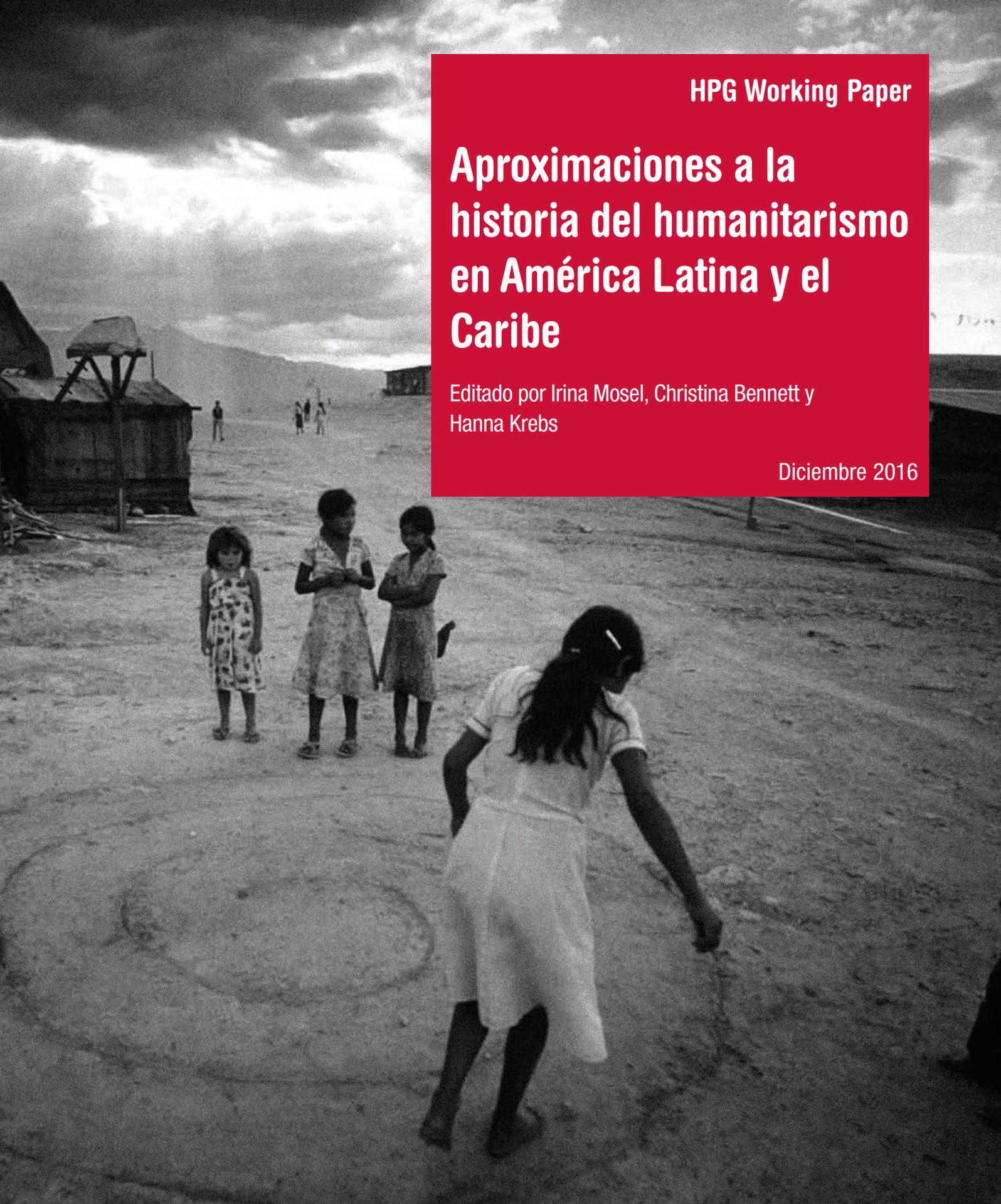


HPG Working Paper

Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe

Editado por Irina Mosel, Christina Bennett y Hanna Krebs

Diciembre 2016



HPG
Humanitarian
Policy Group

.iecah.
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

ieh
Instituto de Estudios Humanitarios

ISI

Agradecimientos

Las editoras quieren agradecer a todos los que con su trabajo contribuyeron a que la conferencia en Bogotá fuese todo un éxito y a todos los que han contribuido a la realización de esta publicación. Un especial agradecimiento al Instituto de Estudios Humanitarios (IEH) y a la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Bogotá por su excepcional organización de la conferencia, y especialmente a Jeffrey Villaveces, Liliana Carvajal, Luis Hernando Aguilar y Gerard Gómez por sus esfuerzos; al Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) por su colaboración en la conferencia y sobre todo gracias a Francisco Rey y Laura Langa por toda su ayuda y paciencia con la traducción y finalización de la edición española; a Sophie Duval por realizar una excelente revisión documental que ha servido a las editoras como documento de referencia para elaborar la introducción; y gracias también a Hernán Darío Correa por su excelente revisión editorial de esta compilación y a Matthew Foley de HPG por su apoyo constante.

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: hpgadmin@odi.org
Website: <http://www.odi.org/hpg>

© Overseas Development Institute, 2016

Readers are encouraged to quote or reproduce materials from this publication but, as copyright holders, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. This and other HPG Reports are available from www.odi.org.uk/hpg.

Contenidos

	Los autores	iii
	Acrónimos	v
	Introducción de los editores	ix
<hr/>		
1	Los orígenes del humanitarismo en las culturas española y latinoamericana: Algunas consideraciones terminológicas	1
	Francisco Rey Marcos	
<hr/>		
2	La acción humanitaria española en América Latina y el Caribe: Origen, evolución y retos	9
	Francisco Rey Marcos	
<hr/>		
3	Pueblos indígenas y acción humanitaria en América Latina y el Caribe	21
	Laura Langa Martínez	
<hr/>		
4	«Mesa Grande»: Refugiados salvadoreños en Honduras durante la década de los 80	31
	John Telford	
<hr/>		
5	Asilo y asistencia a refugiados guatemaltecos en el Sur-Sureste de México (1980–2000): Solidaridad interna y movilización internacional	41
	Bruno Figueroa Fischer	
<hr/>		
6	Paradojas y paradigmas: El desplazamiento interno en América Latina	49
	Elizabeth Ferris y Anna E. Wherry	
<hr/>		
7	La respuesta humanitaria: Entre los debates teóricos y la crisis de la governabilidad en los contextos urbanos latinoamericanos. El caso de Medellín	61
	Paula Andrea Valencia Londoño	

8	Solidaridad y Derechos Humanos: dos conceptos centrales en la acción humanitaria de inspiración religiosa en Chile, 1973–1990	73
	Marcos Fernández Labbé	
<hr/>		
9	Sotanas en el barro. El Instituto Misionero de la Consolata la pastoral humanitaria en Colombia (1947–2007)	85
	Maurizio Ali	
<hr/>		
10	La evolución institucional de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) desde una perspectiva Centroamericana, y la influencia de La RED de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres	97
	Manuel Argüello-Rodríguez	
<hr/>		
11	La solidaridad, nuestro mayor recurso. Actuaciones humanitarias de internacionalismo médico cubano entre 1959 y 1998	109
	Daniela Cocco Beltrame	
<hr/>		
	Bibliografía general	121

Los autores

Maurizio Ali. Research Fellow (Ministerio de la Cultura e de la Comunicación de la República Francesa). Ph.D. en Antropología (Universidad de la Polinesia Francesa, Francia), MA en Antropología (Universidad de Los Andes, Colombia), MSc. en Geopolítica (Universidad “La Sapienza”, Italia), Especialista en Mediación Cultural (Universidad “La Sapienza”, Italia), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad “Roma Tre”, Italia). Ha colaborado como Experto, Consultor y Formador en Comunicación para la Paz con la OACNUDH/OHCHR Guatemala, la Comisión Europea, el Gobierno de Guatemala y numerosas ONG. Ha dirigido el Énfasis “Comunicación en Conflicto” de la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomas (Colombia) y ha sido Fellow del Graduate Study Program de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra (Suiza).

Manuel Argüello-Rodríguez. Doctor en Planificación Urbana/Regional y Desarrollo –Geografía- (Tesis de Ph.D.: Housing policy, democracy and revolution: Costa Rica and Nicaragua during the 1980s) University College London, U de Londres. Tiene Maestría y Licenciatura en Sociología y estudios al nivel de licenciatura en Arquitectura (hasta quinto año académico). Es especialista en temas del desarrollo urbano con énfasis en políticas de vivienda, participación comunitaria, movimientos populares, empleo y pobreza urbana. Catedrático –ret- de la Universidad Nacional de Costa Rica, profesor e investigador en la Universidad de Costa Rica, e invitado en la UCA de Nicaragua, la U de Puerto Rico (R/Río Piedras, San Juan, PR), la UNAH de Honduras, la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza), la Universidad Nacional de San Juan y la UNNE de Resistencia, ambas en Argentina, de la Universidad Gran Colombia, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Instituto Nicaragüense de Investigación y Estudios Sociales (INIES), y la Secretaría General de FLACSO.

Daniela Cocco Beltrame. Master en Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado estudios de posgrado en Cooperación Internacional e Integración Regional en la Universidad de Buenos Aires y cursos en FLACSO Argentina y la Université de París-Sorbonne. Ha trabajado en el PNUD Argentina, así como en el sector social y la administración pública de dicho país. Actualmente es Asesora en el Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Es colaboradora del Instituto de Estudios sobre Conflicto y Acción Humanitaria.

Elizabeth Ferris. Ocupa el cargo de *nonresident Senior Fellow* en el programa de política exterior de Brookings, su trabajo comprende una amplia gama de tareas relacionadas con el desplazamiento interno, la acción humanitaria, los desastres naturales y el cambio climático. Antes de ingresar en Brookings -en noviembre de 2006- Ferris trabajó 20 años en el campo de la acción humanitaria. Recientemente ha colaborado en el Congreso Mundial de las Iglesias celebrado en Ginebra, donde fue responsable de la respuesta humanitaria y del desarrollo a largo plazo, función que le permitió trabajar con muchas ONG nacionales e internacionales con el fin de apoyar la construcción de capacidades y abogar por la protección de personas refugiadas y afectadas por desplazamientos internos y conflictos armados. También ha sido directora del Church World Service Immigration and Refugee Program y directora de investigación del Life and Peace Institute de Upsala en Suecia, así como profesora Fulbright en la Universidad Nacional Autónoma de México y docente en el Lafayette College, Miami University y en el Pembroke State University.

Marcos Fernández Labbé. Doctor en Historia, nacido en 1973, padre de dos hijas. Académico jornada completa en el Departamento de Historia de la Universidad Alberto Hurtado en Santiago de Chile y Director del Magister en Historia de Chile Contemporáneo de la misma institución. Sus intereses académicos se concentran en la historiografía y la historia conceptual, focos a partir de los cuales en este momento desarrolla el proyecto de investigación “De la Reforma a la Solidaridad: vocabulario político-conceptual de la Iglesia Católica chilena, 1960-1985”. Es además responsable del proyecto de investigación y difusión del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) “Defensores y defensoras de los Derechos Humanos en la Historia de Chile”.

