularmente de esta coyuntura. Es en este momento que se desarrolla la idea de crear un movimiento de y para los niños trabajadores, desde la asunción de que ningún otro sujeto iba a intervenir para tutelar sus derechos e intereses, y que los niños debían demostrar ser capaces de promover sus propios derechos de manera autónoma participando activamente en la organización de este movimiento. Por todo lo anterior, el MANTHOC no ha nacido como un sindicato o como una organización de clase, sino que ha nacido como una comunidad (art. 3 del Estatuto del Movimiento). Como una organización cuyo objetivo era ayudar a la infancia trabajadora a discutir sus propios problemas y apoyarles en enfrentarse a ellos en primera persona.

La inspiración cristiana que está en el centro del compromiso del movimiento se fundamenta en la Teología de la Liberación, que a través de la Educación Popular, inspira la reflexión, la acción y la evaluación de las comunidades de base, eclesiales y no.

Los primeros dos años de vida del MANTHOC fueron particularmente inciertos, caracterizados tanto por un gran entusiasmo, como también por la dificultad de crear, sin cogniciones preliminares, una organización de grupos de niñas, niños y adolescentes trabajadores, que estuvieran preparados para auto-gestionarse y auto-estructurarse. No obstante, los años 80 fueron un periodo de crecimiento. En 1988, tras el primer encuentro nacional, el MANTHOC ha desarrollado gradualmente y consolidado una estructura funcional bastante compleja y articulada.

La base del movimiento está constituida por diversos grupos locales presentes en todo el territorio nacional peruano. Superan las 120 unidades, y cada uno tiene nombre propio, generalmente el nombre del barrio de procedencia. Los grupos pueden tener la sede en una casa del MANTHOC, un lugar donde los miembros del movimiento y todas las niñas y niños que trabajan en esa aérea pueden utilizar distintos servicios. El grupo es como una pequeña comunidad, en la cual los NNATs aprenden a valorizarse y conocerse a sí mismos y a los demás, a organizarse y expresarse. Debatendo acerca de la propia condición de niñez trabajadora, encuentran el apoyo y la solidaridad mutua,

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

además de la amistad y la comprensión, los juegos y la alegría. Por lo que se refiere a la edad, el Estatuto indica entre 6 y 15 años (art. 4), pero en la práctica no hay límites etarios que regulen la participación en el movimiento.

Cada casa y grupo de base cuenta con dos delegados o delegadas. Comúnmente, un delegado se ocupa de las cuestiones internas del grupo, sobretodo de preparar la asamblea semanal. Mientras que el otro participa en las reuniones externas de coordinaciones locales y departamentales. Actualmente, el MANTHOC está presente en dieciocho localidades de Perú, distribuida en once departamentos. Según las estimaciones de la asociación, los miembros efectivos son más de 2.200 NNATs, y los servicios llegan, en su totalidad, a alrededor de 5.000 menores.

La asamblea de los delegados de cada coordinación departamental se ocupa de los problemas locales, del trabajo realizado por los grupos, se avanzan ideas y propuestas, y al mismo tiempo se analizan los casos de compañeros o compañeras maltratadas o explotados. La función de las coordinaciones es esencial en la idea de “movimiento” como “desarrollo y propagación de una tendencia (...) social de carácter innovador” (Diccionario de la Real Academia Española, 2010)

Las reuniones y las asambleas del MANTHOC, en cada nivel, desde el grupo base hasta la coordinación nacional, aplican la metodología del movimiento: analizar la realidad, comprender una situación, asumir una opinión propia, decidir acciones concretas, celebrar los eventos y evaluar el resultado.

4.2. Coordinación continental e incidencia política: el MOLACNATs

Además del Perú, la experiencia está muy consolidada también en Bolivia, Paraguay y Colombia. Los movimientos han llegado a ser protagonistas y representativos de los niños, niñas y adolescentes trabajadores de los propios países dentro de los debates nacionales sobre las condiciones de la infancia y de la adolescencia.

Más allá de las diferencias contextuales, en América Latina existe el MOLACNATs (Movimientos Latinoamericano y del Caribe de Niñas, Niños y Adolescentes Trabajadores) que reúne a nivel regional las coordinadoras nacionales de movimientos y organizaciones de NNATs.

Tal y como aparecen en la propia página web del MOLACNATs, los movimientos miembros son : ONATsCol de Colombia, CORENATs de Venezuela, MOCHINATs de Chile, CONNATs de Paraguay, UNATSBo de Bolivia y MNNTSOP de Perú que es el de mayor presencia nacional. A la vez existen grupos de países que están en contacto: Guatemala, Argentina, México, Nicaragua y El Salvador (MOLACNATs, 2010).

Es preciso destacar que en los países de América Central y el Caribe, en los últimos tiempos, la situación de los movimientos ha empeorado debido a las catástrofes naturales y a las condiciones económicas y políticas inestables que han limitado las posibilidades asociativas de los NNATs y el soporte de sus actividades. Es sintomático, en este sentido, el caso del NATRAS de Nicaragua. Creado en 1991 a partir de la infancia organizada nicaragüense gracias al acompañamiento de un Movimiento de Solidaridad para los Derechos de los Niños de la calle, fue uno de los primeros movimientos infantiles a nivel internacional, y uno de los más activos en cuanto a autoanálisis y estudio de sus condiciones como trabajadores (Liebel, 1996). En este

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

momento, NATRAS se encuentra en “pleno proceso de redefinición de su organización y objetivos a mediano y largo plazo” (MOLACNATs, 2010).

A partir del primer encuentro de Lima en 1988, varias reuniones regionales y continentales marcaron la historia de esta coordinación, sirviendo para el intercambio y debate de varias experiencias, la planificación de las estrategias y los objetivos en el común intento de valorizar la experiencia de la infancia trabajadora.

La acción de MOLACNATs se construye desde los propios movimientos de base, y se divide en tres niveles: participación directa, desarrollo de programas e incidencia en políticas públicas. El primer nivel tiene como objetivo la participación para la defensa y la promoción de los derechos de la infancia en general y de los NNATs en particular. “Esto pasa por la organización de pequeñas experiencias organizativas en los lugares de trabajo, en las comunidades donde viven e interactúan los NATs con otros actores sociales” (MOLACNATs, 2010). En el segundo nivel se encuentran los programas que pretenden dar respuesta a las necesidades cotidianas y características sociales de los NNATs. Nacen a partir de sus realidades y experiencias de base y se desarrollan de forma focalizada, desde programas educativos y socio-laborales hasta proyectos productivos. Finalmente, como tercer nivel se entienden las experiencias, las prácticas y las aportaciones teóricas de los movimientos para el desarrollo de políticas públicas de infancia, tanto denunciando la inexistencia de políticas públicas y protección a los NNATs, como denunciando “la aplicación de medidas gubernamentales de cara a la Infancia Trabajadora contrarias al espíritu de la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, como son los casos de Perú, Paraguay y Colombia” y participando activamente en “la elaboración de políticas de protección a la infancia trabajadora como es el caso de Venezuela” (MOLACNATs, 2010).

Liebel (2006b) analiza el nivel de incidencia política de los movimientos y razona que, sin llegar a representar un agente de poder que “podría forzar directamente a la élite política y económica a tomar determinadas decisiones”, cada colectivo nacional tiene una influencia distinta, siendo ésta directamente vinculada al mayor o menor nivel de los procesos de participación facilitados por las estructuras políticas y el clima social de cada país. Al mismo tiempo, las organizaciones de NNATs pueden abrirse un espacio más amplio de participación si, a nivel local y nacional, están activos otros movimientos sociales, iniciativas u ONGs cuyo objetivo es el respeto de los Derechos Humanos en general, y la Convención de los Derechos de los Niños en particular.

En estos contextos más favorables, algunos movimientos y colectivos nacionales han logrado que Gobiernos y autoridades locales les reconozcan explícitamente cómo representantes de la infancia y adolescencia trabajadora y, a la vez, como contraparte de negociación. Al respecto, son importantes los ejemplos que destacamos de Perú y Bolivia.