Bruno Figueroa Fischer. Diplomático de carrera de México, con rango de embajador. Funge actualmente como Director General de Cooperación Internacional para el Desarrollo en la Agencia Mexicana de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Es egresado de El Colegio de México y de la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA). Ha escrito diversos artículos sobre política exterior mexicana y política internacional.

Laura Langa Martínez. Es licenciada en Antropología y posee un máster en Cooperación Internacional al Desarrollo, cuya tesis se centró en las políticas europeas de cooperación con los pueblos indígenas. Su trayectoria profesional se ha centrado especialmente en la investigación, colaborando con organizaciones que trabajan por los derechos de los pueblos indígenas en América Latina, como ALMACIGA. Actualmente es consultora con el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), e investigadora (FPU) en el Instituto de Lengua, Literatura y Antropología (ILLA) del Centro de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Francisco Rey Marcos. Es Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) en Madrid y responsable de los Informes de Acción Humanitaria del Observatorio de Acción Humanitaria (Con IECAH, Médicos sin Fronteras y otras entidades). Con más de 25 años de experiencia de trabajo humanitario en Cruz Roja y otros organismos es profesor de numerosas Universidades y consultor de OCHA, FAO, DG-ECHO, y la Cooperación Española entre otros. Autor de numerosas publicaciones (También alguna con ODI) Es miembro del Consejo de Notables del IEH en Colombia.

John Telford. Ha trabajado más de 30 años en el campo de los derechos humanos y en programas humanitarios y de desarrollo a nivel mundial, ejerciendo como manager, instructor, profesor, analista y evaluador -entre otros cargos- cubriendo tanto desastres naturales como conflictos armados. Actualmente está especializándose en evaluación y formación. En 1979 comenzó su carrera como Director Nacional de la Sección Irlandesa de Amnistía Internacional. Después de varios años enseñando en Colombia, trabajó 6 años en el ACNUR en diferentes puestos, tanto en terreno como en la sede central, incluyendo el de Oficial superior de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia. También lideró operaciones humanitarias de emergencia dirigidas por la ONU. Posteriormente ha trabajado como consultor para las principales agencias de la ONU, ONG, agencias gubernamentales e instituciones académicas. Además, ha impartido clases en Universidades de Colombia, América Central y Europa. Posee múltiples publicaciones, incluyendo importantes evaluaciones, revisiones especializadas, guías y materiales de orientación, así como cuantiosos artículos en los medios de comunicación.

Paula Andrea Valencia Londoño. Comunicadora Social- Periodista, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín-Colombia, Estudios de Derecho y Ciencias Política, Universidad de Antioquia, Medellín- Colombia. Especialista en Gestión Regional del Desarrollo, Universidad de los Andes. Internacional Master of Advance Studies, Instituto Universitario de Estudios sobre Desarrollo (IUED)- Ginebra Suiza. Magíster en Estudios Interdisciplinarios de Desarrollo, Universidad de los Andes. Experta en Gestión de la Paz y los Conflictos (1ª. Edición), Universidad de Granada Doctoranda en Ciencias Sociales. Universidad de Granada. Coordinadora Maestría en Conflicto y Paz, Universidad de Medellín.

Anna Wherry. Es estudiante de postgrado de Antropología en la Universidad John Hopkins y de Derecho en Yale Law School. Ha estudiado en el Refugee Studies Center de la Universidad de Oxford. Las investigaciones de Anna se centran en el desplazamiento, las reparaciones y en diversas nociones legales sobre daños e indemnizaciones, especialmente en Colombia. Además ha escrito sobre gentrificación en el este de Londres, en un estudio de caso que desafía los límites conceptuales y las supuestas geografías de la migración forzada.

Acrónimos

ACN	Agencia Cubana de Noticias
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo
ACNUR	Agencia de la ONU para los Refugiados
ALBA	Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASDI	Agencia Sueca de Desarrollo Internacional
ASICH	Acción Sindical y Económica Chilena
BVS	Biblioteca Virtual de Salud de Cuba
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CALMED	Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre
CAP	Comandos Armados del Pueblo
CARDIN	Red Caribeña de Información de Desastres
CCAA	Comunidades Autónomas (España)
CDEMA	Caribbean Disaster Emergency Management Agency
CELAM	Conferencia Episcopal Latino Americana
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CLAMED	Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMECSO	Consejo Mexicano de Ciencias Sociales
COPACHI	Comité de Cooperación para la Paz en Chile
COSUDE	Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación
CSS	Cooperación Sur-Sur
DANIDA	Agencia Danesa para la Cooperación al desarrollo
DIPECHO ECHO	Programa de Preparación para Desastres de ECHO
ECHO	Oficina Humanitaria de la Comisión Europea
EHL	Equipo Humanitario Local

EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
ELAM	Escuela Latinoamericana de Medicina
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ERF	Fondo de respuesta a emergencias
EUA	Estados Unidos de América
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAC	Fuerza Aérea de Colombia
FASIC	Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FICR-CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
FICRMLR	Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GHA	Global Humanitarian Assistance
GFDRR	Global Facility Disaster Reduction and Recovery
GHD	Buena Donación Humanitaria
G8	Grupo de los Ocho
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IC	Izquierda Cristiana
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
I ITDG	Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo
IMC	Instituto Misionero de la Consolata
INCORA	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y Agrícola
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
MAPU	Movimiento de Acción Popular Unitaria
MIRA	Multi-Cluster Initial Rapid Assessment
M-19	Movimiento 19 de Abril
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba
MINSAL	Ministerio de Salud Pública de Cuba
MNOAL	Movimiento de Países No Alineados
MSF	Médicos sin Fronteras
OAH	Oficina de Acción Humanitaria (española)
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OFDA	Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero, de los Estados Unidos
OIEA	Organización Internacional de Energía Atómica
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMS	Organización Mundial de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de Salud
OTC	Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID sobre el terreno
PCC	Partido Comunista Cubano
PEB	Programa de Educación Bi-cultural
PIS	Plan Integral de Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUSCO	Instituto Técnico Universitario Surcolombiano
UJC	Unión de Jóvenes Comunistas
UN OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas
UNRWA	Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados del Oriente Medio
UNISDR	Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNSCEAR	Comité Científico de Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas
WASH	Water, Sanitation and Hygiene

Introducción de los editores

Los conflictos, el desplazamiento forzado de la población y los desastres naturales a gran escala han ido definiendo los rasgos de la historia humanitaria de América Latina y el Caribe, desde la destrucción de las culturas indígenas a partir de la colonización europea en el siglo XV, hasta las guerras de independencia del siglo XIX y décadas de guerras de guerrillas en el siglo XX, junto con huracanes, terremotos y actividad volcánica, enormemente destructivos. En este contexto, mientras que la región ha mantenido históricamente fuertes lazos económicos, políticos e sociales con Europa, con el paso del tiempo se ha conceptualizado un pensamiento propio y característico sobre la acción humanitaria, los derechos humanos y el humanismo, todo derivado de los conceptos e ideas europeas y de las culturas y tradiciones indígenas (Sámano Chávez, 2003).

En esta colección editada se recopilan la mayoría de los trabajos presentados en un evento celebrado en Bogotá en 2014 con el título *Aprendiendo del pasado para incidir en el futuro: Lecciones de la historia de la acción humanitaria en América Latina y el Caribe*, organizado de forma conjunta por Humanitarian Policy Group (HPG) y el Instituto de Estudios Humanitarios (IEH). En la edición final en español también colaboro el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). La conferencia congregó a los principales responsables políticos, profesionales humanitarios, académicos e historiadores de la región para debatir la evolución de la acción humanitaria en los conflictos y desastres en América Latina desde principios del siglo XX, y para reflexionar sobre qué significado ha tenido esa historia para la acción humanitaria actual en la región. Se trata de un trabajo de una serie de estudios regionales publicados en el marco del proyecto de investigación del HPG titulado *A Global History of Modern Humanitarian Action* (Una historia mundial de la acción humanitaria moderna). El objetivo del proyecto es identificar y comprender los principales cambios en política, práctica y arquitectura institucional que el sector humanitario ha experimentado desde principios del siglo XX, con el fin de ayudar al sector a entender mejor su historia, hacer un mayor uso del análisis histórico y extraer lecciones a partir de los

debates actuales encaminados a la mejora de la acción humanitaria. Una parte fundamental del proyecto es fomentar una mejor comprensión de las diversas historias y perspectivas de la acción humanitaria a través de diferentes regiones del mundo.

Varios trabajos de la colección estudian el encuentro entre las ideas europeas en torno al humanismo y al humanitarismo y las cosmovisiones indígenas. En su trabajo, Francisco Rey Marcos explora la influencia que han tenido los conceptos de caridad, compasión, asistencia social y filantropía del período de la Ilustración española en la evolución de la acción y el pensamiento humanitario en América Latina por medio de un debate sobre la etimología de la palabra «humanitario» en español, y su uso dispar y a menudo controvertido desde principios del siglo XIX hasta hoy en día. Rey destaca los distintos significados que se han asignado a la palabra en español, que abarcan desde la denotación de ideología y visión progresista, socialista y de tendencia europea de finales del siglo XIX y principios del XX, hasta su abuso y subversión en épocas más recientes, sobre todo en Colombia, en términos como «bombardeos humanitarios» y «guerra humanitaria». En su otra contribución, Francisco Rey estudia la evolución histórica de la acción humanitaria española en América Latina, principalmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), pero también por medio de la ayuda proporcionada por ONG, comunidades autónomas y municipios. Rey examina paso a paso esta evolución, desde la ayuda en casos de emergencia hasta un enfoque de fortalecimiento de las estructuras y los mecanismos de coordinación locales, nacionales y regionales.

Laura Langa Martínez examina en su contribución la relación entre la ayuda humanitaria y las comunidades indígenas de América Latina, y se cuestiona si las relaciones de hegemonía y dominación, que equivalen al neocolonialismo, son inherentes a la acción humanitaria y al «acto de dar», sobre todo en la manera en que se priorizan los discursos “técnico-expertos” en detrimento de los procesos y las expresiones culturales y sociales del ámbito local. Langa utiliza el ejemplo de la ayuda alimentaria prestada durante una hambruna en la región Ch'orti'

en Guatemala oriental a principios de la década del 2000 para demostrar cómo una falta de comprensión de la importancia que atribuye la comunidad local a un tipo de alimento en concreto (maíz) y las definiciones locales de hambruna, llevaron a la acción humanitaria prestada a socavar los marcos locales de reciprocidad comunitaria.