En Perú, los movimientos que se coordinan en el MNNATSOP han conseguido que se legisle el derecho explícito para las y los mayores de 12 años a trabajar en condiciones dignas: “Por excepción se concederá autorización a partir de los doce años, siempre que las labores a realizar no perjudiquen su salud o su desarrollo, ni interfieran o limiten su asistencia a los centros educativos y permitan su participación en programa de orientación o formación profesional” (art. 51, Código de los Niños y Adolescentes, 2000). Conjuntamente, desde 1998, la Municipalidad de Lima ha suscrito un convenio con un consorcio constituido por algunos movimientos de la ciudad y, a través del programa “Jardineritos de mi ciudad” –ahora “Chicos Ecológicos”- garantiza un trabajo

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

remunerado digno a varios centenares de adolescentes trabajadores, mujeres y varones, entre 12 y 17 años.

En Bolivia, UNATSBO consiguió, que la Central Obrera Boliviana admitiera como miembros a las asociaciones locales de NNATs, en su mayoría lustrabotas y vendedores ambulantes, con el objetivo que este sindicato intercediera por mejorar sus condiciones de trabajo. Secundariamente, pero de más transcendencia, UNATSBO ha incidido eficazmente en la nueva constitucional nacional de 2007 para lo que concierne a la legislación del trabajo desempeñado por menores. En un principio, el artículo 61 en su apartado II prohibía todo tipo el trabajo infantil, provocando la consiguiente reacción de la organizaciones de niñas, niños y adolescentes trabajadores que se articularon, entre marchas de protestas y reuniones con los representantes sociales y políticos, para que la Asamblea Constituyente escuchara sus propuestas de cambio. Finalmente, se aprobó la nueva Carta Magna que dicta lo siguiente: “Art. 61 párrafo II - Se prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil. Las actividades que realicen las niñas, niños y adolescentes en el marco familiar y social estarán orientadas a su formación integral como ciudadanas y ciudadanos, y tendrán una función formativa. Sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección serán objeto de regulación especial”.

Los miembros de UNATSBO consiguieron que la legislación prohibiera la explotación y el trabajo forzado, sin impedir que las y los menores puedan trabajar de forma voluntaria. Cristiano Morsolin, defensor de los derechos humanos, acompañante y educador de los movimientos de la infancia trabajadora de América Latina, considera que “esta histórica victoria de los movimientos sociales NNATs demuestra la importancia de construir políticas de inclusión y de articulación de una nueva cultura de protagonismo de la infancia y adolescencia desde la perspectiva de los mismos actores sociales” (Morsolin, 2007).

Parece que algunos pasos se estén dando también en Ecuador. *El Ciudadano*, periódico digital del Gobierno de la Revolución Ciudadana (del 13 abril 2010), reporta la noticia de una reunión entre los niños betuneros de la Plaza Grande de Quito y el Presidente Correa. Los 70 niños entregaron un sobre de peticiones al Estado, solicitando “capacitación en diferentes áreas, herramientas de trabajo y acceso a servicios de salud y educación”.

Quizás, por el momento sólo existan pocos casos en los que la influencia, las propuestas y las demandas públicas de las organizaciones de la infancia trabajadora se reflejen en cambio formales, pero es indudable como éstas logren mejorar la vida cotidiana de sus protagonistas, especialmente mediante las iniciativas y proyectos propios que se han descrito en el anterior apartado.

Aunque, según Liebel (2006b), habría que considerar también los casos menos visibles en que las organizaciones de NNATs han incidido en las administraciones locales para que se reparen infraestructuras de uso más frecuente, o han logrado que las escuelas y los colegios tengan en mayor consideración sus características y experiencias cotidianas en las clases, o hasta que se elabore un currículum especial para ellos. Del mismo modo, hay barrios en los que los NNATs organizados participan activamente para conseguir que mejoren las condiciones de vida en ello, y gracias a su participación, son reconocidos como contrapartes serias y útiles por el colectivo vecinal de adultos.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

Los NNATs han sabido y podido abrirse espacios de diálogo desde lo comunitario hasta lo internacional, aunque con dificultades y diferente éxito. Sin embargo, para un análisis más completo, es preciso detenerse en la relación que mantienen con la OIT y UNICEF, a través de un pequeño recorrido por los eventos de los últimos decenios. En 1997, en la Conferencia de Ámsterdam, la OIT invitó por primera vez a nueve delegados de los NNATs de todo el mundo, que así pudieron presentar su visión y posición frente a los ministros de distintos países y la delegación de UNICEF. El resultado de su participación no fue lo esperado, ya que muchos gobiernos la entendieron como un peligro para el futuro (Álvarez, 2004). Consecuentemente, la OIT retiró la invitación para la conferencia de Oslo de ese mismo octubre. Save The Children celebró una conferencia paralela de los NNATs, pero los espacios oficiales cerraron las posibilidades de participación de los niños. Álvarez (2004) afirma que “la postura especialmente reivindicativa del MOLACNATS molestó a la OIT”, tal y como destaca en el informe de Autoevaluación IPEC- Sudamérica de 1999, en el cual se lee que uno de los impactos de la Marcha Global “ha sido contrarrestar posiciones de legalización o protección del trabajo infantil (movimientos de NATs) (...) movimientos sociales que bajo el pretexto de la pobreza, justifican y reclaman *ideológicamente* un marco protector de los Derechos laborales de los niños trabajadores”⁵.

En estos años, los Movimientos de la infancia trabajadora elaboraron varios documentos y divulgaron diferentes declaraciones defendiendo su posición de los ataques de las políticas abolicionistas promovidas por el IPEC, a la vez que reivindicaron sus derechos. Además, se pronunciaron con motivo del Día contra el Trabajo Infantil, y del Día Mundial de la Dignidad de los Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores.

En este contexto, la OIT llegó a acusar, en 2002, a los Movimientos NNATs de América Latina como “peligrosos”.

“En América Latina se da una situación excepcional (...) Existe en la región un Movimiento de Organización y Promoción de los Niños y Adolescentes Trabajadores (NATs). Estas organizaciones que se sitúan fundamentalmente en Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay tienen un indudable arraigo y “defienden” el trabajo infantil. Dichas organizaciones han tenido, sin duda, una influencia notable en la redacción de los Códigos de Niños en algunos países (Perú y Paraguay por ejemplo). Uno de los esfuerzos del IPEC ha sido, sin entrar en confrontaciones dialécticas, en indicar a los gobiernos los peligros de este tipo de movimientos y crear alianzas estratégicas con diversas ONGs de los países, como contrapunto a estos llamados movimientos de NATs⁶”.

Tras esta declaración, los NNATs y los movimientos y organizaciones que les acompañan a nivel internacional publicaron varias respuestas en tono de indignación y pidieron que se hiciera una explícita aclaración de los términos desde Ginebra, sin éxito hasta la fecha.

Sin embargo, algunos autores, como Fyfe (2009), hablan de la reciente tendencia de la OIT a considerar las organizaciones de NNATs como socios en sus actividades de lucha contra el trabajo infantil. Una afirmación que podría ser verdadera, aunque habría que matizarla, para ciertas organizaciones de NNATs de Asia y África, que no abogan por la valoración crítica de su trabajo, o que enfocan su atención en los niños de la calles. Sin

⁵ La palabra está en cursiva en el texto original.

⁶ <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/ipecc/balancesa.shtml>

embargo, no se puede afirmar tan rotundamente lo mismo para los NNATs de América Latina, puesto que, por coherencia con sus objetivos y visiones, no podrían asociarse con la OIT en la lucha contra el trabajo infantil.

Por lo que concierne a la relación con UNICEF, tampoco es positiva, debido a la política abolicionista que comparten con la OIT y hacen incidencia política para que los estados firmen sus convenios. Aunque en 2002, UNICEF invitó a una delegación de NNATs a participar en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas a favor de la Infancia, su postura no cambia y la falta de un protagonismo real de los NNATs en la toma de decisión que les concierne impiden un verdadero diálogo entre las dos partes (Álvarez, 2004).