El predominio de los conflictos y el desplazamiento forzado de la población en la historia de América Latina ha provocado que los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) hayan ocupado un lugar destacado en el discurso humanitario. Las raíces del pensamiento sobre los derechos humanos en América Latina se remontan al neoescolasticismo español del siglo XVI encarnado por Bartolomé de las Casas, misionero y, posteriormente, Obispo de Chiapas, y uno de los más acérrimos defensores de los derechos de los pueblos indígenas y de la abolición de la esclavitud. De las Casas formuló los derechos correspondientes a los pueblos indígenas como derechos fundamentales naturales comunes a todos en virtud de su humanidad (Beuchot, 1994), de ese modo «se reivindican los mismos derechos no solo para los europeos sino también para los pueblos indígenas» (Carozza, 2003). Al desarrollar un marco de derechos único en su época (y que no se derivaba simplemente del pensamiento español), de las Casas también plasmó «una tradición de derechos humanos característica de América Latina» que tiene siglos de antigüedad (ibidem). La región también ha desempeñado un papel pionero en el desarrollo del derecho internacional humanitario. Algunos de los primeros convenios relativos a los reglamentos de la guerra y su repercusión sobre los civiles se redactaron en respuesta a las guerras de independencia del siglo XIX. En 1820, por ejemplo, un tratado suscrito por el general español Pablo Murillo y el Libertador Simón Bolívar sometió a los beligerantes a una serie de prácticas y reglas, y reguló el trato dado a los prisioneros de guerra y a los que se encontraban fuera de combate (Urbina, 2010).

Uno de los rasgos característicos del pensamiento latinoamericano sobre el derecho internacional humanitario y los derechos humanos es la medida en que estas dos esferas han convergido, particularmente en el contexto de frecuentes conflictos y desplazamientos internos masivos. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha defendido que los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de

1969 se interpreten a la luz del derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado. Del mismo modo, en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 se reúnen los derechos humanos de los refugiados con sus derechos económicos, sociales y culturales (Cançado Trindade, 1995), y esos derechos se extienden a los desplazados internos por conflictos.

En tres contribuciones de este volumen se examina el fenómeno del desplazamiento forzado, con especial hincapié en las respuestas dadas a la crisis de desplazados de América Central en la década de los 80. John Telford analiza la historia de un campamento de refugiados salvadoreños en Honduras, Mesa Grande, al tiempo que examina los aspectos políticos de la acción humanitaria mediante el estudio de las acciones de las autoridades del país de acogida —respaldadas por Estados Unidos—, así como las del personal de las ONG y los propios refugiados. Telford destaca cómo muchas personas, tanto del país como de fuera, mostraron un extraordinario nivel de compromiso personal, emocional y político con los refugiados y con el conflicto entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en ocasiones simpatizando con los combatientes del FMLN y apoyándolos de forma activa. Telford también detalla la extensa autoorganización de los propios refugiados, que se encargaron prácticamente de todos los sectores y aspectos de los programas de ayuda, y cuyos sistemas y estructuras de supervivencia colectiva se asemejaban a los de las redes de la teología de la liberación y el sistema La Guinda de su El Salvador natal. Aunque algunos lo elogiaron como un ejemplo excelente de participación de los refugiados, otros condenaron su comportamiento como autoritarismo.

Otra contribución sobre este tema, de Bruno Figueroa Fischer, estudia la respuesta de diferentes niveles del Estado de México a los refugiados guatemaltecos en Chiapas entre 1980 y 1984. Figueroa sostiene que la forma en que se dio alojamiento y se trató a los refugiados fue un ejemplo positivo poco común, debido no solo a la solidaridad que mostró la población de Chiapas con los refugiados, sino también a los continuos esfuerzos y atención del Estado de México —a nivel federal, estatal y municipal, coordinados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)— y la comunidad internacional por medio del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa

Mundial de Alimentos (PMA) y, en fases posteriores, la Unión Europea (UE). Pone de relieve la postura progresista de la COMAR con los refugiados, por la que les permitían trabajar, apoyaban su educación y facilitaban la repatriación voluntaria y, en el caso de aquellos que decidían quedarse, la integración local. La autoorganización de los guatemaltecos fue igualmente fuerte; lo que supuso una primicia internacional en la negociación de acuerdos con su país de origen sobre las condiciones de su retorno.

Muchas de las ventajas en torno a las respuestas al desplazamiento se reafirmaron en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) de 1989, una amplia e innovadora solución al problema de los desplazados, tanto internos como externos. La CIREFCA efectuó una total conexión entre las normas relacionadas con los derechos humanos, los desplazamientos de refugiados y los desafíos relativos a la protección (Trinidad, 1995). La CIREFCA implicó a agentes humanitarios y de desarrollo, así como a la sociedad civil para buscar soluciones a los desplazamientos masivos. No obstante, como se señala en varias contribuciones de este volumen, la existencia de marcos jurídicos avanzados no se traduce necesariamente en mejores condiciones de los refugiados, ni provoca necesariamente que los Estados adopten prácticas, o cambien las existentes, para beneficiarlos. En su trabajo, Elizabeth Ferris y Anna Wherry analizan paso a paso tanto la historia como la evolución del desplazamiento interno en el continente, y las respuestas nacionales y regionales ante este.

Destacan cómo las organizaciones regionales de América Latina en particular han desarrollado sofisticados marcos jurídicos para abordar los derechos humanos y los derechos de los desplazados internos —incluso con la designación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los primeros Relatores Especiales sobre desplazados internos del mundo en 1996—, pero este avance normativo no ha producido una mejora significativa en la situación de los desplazados. Este es el caso de Colombia, cuyo sistema jurídico es uno de los más desarrollados del mundo coexistiendo a su vez con el desplazamiento a gran escala de cientos de miles de personas. Ferris y Wherry también ponen de relieve la manera en que están surgiendo nuevas tendencias, que se alejan del desplazamiento provocado por los conflictos armados «oficiales» y se acercan al desplazamiento producido por la

violencia criminal, los proyectos de desarrollo a gran escala y los desastres naturales, todos los cuales —sostienen— exigen nuevas respuestas coordinadas a nivel regional.

La contribución de Paula Andrea Valencia Londoño aborda la primera de estas nuevas tendencias: el desplazamiento a causa de la violencia criminal, a menudo vinculada al tráfico de drogas. Valencia, que utiliza la ciudad de Medellín como estudio de caso, examina paso a paso la historia de violencia y conflicto armado que afecta a la ciudad para destacar el predominio cada vez mayor de un nuevo fenómeno: el desplazamiento forzado intraurbano. Argumenta que los organismos humanitarios que han actuado de forma activa ante las consecuencias de los conflictos armados «tradicionales» están mal preparados para responder a estas nuevas formas de violencia, y han estado retirándose lentamente de la ciudad.

Paralelamente a la labor realizada por las entidades seculares, la Iglesia de América Latina y sus organizaciones asociadas han desempeñado un importante papel en la evolución de la acción y el pensamiento humanitario en el continente. Las dictaduras que surgieron en el cono sur de América Latina en la década de los 70 coincidieron con una época de reforma fundamental en la Iglesia y la aparición de una reflexión en torno a la teología de la liberación, que impulsó a la Iglesia católica luchar por la justicia social y la liberación de los oprimidos. En su trabajo, Marcos Fernández Labbé examina las actividades humanitarias de una serie de organizaciones de origen religioso durante la dictadura militar que tuvo lugar en Chile entre 1973 y 1990. Destaca la amplia variedad de trabajos que llevaron a cabo, entre ellos de asistencia y protección, de asistencia jurídica y médica, y de apoyo a los disidentes políticos y grupos de la sociedad civil.

El trabajo de Maurizio Alì estudia el Instituto Misionero de la Consolata, una congregación católica activa en los departamentos de Caquetá y Putumayo, en Colombia. Alì, basándose en su trabajo etnográfico e histórico previo, detalla las actividades de desarrollo y humanitarias únicas de los misioneros de la congregación, y su característico *modus operandi*. Lejos de estar interesados únicamente en la evangelización religiosa, priorizaron la acción humanitaria y su función de desarrollo en la región, mediante la construcción de escuelas, el establecimiento de administraciones locales, el apoyo

al desarrollo económico y la participación directa en las negociaciones de treguas, intercambios de prisioneros y devolución de cadáveres con los grupos armados. Trabajaron estrechamente con la población local y vivieron con ellos, tenían experiencia práctica previa en conflictos y trabajo de emergencia, y rechazaban activamente la noción de neutralidad en favor del compromiso con las personas marginadas y el apoyo de éstas.

Si los conflictos y los desplazamientos son rasgos destacados de la historia humanitaria de América Latina, los desastres naturales a gran escala no lo son menos. Al igual que con el desarrollo del pensamiento sobre derechos humanos y derecho humanitario, América Latina ha desempeñado un papel pionero en el ámbito de la respuesta en caso de desastres y la reducción del riesgo de desastres. Aunque las medidas de reducción del riesgo de desastres contra inundaciones y terremotos se remontan al período precolonial (García Acosta, 1997), han surgido abundante literatura y nuevas prácticas en el período posterior a 1960 (Lavell y Franco, 1996). Numerosos expertos de América Latina han centrado su atención en las circunstancias artificiales que han aumentado la vulnerabilidad de las personas a los desastres, en lugar de en los propios desastres, con un particular énfasis en las condiciones socioeconómicas relacionadas con el rápido crecimiento de la población y de las ciudades. Los desastres se veían como una consecuencia de las desiguales relaciones de poder entre los diferentes segmentos de la sociedad (Aguirre, 2004). Este concepto, que fue especialmente prominente en la década de los 80, reconoce un solapamiento entre la vulnerabilidad y la pobreza, y convierte a la dimensión social en clave en el estudio de los riesgos (Mansilla, 2001).

La Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres (La Red), creada en 1992, ha desempeñado un papel importante en desviar el énfasis de las interpretaciones físicas a las sociales en relación con el riesgo de desastres (Lavell et al., 2013). Tal y como describe Manuel Argüello-Rodríguez en su artículo sobre la evolución institucional de la respuesta al riesgo de desastres —y especialmente la formación de La Red—, desde su comienzo, investigadores y miembros han destacado la importancia de reducir

la vulnerabilidad a través de medidas de mitigación y reducción del riesgo (véase también Lavell y Franco, 1996). También insisten mucho en la función que desempeña la sociedad civil en la prevención de desastres y la respuesta ante éstos, así como en la importancia de la colaboración con las comunidades locales, que a menudo son las primeras en intervenir y las que mejor conocen la zona. Argüello-Rodríguez sostiene que La Red ha sido capaz de influir en la política y la investigación no solo a nivel local y regional, sino también mediante la defensa de declaraciones internacionales y por medio del compromiso proactivo y la coordinación con personas e instituciones de todo el mundo.

La colección concluye con una evaluación de un país que ha seguido un camino diferente respecto a la acción humanitaria: Cuba. Fidel Castro, tras la revolución cubana de 1959, estableció un nuevo sistema de salud en el que la atención sanitaria se consideraba un derecho fundamental. Debido a este compromiso nacional, junto con la creencia en la importancia de la solidaridad internacional (Beldarrain, 2006), Cuba empezó a participar en la respuesta en casos de desastre en diversos países de América Latina desde la década de los 60. Cuba también ha enviado y continúa enviando expertos médicos fuera de la región; por ejemplo entre 1963 y 1999, se enviaron más de 40.000 profesionales sanitarios de Cuba a 83 países (Beldarrain, 2006).

En su trabajo, Daniela Cocco Beltrame desgrana la historia y los fundamentos ideológicos del internacionalismo médico cubano, centrándose en el período entre 1959 y 1998. Detalla la evolución del compromiso humanitario de Cuba a través de una serie de ejemplos, en concreto el terremoto de Chile de 1960, el desastre de Chernóbil y el huracán Mitch. Beltrame destaca el modo en que el principio de solidaridad que sostiene la cooperación de Cuba con los países en desarrollo se considera fundamental para el avance del pueblo cubano y la supervivencia de la revolución. También realiza los rasgos característicos de la fructífera participación internacional de Cuba, en particular la no condicionalidad de la asistencia -incluso a estados que no comparten su misma visión ideológica- y sus excelentes resultados en cuanto a la buena eficiencia.

1 Los orígenes del humanitarismo en las culturas española y latinoamericana: Algunas consideraciones terminológicas

Francisco Rey Marcos

Introducción

Las ideas humanitarias tienen una amplia, antigua y fecunda tradición en la cultura española. De hecho algunos pensadores y juristas españoles como los de la Escuela de Salamanca y en especial Francisco de Vitoria, son considerados los precursores del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En España como en otros países europeos el peso de las ideas de la Ilustración hizo que los clásicos conceptos de caridad, compasión, beneficencia o filantropía fueran incorporando nuevas visiones de humanidad y de derechos de los seres humanos.

En la historia de España y en la de los países de América Latina y el Caribe hay, además, multitud de ejemplos y antecedentes de lo que hoy llamaríamos acción humanitaria; y más recientemente la mayor parte de países de habla hispana se han incorporado a las instituciones humanitarias internacionales, han hecho suyos en algunas legislaciones los principios y compromisos convencionales en la materia, y han ido aquilatando experiencias muy singulares como las que vienen de la llamada cooperación Sur Sur, o de la triangular.

Sin embargo, a lo largo de la historia el lenguaje y la terminología humanitaria no han estado exentos de confusión y aún hoy es frecuente encontrar contradicciones o ambigüedades en el uso de conceptos y términos del ámbito humanitario. En la propia literatura en lengua española es normal encontrar usos de palabras como “humanitario” con muy diversas acepciones; y mucho más en los medios de comunicación. En cambio, en el ámbito de las organizaciones humanitarias los avances han sido

claros y la adscripción a iniciativas internacionales ha contribuido a aclarar las cosas; pero aún subsisten interpretaciones diversas que generan confusión.

El presente trabajo pretende explorar y analizar el uso de algunos términos vinculados con este sector, con énfasis en los aspectos terminológicos y conceptuales y algunos de sus debates. Es, en cualquier caso, un trabajo en proceso que llevará algún tiempo concluir.

Origen y evolución en la utilización de términos humanitarios en el español

El Diccionario de la Real Academia Española define humanitario como:

“humanitario, ria. (Del lat. humantus, ātis). 1. adj. Que mira o se refiere al bien del género humano. 12. adj. Benigno, caritativo, benéfico. 3. adj. Que tiene como finalidad aliviar los efectos que causan la guerra u otras calamidades en las personas que las padecen”.

Se trata de cortas definiciones que no abordan cuestiones que serían esenciales como las jurídicas o las que emanan de su uso en el derecho internacional o por parte de los organismos internacionales. En cualquier caso, las definiciones refuerzan el carácter positivo del término y no dejan espacio para su uso con connotaciones negativas, o mucho menos referidas a otros ámbitos no “humanos” como el animal, por ejemplo.

Los orígenes

« *Chaque siècle a sa marotte; le nôtre, qui ne plaisante pas, à la marotte humanitaire.* »
(Sainte-Beuve)¹

Existe un gran acuerdo en que los orígenes del término humanitario se remontan a los años 1830, en Francia, y a su uso inicial en la literatura como adjetivo derivado de *humanité* (humanidad) y el sufijo *ario* (Valentin, 1997). Tanto éxito tuvo el uso del término en la literatura francesa de aquella época por autores como Alfred de Musset, Lamartine y otros, que el feroz crítico literario Sainte-Beuve arremetió contra ellos con la frase que citamos más arriba. Desde aquella época, y desde la creación del propio término “humanitario” como derivado de humanidad, aún bajo los efectos de la Revolución, la potencia del mismo ha hecho que desde muy diversas posiciones se comenzara a adjetivar como humanitarias numerosas acciones que poco tenían que ver con el origen del mismo y con su contenido esencial. La manía por utilizar un término que parece conceder legitimidad y carácter bondadoso a aquello que adjetiva, se extendió rápidamente en el siglo XIX, y de ahí la diatriba de Sainte-Beuve. (Rey, 2010)

Tras el surgimiento literario y la profusa utilización de la palabra en la primera mitad del siglo XIX, el término se incorporó con fuerza al ámbito internacional de la mano del derecho. En efecto, tras la batalla de Solferino en 1859 y el impacto que ésta tuvo sobre el ginebrino Henri Dunant, la publicación de su libro “Un recuerdo de Solferino” provocó un gran impacto en la opinión pública suiza de la época que se plasmó en la creación de lo que podríamos llamar el primer actor humanitario, el actual Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en 1863, y la aprobación del I Convenio de Ginebra en 1864. Nació así el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el término se incorporaba, volvemos a decirlo, de la mano del derecho, al ámbito de las relaciones internacionales. (Rey, 2010)

En el caso de la lengua española el término empezó a utilizarse algo más tarde, y desde el inicio su uso ha tenido cierto nivel de ambigüedad: para muchos autores comenzó a ser sinónimo de bondad, espíritu benéfico o caritativo, pero para otros significaba una tendencia europeísta que atentaba contra las costumbres españolas. Incluiremos por tanto algunas

1 “Cada siglo tiene su manía: el nuestro, que no se tome a broma, tiene la manía humanitaria.” (Traducción del autor).

referencias seleccionadas que nos permitan ver este uso tan característico.

Primeros casos de utilización de terminología humanitaria en la literatura española²

Uno de los autores que empezó a utilizar el término en 1836 fue el escritor costumbrista Ramón de Mesonero Romanos en las diversas ediciones de sus Escenas Matritenses.

“*Don Protasio, de vuelta a casa, pasada la media noche, lleno el pecho de fuego poético, cubierta la frente de coronas inmortales de papel, abre modestamente la puerta con la llave que lleva en el bolsillo, enciende el fósforo humanitario, deposita sus laureles en una alacena, y se extiende en su no mullido y solitario lecho, hasta que a la mañana siguiente venga a despertarle la voz cascada y faz angustiosa de la vieja que le sirve o del cuervo asturiano que le lleva la acostumbrada ración.*” (Mesonero Romanos, 1836)³

Curioso uso del término para referirse al fósforo que ilumina la llegada a la casa. También usa el término de modo irónico para referirse a cómo sirve para denominar de otra forma a las personas devotas.

“*-El hombre en el fondo siempre es el mismo, aunque con distintos disfraces en la forma; el palaciego que antes adulaba a los reyes sirve hoy y adula a la plebe bajo el nombre de tribuno; el devoto se ha convertido en humanitario; el vago y calavera en faccioso y patriota; el historiador en hombre de historia; el mayorazgo en pretendiente; y el chispero y la manola en ciudadanos libres y pueblo soberano.*

“*-Andarán los tiempos, mudaránse las horas, y todos estos tipos, hoy flamantes, pasarán como los otros a ser añejos y retrógrados, y nuestros nietos nos pagarán con sendas carcajadas las pullas⁴ y chanzonetas que hoy regalamos a nuestros abuelos. ¿Quién reirá el último?*” (Mesonero Romanos, 1842)

2 Para la búsqueda de textos y referencias hemos utilizado las diversas Bases de Datos de la Real Academia Española. Especialmente el Corpus Diacrónico del Español (CORDE), en la Web: <http://www.rae.es/recursos/banco-de-datos/corde>

3 Subrayado del autor de este ensayo como los demás de las citas siguientes (Nota del editor).

4 Ortografía del original (Nota del autor).

En años posteriores es posible encontrar otras utilizaciones del término en la literatura en lengua castellana y se observan usos junto con otros términos derivados de humano o humanidad, que ya no se usan, como “humanitista”.

“Abí vengo yo a parar -repuso don Policarpo-. Yo tengo un sobrino de pocos años, así como el Sabiniano o el joven Salvaje, despabilado y de un talento que se remonta. No le digo más sino que es abogado e ideólogo, humanitario y humanitista -yo no reparo en los nombres, pero ello es cosa por el estilo-; (Estébanez Calderón, 1847)

Uno de los escritores españoles que hace mayor uso del término en esa época es Juan de Valera que lo utiliza de modos muy variados e incluso contradictorios:

“De todo lo dicho saco yo tres principales consecuencias: primera, que no has de tener paciencia para leerlo; segunda, que si el poeta en las edades nacientes pudo ser humanitario, ahora es difícil, si no imposible, que lo sea, y tercera, que la forma es la que immortaliza a los grandes poetas, porque el asunto de sus poemas no es sino el eco armonioso de las creaciones populares” (Valera, 1847)

“Mi carta va siendo feroz y demasiado humanitaria. Estoy tentado por hacer aquí punto redondo. No quiero que digas que yo me meto á catedrático al aconsejar a otros que no lo sean. Me he entrado, además, por un laberinto del cual no sé cómo salir. Pongámonos en lo llano, de cualquier manera. Y así, llanamente, te suplico y conjuro para que no escribas poema humanitario. Escribe dramas, leyendas, novelas, donde 'pueda tu imaginación campar libremente y lucir sus galas, y divertir e interesar a los lectores'.” (Valera, 1847)

La vinculación de lo humanitario con Europa, de un modo positivo desde una perspectiva política, es muy evidente en el periodista, escritor y político, que llegó a ser Ministro, Nicomedes Pastor Díaz:

“Una sola tendencia percibimos, un sólo fenómeno notamos, como peculiar de nuestra época; que los poderes públicos tienden a identificarse cada vez más con las influencias sociales. Nuestra política es favorable a esa

tendencia europea y humanitaria. Queremos también que sea española. La política y la filosofía han estado por mucho tiempo separadas; han sido con frecuencia enemigas. Esta oposición debe cesar. Estas dos líneas pueden hacerse paralelas, para converger en un punto, aunque no se encuentren jamás”. (Díaz, 1846)

Sin embargo, en otros textos aventura ya cuestiones que hoy siguen siendo polémicas como la relación de las ideas humanitarias con el poder o con la justicia. Casi un visionario, pues lo escribió antes de la aprobación de los Convenios de Ginebra de 1864:

“Y tan cierto es esto, Señores, que hombres muy eminentes, genios de primer orden, sublimes y privilegiadas inteligencias fueron a parar por este rumbo a consecuencias de que ellos mismos se espantaron o retrocedieron. Partiendo del análisis individual, la razón más espiritualista, más filantrópica y humanitaria llega hasta el sensualismo, hasta la negación del poder y del derecho, hasta el desconocimiento de la justicia universal. Por el contrario, tomando por objeto de estudio la humanidad entera, la teoría más ramplona y menos elevada ha llegado a reconocer los principios de la moralidad colectiva, las bases de la justicia inmutable, la razón eterna de la belleza y de la virtud, el fundamento supremo del poder y de la autoridad, y las fuerzas indestructibles del albedrío, de la razón y de la libertad. Entendimientos vulgares o extraviados llegan por este camino a la verdad y a la armonía: espíritus privilegiados, adelantando por el rumbo opuesto, se perdieron en un dédalo inextricable, donde cada sofisma que para salir inventaron, se ha convertido en un monstruoso vestigio.” (Díaz, 1848)

Una cuestión muy palpable desde los orígenes de la utilización del término es la diferencia entre aquellos que lo usan de un modo muy genérico, casi sinónimo de cualquier cosa vinculada con la humanidad, frente a aquellos que le dan un contenido más específico. Entre el uso general tendríamos textos como:

“No será por cierto la Ilustre Sociedad Económica quien tenga parte en tan lamentable resultado. Las actas de este año y del anterior acreditan cuánto se esforzó, cuánto consejo

y solicitud fueron empleados para que nuestros industriales acudieran al llamamiento humanitario que se les hacía” (Figuerola, 1851)

O también:

“La circunstancia de practicarse en las fincas de Vd. para con la humilde raza encargada de los trabajos rurales de Cuba el humanitario sistema que observaba en la suya la heroína de la adjunta obrera, y sobre todo un afecto tan sincero como antiguo y consecuente, me impelen, respetable amigo, a dedicar a Vd. el nuevo trabajo literario que presento al público.” (Auber, 1858)

Sin embargo, desde muy pronto el uso del término toma un carácter político bastante claro:

- Noto que cada día son tus principios más revolucionarios, Eduardo, y eso no me gusta.
 - Mis principios son humanitarios, y nada más.
 - Humanitarios como los de los liberales.
- (Ayguals de Izco, 1850)

En plena época romántica, por otra parte, muchos autores incorporan el término para referirse a cuestiones más emocionales o emotivas. El propio Díaz pero también escritores como Zorrilla:

“Mis versos son hijos de esta triste edad, y de esta literatura más triste aún: no pertenecen por venir, ni a la sociedad, ni a la moral, ni a la religión, ni a objeto alguno universal, o, como ahora se dice, humanitario: son composiciones individuales, acentos aislados, plegarias, suspiros, desahogos, gemidos solitarios de un corazón que, como la mayor parte de los corazones que nos rodean, gime y llora solamente por haber nacido” (Díaz, 1849)

O de maneras más lúdicas y festivas:

“Calurosas discusiones en la concurrida cervecería, donde los estudiantes, orgullosos con sus gorritas y sus bandas, cuyos colores indican a cuál corporación de la Universidad pertenecen, beben, disputan y cantan y vuelven a beber; una hora en el teatro para recordar tal o cual escena del Fausto, del Wallenstein ó del Guillermo Tell, o para no olvidar por

completo el Don Juan o el Fidelio un alto en un concierto, donde Beethoven, Haydn y Mendelshon viven siempre con esa vida que no tiene muerte; una cita yo no sé dónde, a la que acude o no acude, no me atrevo a decir quién; una cena que principia por mariscos y vino del Rhin, y concluye por un enternecimiento general y por un amor ampliamente humanitario que se desborda como las últimas botellas de Champagne; un espacio de tiempo, ora breve, ora largo, leyendo un poeta, un novelista, un filósofo, o escribiendo lo que nunca ha de ser leído; un sueño corto y algo inquieto; he aquí mis noches alemanas...” (Ferrán, 1872)

O en una lógica también algo precursora:

“Después que se han agotado todos los placeres de la vida, ¿qué le queda ya que hacer a un inglés sobre la tierra? Y si realmente sobra del número de los vivos, ¡cuán humanitario no es dejar a otro su puesto en el mundo!

Nosotros no hemos llegado todavía a ese suicidio juicioso, formal, grave y hasta sesudo. Los suicidas aquí no se matan por fastidio de la vida, sino por afán de vivir. Se juegan la vida a la vida, y he ahí que la pierden. (Selgas, 1899)

Pero si un ámbito incorporó la terminología humanitaria de modo amplio, fue el educativo y muy especialmente los creadores de la Escuela Moderna. En la primera detención de Francisco Ferrer Guardia en 1906, desde la cárcel dijo:

“La Escuela Moderna pretende combatir cuantos prejuicios dificulten la emancipación total del individuo, y para ello adopta el racionalismo humanitario, que consiste en inculcar a la infancia el afán de conocer el origen de todas las injusticias sociales para que, con su conocimiento, puedan luego combatir las y oponerse a ellas. El estudio de cuanto sea favorable a la libertad del individuo y a la armonía de la colectividad, mediante un régimen de paz, de amor y bienestar para todos sin distinción de clases ni de sexos”⁵.

5 Todos los textos de la Escuela Moderna y de Francisco Ferrer y Guardia pueden encontrarse en http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/pedagogia/escuelamoderna/indice.html

Lamentablemente Ferrer Guardia murió fusilado poco tiempo más tarde en Barcelona tras los sucesos de la llamada “Semana Trágica”.

En tono diferente también resulta curioso este texto de Pérez Galdós:

“No entraba fácilmente en el ánimo del celtíbero la explicación casuística que de su conducta daba el pobre Binondo. No era mala filosofía la de casar a las hijas a gusto de ellas antes que se murieran de desconsuelo de matrimonio; pero este humanitario principio debía cada cual aplicarlo a su familia, no a las ajenas.” (Pérez Galdós, 1903).

La terminología humanitaria y los debates político-ideológicos antes y durante la Guerra Civil española (1936–1939)

Para cerrar este apartado incluimos varios textos que reflejan el uso diverso del término “humanitario” vinculado con los aspectos políticos y con las discusiones político- ideológicas de la época. Para muchos, en España, el humanitarismo era una ideología relacionada con el socialismo o al menos con las ideas socializantes de la época. El texto de doña Emilia Pardo Bazán es claro:

“Casi toda la heterodoxia de los cuatro primeros siglos se enlaza con la teología mazdea, fundándose en la doble emanación, admitiendo ángeles y demonios, dando al mundo por obra de un genio maléfico, con el cual es preciso luchar sin descanso, y esperando en la salvación o palingenesis final, idea que encierra el germen de la redención por el progreso anunciada por las escuelas humanitario-socialistas de nuestro siglo” (Pardo Bazán, 1903)

Muchos otros escritores y pensadores escriben en la misma línea, y desde finales del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX numerosos autores utilizan los términos e ideas humanitarias en ese sentido de progreso, apertura a Europa, avance social, etc. Y es por eso que desde posiciones más conservadoras y reaccionarias se use lo humanitario como argumento para atacar a los que defienden estos cambios en la sociedad española. Tal vez el caso más claro sea el del escritor falangista Ernesto Giménez Caballero:

“Los toros son el último refugio que resta a la España heroica, audaz, pagana y viril, ya a punto de ser asfixiada por una España humanitarista, socializante, semieuropea, híbrida, burguesa, pacifista y pedagógica. Los toros son el último reflejo del español que se jugó la vida en aventuras, que conquistó América, que invadió dominador la Europa del Renacimiento. (Giménez Caballero, 1931)

Pero también desde posiciones de izquierda son enormes las críticas a ciertas concepciones del humanitarismo, especialmente del papel de la Sociedad de Naciones y de la comunidad internacional durante la Guerra Civil española (1936-1939), y resulta conmovedor leer ahora este fragmento de poema del escritor comunista, fallecido en prisión en condiciones durísimas, Miguel Hernández:

*Basta ya de indecisiones.
Cuando la bestia provoca,
hay que llevarle a la boca
unas riendas de cañones.
Hostigar es necesario
con la mano y el fusil,
que por ser menos hostil
no se es más humanitario.
Yo me río ante mí mismo,
de una manera mordaz,
cuando se habla de la paz
y del humanitarismo.
Ginebra es una lección
de humanitarismo casto,
y el porvenir nuestro es pasto
de una buena digestión
y una mala diplomacia.
España se halla invadida,
y a Ginebra se le olvida
en el vientre la desgracia.*
(Hernández, 1937)

También Pío Baroja, con ironía y dureza da su interpretación sobre lo que entiende por humanitarismo de origen francés:

“Como todo lo que es falso es lo que más entusiasmo a la plebe, las ideas de Rousseau fueron las que privaban en la Revolución francesa, y Robespierre y sus amigos enviaban a la gente a la guillotina por humanitarismo. La persecución por el amor que se decía en España en 1823.

Habría habido que decir a los españoles: ‘Menos amor y menos persecución’, y a los franceses: ‘Menos *humanitarismo* y menos guillotina’. Estas teorías pseudo-generosas, acompañadas del garrote, a mí no me seducen. En todo esto, para mí, la norma es lo que dice el Evangelio: ‘Por los hechos los conoceréis’. Me parecen más decentes y más dignas que las frases *humanitarias* las teorías de tipos como Helvetius en su libro ‘Del espíritu’, que asegura que el egoísmo es la base de la vida, y él se muestra generoso y amable con sus amigos y conocidos.” (Baroja, 1949).

Como vemos, incluso antes de la creación del DIH, del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y Media Luna Roja o de lo que hoy llamaríamos un régimen de la ayuda humanitaria, o un sistema humanitario internacional, el pensamiento y la literatura en lengua española habían ido incorporando los términos humanitarios otorgándoles en la mayor parte de casos un contenido transformador, democratizante, europeísta y socializante.

Usos, abusos y debates en la terminología humanitaria en el español actual⁶

El crecimiento, la popularización y la consolidación de las cuestiones humanitarias tras el Fin de la Guerra Fría, y muy especialmente tras las grandes crisis de mediados de los años noventa (Balcanes y Ruanda especialmente), tuvieron también grandes efectos en España y los países de América Latina. Aparte de los organismos clásicos como la Cruz Roja, Cáritas o las agencias de la ONU, surgieron nuevas instituciones humanitarias tanto públicas como privadas, y sobre todo el interés de la opinión pública y los medios de comunicación aumentaron espectacularmente. A los efectos de lo que nos interesa en este artículo, los aspectos terminológicos, esto ha tenido varias consecuencias:

Humanismo versus humanitarismo

En este tema, aunque siempre puede haber algún iluminado que proponga otra cosa, las cosas están

6 Este apartado pretende ser tan solo una presentación general de algunos de los problemas y confusiones más frecuentes en la utilización de esta terminología. (Nota de autor).

bastante claras. Ambos conceptos provienen de la misma raíz, la protección y defensa de la humanidad, pero con énfasis muy diferentes:

“Pero qué es el humanismo, se preguntarán muchos de ustedes, así que comenzaré por establecer, de entrada, una distinción importante: el humanismo no es humanitarismo. Humanitarismo significa ‘sensibilidad y compasión por las desgracias ajenas’, según la Real Academia de la Lengua. El humanitarismo entonces sería una de las múltiples consecuencias del humanismo, nada más. El humanismo es, ante todo, una forma-de-vida, un modo de actuar, un compromiso”. (Pérez Bernal, 2013)

En general, por tanto el uso de estos dos conceptos y sus términos asociados se hace de una manera clara.