5. Conclusiones

En el contexto de la globalización de las políticas neoliberales que aumenta la brecha de desigualdad y empobrece a las familias, los niños, niñas y adolescentes deciden colaborar aportando con su trabajo a las entradas económicas del hogar. En el sector de la económica sumergida e informal, los NNATs, con esfuerzo y creatividad, encuentran un espacio donde poder ganar lo que necesitan para paliar emergencias materiales y luchar para superar su situación. En las páginas webs de los movimientos, en las entrevistas y testimonios de los mismos NNATs la idea principal es que sus ganancias sirven para comprar uniformes y útiles escolares, sin los cuales en muchos sistemas educativos no se permite el acceso a clase. Pero lo más importante que destacan es que consideran su trabajo cual acto de solidaridad y responsabilidad hacia sus familias, donde encuentran la fuerza para seguir adelante tanto que les fortalece en su dignidad y autoestima.

Sin embargo, la construcción de una identidad positiva por parte de los NNATs se ve frustrada al enfrentarse cotidianamente con una sociedad adulto-céntrica que, en todos los niveles, desde lo local comunitario a lo internacional, les invisibiliza en tanto que niños y les estigmatiza en tanto que trabajadores. Conjuntamente, la legislación y la cooperación internacional, lideradas en este ámbito por lo OIT en su programa de asistencia técnica IPEC, proponen la actuación de políticas que consideran ilegal al NNAT por ser menor trabajador. Su objetivo es la erradicación del trabajo infantil, y consecuentemente de la pobreza, pero el resultado estudiado es el de exponer aún más al NNAT a los abusos y la explotación, siendo ésta, la forma en se perpetra el círculo vicioso de la pobreza, y considerado que la pobreza condiciona las características el trabajo de los NNATs y limita sus potencialidades positivas de espacio de creación, socialización, educación y desarrollo.

Basándose en las razones expuestas, el presente ensayo, sin pretensión de ser exhaustivo y completo, ha subrayado la brecha que los movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores han abierto con mucho honor y esfuerzo en el debate internacional: el derecho de cada persona de decidir cuándo empezar a trabajar, y el derecho de poder hacerlo en condiciones de protección de su dignidad integral.

Los movimientos cuestionan los dogmas del abolicionismo y la ambigüedad del enfoque pragmático, al mismo tiempo que demandan ejercer un real protagonismo en la toma de decisiones que les afectan. Su acción se construye con la reflexión sobre las

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

características de su realidad, con la crítica de las condiciones en que trabajan, con la propuesta de acción y participación.

¿Entendemos todos lo mismo cuando hablamos de trabajo infantil? ¿Qué diferencia existe entre trabajo y explotación? ¿Vender golosinas en la calle es siempre peor para el desarrollo de un niño que el trabajo de su hermana en el hogar? Estas son sólo algunas de las preguntas, reflexiones, debates morales que se ha intentado promover a lo largo del estudio. Quizás no se pueda contestar de forma unívoca y unánime, pero para los movimientos de niños, niñas y adolescentes trabajadores una respuesta es clara: la infancia trabajadora no es el problema sino parte de la solución.

6. Bibliografía

- Álvarez, P. (2004): “Reconocer la realidad del trabajo infantil” (www.rel-uita.org).
- Asamblea General de las Naciones Unidas: *Convención sobre los Derechos del Niño*.
- Associazione Nats (2002): *Bambini al lavoro: scandalo e riscatto*, Editrice Berti, Milano.
- Basu, K., Van, P. (1998): “The Economics of Child Labour”, *The American Economic Review*, 88 (3), pp. 412-427.
- Bazán, J. (1997): “Trabajo infantil: tendencias conceptuales y prácticas”, *Niños trabajadores: protagonismo y actoría social*, IFEJANT, Lima.
- Bruner, J.S. (2001): *Desarrollo cognitivo y educación*, Morata, Madrid.
- Congreso de la República de El Perú (2000): Ley n° 27337 que regula el *Código de los Niños y Adolescentes*.
- Corte Penal Internacional (1989): *Estatuto de Roma*.
- Cussianovich, A. (2009): “NNATs: dignidad y justicia Social”, *Diagonal Periódico*, N°105.
- Dagnino, J. (2005): *Desarrollo cognitivo en niños y niñas que estudian y trabajan*, IPP, Lima.
- Edmonds, E. (2008): “Defining child labour: A review of the definitions of child labour in policy research”, IPEC Working Paper, OIT, Ginebra.
- Engelhardt, S. (1982): *El menor trabajador*, OIT, Lima.
- Feldam, S. et al. (1997): *Los niños que trabajan*, UNICEF, Buenos Aires.
- Fyfe, A. (2009): *El Movimiento Mundial contra el Trabajo Infantil: avances y dirección futura*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, D.L., Madrid.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