Humanitarismo y derechos humanos

Mucho menos clara es esta relación y sobre todo las implicaciones que tiene, máxime en unos tiempos en que las tendencias en la acción humanitaria la vinculan cada vez más con el llamado enfoque basado en derechos humanos.⁷ (Rey, 2001 y 2013)

Mención especial requiere el uso cada vez más habitual de referirse a organizaciones de derechos humanos como humanitarias. Por ejemplo, en este sentido la organización humanitaria Human Rights Watch está presente de forma muy frecuente en la prensa española, y ello genera confusión impidiendo la necesaria precisión entre diversos tipos de organizaciones.

Concepción amplia versus concepción estrecha de lo humanitario

En este asunto los debates son varios y van desde el uso muy restringido de los términos que tratan de hacer las organizaciones humanitarias, hasta el más amplio y ambiguo que realizan sobre todo algunos medios de comunicación. El uso del término en la reciente crisis económica griega por parte de numerosos políticos e instituciones es un mal ejemplo de ese uso (Rey, 2015).

7 Parte en construcción basado en Rey, Francisco, “¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria.” Documentos del IECAH, n.º 16, Madrid, octubre 2013.

En este sentido, uno de los debates importantes tiene que ver con el uso interesado que algunas organizaciones de solidaridad respecto de ciertas áreas de conflicto (especialmente en el caso español, Sáhara Occidental o Palestina) que son normalmente muy críticas con las organizaciones humanitarias por su “neutralidad cómplice” o su enfoque asistencial, usan sin embargo términos como “convoy humanitario”, “flota humanitaria” para algunas de sus actuaciones solidarias, creando confusión entre la ciudadanía al no basar su acción en los principios humanitarios convencionales (Raich, 2010).

Utilización tergiversada de conceptos y términos humanitarios

En los países hispanoparlantes, como en otros muchos, se ha dado y se sigue dando un uso perverso de términos como guerra humanitaria, bombardeos humanitarios, cerco humanitario, etc., que han generado confusión. La utilización de algunos de esos términos por las Fuerzas Armadas, o la presentación como humanitarias de algunas actuaciones militares no basadas en los principios y conceptos humanitarios ha generado muchos debates.

En otro orden de cosas pero generando una confusión similar está el uso del término humanitario para referirse a cuestiones de respeto a los animales, sacrificio de reses y cuestiones en esa línea.

Traducciones apresuradas, contradicciones y oxímoron

El uso de expresiones como “crisis humanitaria”, “catástrofe humanitaria” o similares, traducidas directamente del inglés o del francés, ha generado desde los años noventa apasionados debates entre lingüistas, humanitarios, traductores, periodistas, etc. El origen fue un artículo del académico Lázaro Carreter en sus “Dardos en la palabra” en el cual argumentaba:

“Los brutales acontecimientos de Ruanda han sido calificados por bastantes medios de comunicación como catástrofe ‘humanitaria’, cuando es precisamente lo humanitario lo menos catastrófico de aquel horror. De nuevo, atropellados comunicadores mal avenidos con el idioma español han vuelto a incurrir en desidia profesional agrediendo con ella a lectores y oyentes: son bastantes, más que en otras

ocasiones, las personas que me han expresado su escándalo o su ira por tal sandez.

Se ha producido en tales agresores el pueril entusiasmo que desencadena en los niños un juguete nuevo. Porque es evidente -pues ignoran su significado- que desconocían aquel adjetivo, y lo han descubierto con motivo del horror ruandés, por la ‘ayuda humanitaria’ a que ha dado lugar. Les ha gustado mucho, y han interpretado tal expresión como vagamente alusiva a la humanidad: ‘humanitario’ sería algo así como ‘que tiene que ver con los humanos’, representados en este caso por aquel mísero pueblo de África. Ignoran de este modo, cuadrupedamente, que lo ‘humanitario’ es lo que ‘mira o se refiere al bien del género humano’, y más esencialmente, lo que se siente o se hace por la humanidad, es decir, ‘por sensibilidad o compasión de las desgracias de nuestros semejantes’, según define el Diccionario.

En este último sentido, no es otra cosa que la caridad, desprovisto el vocablo de adherencias cristianas. (...)

En Ruanda no se ha producido una crisis humanitaria. La cual hubiera acontecido si la humanidad -como, por otra parte, hace de ordinario, ahora sin ir más lejos con motivo de otras catástrofes-, en vez de acudir en ayuda de los desventurados ruandeses, hubiese mirado a otra parte. Lo que allí ha acontecido y acontece es una catástrofe ‘humana’. Pero la tentación de alargar los vocablos, distorsionando su significado, atrae a los malhablados como a las moscas un flan”. (Lázaro Carreter, 1997)

Sin embargo, en mi opinión, aquel artículo generó más confusión y no solo no contribuyó a clarificar el uso de los términos sino a complicarlo. Otros lingüistas argumentan que la sustitución de términos de humanitaria por humana, en el caso de catástrofe, confunde más las cosas.

“Expresiones como humanitarian crisis o humanitarian disaster se explican no solo por razones de economía expresiva, sino principalmente por la necesidad (para un grupo profesional) y la conveniencia (para los responsables políticos y diplomáticos) de

acotar unos términos claves sobre los cuales elaborar un discurso específico, una imagen de marca claramente identificable para un sector relativamente nuevo y emergente, como es el humanitario. El evidente prestigio de la causa humanitaria no puede más que concitar el apoyo de la comunidad internacional y la comprensión de los ciudadanos; por eso la «etiqueta humanitaria» se ha empleado con tan poca mesura hasta colonizar ámbitos semánticos alejados de su significado original”. (González, 2000).

Tanto es así que recientemente la Fundación del Español Urgente (Fundéu) ha terciado en el debate con una breve nota que considera que el uso del término crisis *humanitaria* es correcto:

“Se trata de un uso asentado en el derecho internacional humanitario que se ha trasladado a la lengua general, tal como recoge el diccionario combinatorio Redes, que señala que el vocablo humanitario se emplea con sustantivos que designan situaciones de dificultad, adversidad o infortunio, a menudo con resultados trágicos, como catástrofe, crisis, desastre y drama. De todas las variantes en uso, la preferida por los organismos internacionales es crisis humanitaria.”

Añadiendo, y esto sería aplicable a su uso en la crisis griega o en la situación española, que:

*“Es impropio emplear estas expresiones en situaciones de emergencia en las que no se dan circunstancias descritas o como meros sinónimos de catástrofe terrible, enorme desastre, gran tragedia o drama humano, como en ‘La muerte de los 15 inmigrantes de la patera es el segundo desastre humanitario de este tipo en pocos días’”*⁸

También las traducciones apresuradas y el uso predominante del inglés ha llevado a algunos excesos lingüísticos verdaderamente pintorescos, como el uso de “humanitarianismo”, término que no existe en los diccionarios habituales (*humanitarian* en inglés es, precisamente, un término derivado de los términos

latinos) pero que se puede encontrar en la web, incluso en páginas de entidades humanitarias.⁹ Y se le dan acepciones como:

“m. Teol. Doctrina que niega la naturaleza divina de Jesucristo. Doctrina que enseña que los deberes y obligaciones del hombre son exclusivamente humanos, dependientes únicamente de las relaciones humanas”.

Acción versus asistencia, ayuda o socorro

En español tal vez más que en otras lenguas se explica el uso del término acción humanitaria, y el hecho de que haya tenido éxito y se haya consolidado. A diferencia del inglés donde el uso de términos como compassion, charity, aid u otros no tiene tantas connotaciones religiosas, en español esos términos como compasión, ayuda, etc., sí las tienen. Eso hizo que por ejemplo en el ámbito del desarrollo en español se tienda a usar “cooperación para el desarrollo” y no “ayuda al desarrollo”, como sería la traducción directa de development aid tal como proponen los organismos internacionales.

Conclusiones

Desde el origen del término humanitario y sus derivados la lengua española lo incorporó en la literatura, el periodismo y algo más tarde en los textos jurídicos y políticos. Como todo neologismo ha sido y es objeto de ciertas ambigüedades que solo en cierta medida se han aclarado cuando los organismos internacionales han ido proponiendo convenios y elaborando doctrina en la materia.

Con el auge de la acción humanitaria desde mediados de los años noventa del pasado siglo algunas de estas ambigüedades han aumentado, incluso debido a errores de traducción y a las diversas interpretaciones que los diversos actores están dando a los términos. Un esfuerzo de clarificación parece, en este sentido, necesario. La Real Academia Española y sus homólogos en diversos países de América Latina tendrían una responsabilidad al respecto.

⁸ <http://www.fundeu.es/recomendacion/catastrofe-humanitaria>.

⁹ Ver por ejemplo <http://www.alegsa.com.ar/Definicion/de/humanitarianismo.php>.

2 La acción humanitaria española en América Latina y el Caribe: Origen, evolución y retos

Francisco Rey Marcos

Introducción

La ayuda humanitaria ha sido parte de la cooperación española pública y no gubernamental desde sus inicios en pleno proceso de transición política a finales de los años setenta del pasado siglo. No obstante, hasta la década de los ochenta eran muy pocas las organizaciones españolas que trabajaban en este terreno. La creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional -AECI- dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores en el año 1988, supuso un gran estímulo al trabajo que se venía desarrollando, aunque los cambios en el escenario internacional de finales de los ochenta y las grandes crisis de la década de los noventa (Ruanda, Balcanes... y muy especialmente el huracán Mitch en 1998 y otros desastres de menor importancia en América Latina durante ese periodo), llevaron a un necesario esfuerzo dentro de aquella de profesionalización y especialización importante en el ámbito humanitario. La respuesta a estas crisis permitió ver también el importante apoyo ciudadano hacia las cuestiones humanitarias, aunque se tratara de reacciones emotivas y episódicas; pero los fondos públicos destinados a estas cuestiones fueron muy escasos y únicamente gracias a fondos privados y a los provenientes de ECHO (Oficina Humanitaria Europea, actual DG-ECHO) que acababa de crearse, se pudo comenzar a especializar y consolidar un pequeño sector humanitario en dicha cooperación (Rey, 2007)

Así, desde aquellas primeras respuestas muy vinculadas a las grandes emergencias, hasta hoy, y a pesar del recorte de fondos tan acusado en estos últimos años, el componente humanitario de la cooperación española ha ido consolidándose progresivamente, tanto en el plano conceptual como en los aspectos institucionales y de financiación, así como en la definición de los países y proyectos a los cuales se les otorga mayor preferencia.