IPEC- Sudamérica (1999): “Resumen Ejecutivo Autoevaluación IPEC América Latina 1996-1999”, OIT, Lima.

Liebel, M. (1996): “Qué quieren niñas y niños trabajadores”, *Revista Envío N°167*, Universidad Centroamericana UCA, Managua.

- (2006a): *Malabaristas del siglo XXI – los niños y niñas trabajadores frente a la globalización*, IFEJANT, Lima.
- (2006b): “Los Movimientos de los niños y niñas trabajadores. Un enfoque desde la sociología”, *Política y Sociedad*, 43 (1), pp. 105-123.

Mac Ewan Scott, A. (1987): “Transformaciones en la estructura del trabajo infantil en condiciones de crecimiento económico dualista en el Perú”, *Debates en sociología N°9*, PUC, Lima.

Morsolin, C. (2007): “Nueva Carta Magna reconoce trabajo infantil en condiciones dignas” (www.alainet.org).

OIT (1973): *Convenio N°138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*.

- (1989): *Convenio N°182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil*.
- (2005): “Programas Nacionales y buenas prácticas en el área de educación para combatir el trabajo infantil en América Latina y el Caribe”, OIT, Ginebra.
- (2007): “Trabajo infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina”, OIT, San José.

Prensa Presidencial de la República de Ecuador, (2010): “El MIES coordinara acciones a favor de los betuneros de la Plaza Grande” (<http://www.elciudadano.gov.ec>).

Rausky, M. (2009a): “Trabajo y familia: el aporte de los niños trabajadores a la reproducción del hogar”, *Trabajo y Sociedad*, N°12, vol. XI, Santiago del Estero.

- (2009b): “¿Infancia sin trabajo o infancia trabajadora? Perspectivas sobre el trabajo infantil”, *Revista Latinoamericana de Ciencia Sociales, Niñez y Juventud* 7 (2), pp. 681-706.

Real Academia Española, (2010) *Diccionario de la Real Academia Española 2010*, (www.rae.es).

Rodríguez, P. (2009): “¿Cómo promueven los movimientos sociales-infantiles-los NATs- la adecuación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en las legislaciones nacionales y en la transformación de las políticas públicas en países de Latinoamérica?”, *Actas del IX Congreso Anual de Investigación sobre el Tercer Sector en México*, CEMEFI, México.

Save The Children (2009): “Posicionamiento sobre trabajo infantil” (www.savethechildren.es/docs/Ficheros/255/posicionamiento_trabajo_infantil.pdf).

Schibotto, G. (1995): “Il bambino lavoratore da vittima a soggetto”, *Actas del Congreso Internacional. La violación de los derechos fundamentales de la infancia y de los menores*, Macerata, Italia

Yáñez, A. (1993): “Políticas sobre trabajo infantil en el Perú”, *El trabajo infantil en el Perú*, OIT, Lima.

Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7
**Los movimientos de niños y niñas y adolescentes trabajadores:
otra perspectiva del trabajo infantil**

Fuentes *on line*

Amnistía Internacional, www.amnistiacatalunya.org/edu/4p/iqbal-historia.html

MANTHOC: www.MANTHOC.org.pe

MOLACNATs, www.molacnats.org



Cátedra de **Cooperación Internacional y con Iberoamérica**



Ensayos de cooperación internacional para el desarrollo 7

Julio 2014

Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica

Universidad de Cantabria

E.T.S. Caminos, Canales y Puertos

Centro de Desarrollo Tecnológico

Avenida de los Castros s/n

39005 Santander (España)

Tel. (+34) 942 20 22 47