En este sentido, valga como indicador el paso de los poco más de 23 millones de euros destinados a la acción humanitaria en el año 1998, a los 257 millones en 2006, o a los más de 465 millones en 2009, así como a los 72 millones en el 2012, o los 39 millones de 2013 que reflejan la caída actual (Agulló, et al. 2013).

Desde una perspectiva geográfica América Latina y el Caribe ha sido, es y seguirá siendo la región hacia donde la cooperación española ha tendido a mirar y a vincularse de una manera especial, a pesar de que la mayoría de los países latinoamericanos no aparecen como prioritarios en las actuales directrices de la cooperación para el desarrollo o la ayuda humanitaria a escala internacional.

El análisis que aquí se presenta no pretende sólo analizar la historia y evolución en cifras del trabajo humanitario español en la región, sino reflexionar sobre el modelo y las formas de trabajo que se han desarrollado en estos años, situando el análisis en su propio contexto. El artículo está basado en los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria que el autor dirige desde el año 2003.¹⁰

Abordaje histórico de la acción humanitaria española hacia América Latina desde 1988 hasta la actualidad

Evidentemente el trabajo humanitario desde España hacia América Latina tiene numerosos antecedentes

¹⁰ Del Observatorio de Acción Humanitaria forman parte de modo estable el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y Médicos sin Fronteras – España. En diversos periodos han formado parte de él, la Universidad Complutense de Madrid, Oxfam Intermón y el Ayuntamiento de Córdoba.

históricos, y tanto algunas organizaciones de carácter religioso como las incipientes ONG creadas en España desde los años setenta, la propia Cruz Roja Española o los organismos públicos, pusieron en marcha pequeñas actuaciones tras emergencias en la región durante todo el siglo XX. Situaciones como el terremoto que asoló Managua en 1972, o las propias guerras en Nicaragua, El Salvador o Guatemala en años posteriores, generaron puntuales respuestas solidarias desde el Estado español; pero sólo de un modo más ordenado, con la creación de la AECI, la ayuda humanitaria española comenzó a tomar peso como política pública en el marco de la cooperación. Desde la creación de la AECI en 1988 las cuestiones humanitarias, vinculadas casi exclusivamente con la respuesta de emergencias, se adscribían al Gabinete Técnico, dependiendo por tanto de la Dirección de la Agencia con un carácter muy vinculado a las decisiones políticas. Con el tiempo, y tras varios cambios de nombre, se fue consolidando el Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia en el propio Gabinete de la Agencia, la cual puso en marcha varios operativos de emergencia, incluida la respuesta al huracán Mitch en el año 1998. Pero a pesar de esa experiencia, la falta de recursos humanos especializados o de claridad en los mecanismos de respuesta y coordinación, entre otras cuestiones, demandaron la necesidad de un cambio de planteamiento en el modo de gestión de la acción humanitaria por parte de la Agencia española (Rey, 2007)

Por ello en el 2008, y dentro del proceso de reforma de la AECI y su paso a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo- AECID-, se creó la Oficina de Acción Humanitaria (OAH), cuyas principales funciones son la gestión y

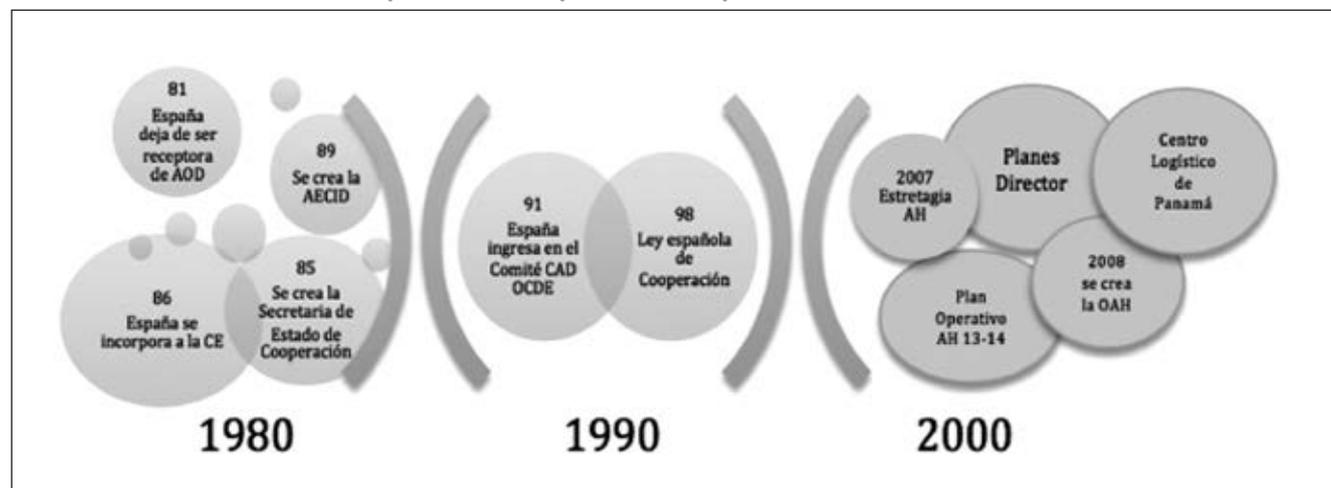
ejecución de la acción humanitaria oficial conforme al Plan Director vigente y la coordinación de las capacidades de la administración del Estado con las de las administraciones autonómicas y locales. En la actualidad, la Oficina se compone de dos departamentos: Emergencia y posconflicto, y Prevención y evaluación.

Primeros pasos: La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y el Primer Plan Director 2001-2004

La LCID de 1998, primera Ley de este tipo en España, recogía de forma algo confusa y limitada su concepción sobre la ayuda humanitaria como “el envío urgente, con carácter no discriminatorio del material de socorro necesario, incluida la ayuda alimentaria de emergencia...” (SGCID, 1998). Esta anticuada descripción influyó en el desconocimiento por parte de algunos de los actores españoles de que existen otros modos de ayuda que quedaban fuera de esta concepción (Aguirre, et al. 2000; Pérez de Armiño, 2001; Rey, 2007). Con la aprobación del Plan Director de 2001–2004 se incorporaron algunas novedades que incluían la consideración de la dimensión de protección, o la fijación de compromisos en materia presupuestaria e institucional, así como un original apartado de Prevención de Conflictos en el cual se enfatizaba “la puesta en marcha de una acción diferenciada, adecuándola a los diferentes supuestos de conflicto e integrando sistemáticamente las acciones de ayuda humanitaria de emergencia y rehabilitación” (SGCID, 2004).

Esta primera época se caracterizó también por la ausencia de la comunidad humanitaria española

Gráfico Nº 1. Línea de tiempo de la cooperación española



en las iniciativas internacionales. Así, la Agencia y otros actores españoles se quedaron al margen en la evaluación conjunta tras el genocidio de Ruanda, en la elaboración del Código de Conducta de ayuda humanitaria de las ONG y el Movimiento Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja en 1994, o en el surgimiento del proyecto Esfera, entre otros foros. Tan sólo la respuesta al huracán Mitch y los debates posteriores en la región latinoamericana vincularon a la ayuda española con el dinámico mundo humanitario internacional (Rey, 2007).

Segundo Plan Director 2005–2008: una modernización necesaria

Considerado por muchos actores de la cooperación como un importante avance, este Plan supuso la formalización de la acción humanitaria como un componente esencial de la cooperación española, y la incorporación de cuestiones relativas a la prevención de conflictos y construcción de paz, alineándose con las posiciones de otros donantes como la ONU y la UE, especialmente la DG ECHO, y poniendo el énfasis en el respeto del marco institucional y en los principios y valores de la acción humanitaria. En esta época España se incorporó poco a poco a los foros internacionales, formando parte de la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD), que culminó este proceso de “regeneración”.

Es de destacar que por vez primera el II Plan Director incluía una serie de países o regiones con atención especial, los llamados PAE, los cuales debían encontrarse en una situación particular que conllevara implicaciones para la acción humanitaria y/o la reconstrucción. Señalando tan sólo tres países latinoamericanos: Cuba, Colombia y Argentina (que pasó a ser PAE en el PACI de 2005), a los cuales se sumaron Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Haití, República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú y Ecuador, como países prioritarios para la cooperación española (SGCID 2004).

La esperada clarificación: Documento de Estrategia Sectorial (DES) de Acción Humanitaria 2007

Tras un largo proceso de elaboración con la participación de múltiples y diversos actores, se presentaron las Estrategias Sectoriales de la Cooperación Española, incluida la de Acción Humanitaria, como un intento de clasificación

Para los cuatro países centroamericanos considerados como prioritarios se proponía:

- Incluir en la Cooperación Española el apoyo a los dispositivos estatales de previsión, preparación y respuesta a los desastres.
- Refuerzo de las capacidades de la sociedad civil en la materia.
- Apoyo a iniciativas regionales, como el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres, CEPREDENAC.
- Elaboración de mapas de riesgo e inventarios de recursos de prevención y respuesta.
- Continuación de las tareas de rehabilitación tras el huracán Stan y otros, especialmente en Guatemala y El Salvador.
- Seguimiento de la situación alimentaria en la región.
- La AECID proseguirá el estudio de la implantación de una base logística en Panamá que facilite la respuesta rápida en caso de emergencia en la región y que se incorpore en los procesos regionales de respuesta de emergencias.

En los países andinos y Paraguay:

- Incorporación de la reducción de riesgos en los DEP. Apoyo a iniciativas de prevención y preparación.
- Aumento de la coordinación con las autoridades en el sector y con el Programa de Preparación para Desastres de ECHO (DIPECHO: Disaster Preparedness ECHO).
- Elaboración de planes de contingencia en las OTC de los países.
- Apoyar la elaboración de estrategias regionales de gestión de riesgo y la preparación y respuesta a desastres en Centroamérica, Caribe y área andina.
- Estimular la puesta en marcha de las propuestas efectuadas en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 de establecer un mecanismo de coordinación que facilite la respuesta eficaz ante catástrofes naturales.

Fuente: Plan Director 2005-2008

Tabla N° 1. Los seis principales objetivos de la estrategia

OBJETIVO 1	
Mejorar la capacidad y eficacia de la respuesta humanitaria española aumentando su calidad y cantidad	<p>Fijación de un monto específico dedicado a AH</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asignación de líneas específicas de financiación, y de modalidades previsibles y flexibles • Reforma y fortalecimiento de la AECID en estas áreas • Elaboración de protocolos de actuación • Incorporación de criterios de calidad: ESFERA o COMPAS
OBJETIVO 2	
Mejorar los dispositivos de relación y coordinación entre todos los actores involucrados, estimulando la participación de la sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Puesta en marcha de mecanismos estables de coordinación con todos los actores. • Seguimiento de las Directrices de Oslo en la participación de contingentes militares en tareas humanitarias.
OBJETIVO 3	
Aumentar el compromiso con las iniciativas internacionales en la materia	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo al Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF) y a iniciativas de la OCHA en materia multilateral, y al fortalecimiento del sistema • Elaboración del Plan de cumplimiento de la Buena Donación Humanitaria
OBJETIVO 4	
Contribuir a la lucha contra la vulnerabilidad extrema y la reducción de riesgos, articulando las respuestas a corto, medio y largo plazo	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento de acciones de reducción de riesgos • Fortalecimiento de sistemas locales de prevención y respuesta
OBJETIVO 5	
Insertar la acción humanitaria adecuadamente en el conjunto de la cooperación española	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso del trabajo de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC). Planes de contingencia • Incorporación de la AH a los instrumentos de planificación geográfica
OBJETIVO 6	
Contribuir a la mayor toma de conciencia nacional e internacional sobre la necesidad de prevenir y responder más eficazmente	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción y divulgación de la Buena Donación Humanitaria

conceptual, compromiso internacional y esfuerzo institucional, que recoge una serie de objetivos con sus correspondientes actuaciones prioritarias (SGCID, 2007).

En lo referente a la región latinoamericana se indicaba que se promovería el desarrollo de estrategias regionales y subregionales de prevención y gestión de riesgos; y además en algunas regiones como Centroamérica, donde ya existían iniciativas en la materia, la Cooperación Española promovería Planes Regionales de Preparación y Respuesta a Desastres, añadiendo que se impulsaría la propuesta de un Sistema Iberoamericano de Gestión de Desastres surgido de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005.

Estas propuestas suponían cierto avance conceptual, ya que trascendían la concepción meramente emergencista de la ayuda española vigente hasta aquella fecha; y también suponía una asunción de las tendencias internacionales, y sobre todo un nuevo enfoque en la relación con los socios latinoamericanos en el ámbito humanitario.

Una nueva forma de concebir la ayuda, y el Tercer Plan Director 2009–2012

Elaborado casi inmediatamente después del DES, el Tercer Plan Director incorporaba la mayor parte de los elementos de éste y planteaba la consolidación de los esfuerzos humanitarios especialmente en lo

que afecta a las tareas de coordinación nacional e internacional, la vinculación con otros instrumentos de cooperación y los aspectos presupuestarios. Tras este Plan se produjo, precisamente, el mayor aumento de fondos de ayuda humanitaria en la cooperación española.

Fruto de estos cambios, un hito clave que ha marcado la relación de la ayuda española con América Latina fue la creación del Centro Logístico de Panamá, inaugurado en 2008.¹¹ El objetivo de su creación fue reducir el coste de transporte de la ayuda e incrementar la rapidez de la respuesta de la agencia española vinculándola más a las necesidades y demandas de la región. El centro dispone de 800 m² para almacenar más de 200 toneladas de material, está equipado con material de cobijo, mantas, tiendas de campaña, material para el saneamiento del agua, grupos electrógenos y enseres básicos como kits de cocina y de higiene o depósitos de agua.

Directrices actuales, el Plan Director de la Cooperación Española 2013–2016

Tras un arduo y convulso proceso de elaboración, con la negación incluida de continuar por parte de la Coordinadora de ONGD, mostrando el poco consenso existente en un momento de gran reducción de fondos y en plena crisis económica, se elaboró el Cuarto Plan Director que incluía la acción humanitaria en dos apartados: “Qué vamos a hacer”, y “Responderemos a las crisis humanitarias con calidad”. Finalmente

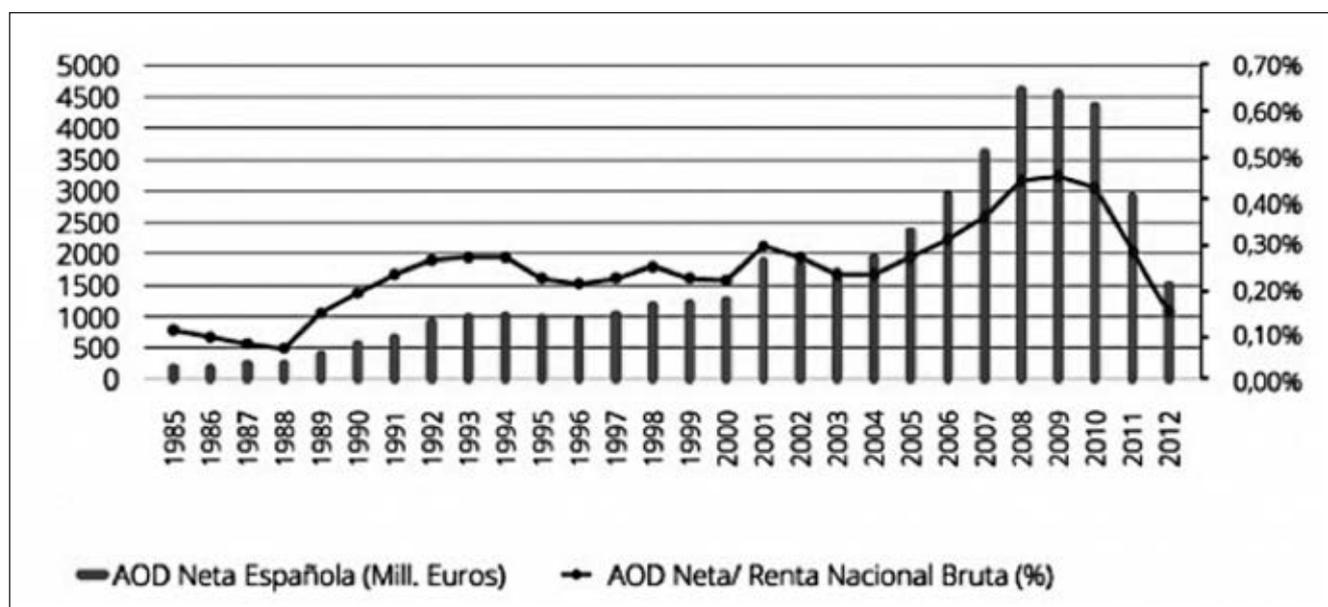
se llegó a un cierto consenso y en tal sentido el IV Plan Director es bastante continuista respecto de los anteriores, manteniendo un enfoque de principios pero centrándose en ciertas prioridades geográficas; lo cual es comprensible en momentos de restricciones presupuestarias (Rey, 2013).

Formas de canalización de la ayuda humanitaria pública española

El marco institucional y normativo descrito incorpora varias vías de distribución de los fondos humanitarios:

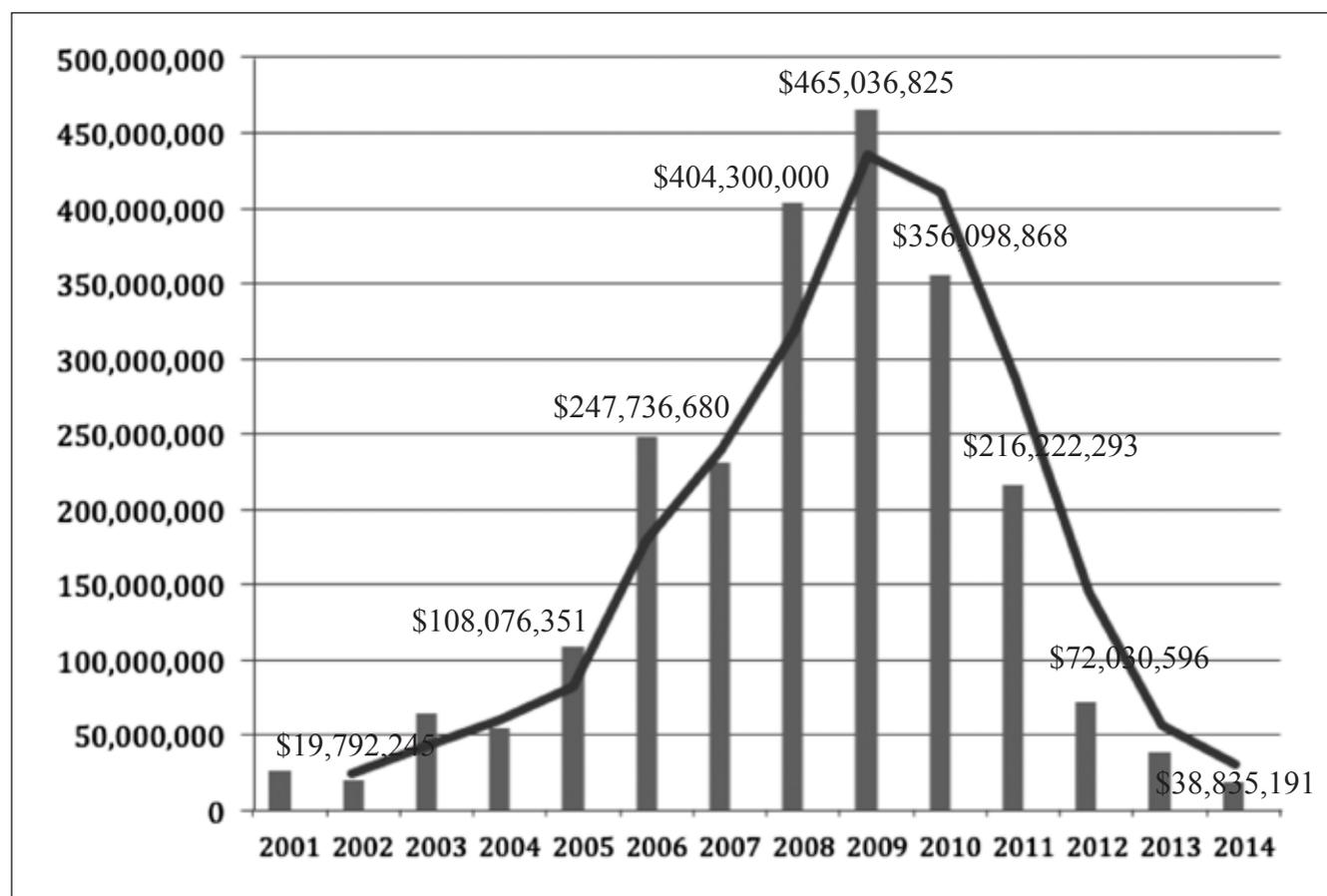
- Actuaciones Directas de la AECID. Dentro de éstas, autorizaciones de gasto a las OTC (Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID sobre el terreno) hasta una determinada cantidad.
- Financiación a organismos internacionales de carácter multilateral o fondos. Básicamente agencias de la ONU: CERF, PMA, ACNUR, UNICEF, UNRWA, OCHA, FICR-CICR...
- Subvenciones de Estado. Concesiones directas a Estados afectados u ONG tanto especializadas (Médicos sin Fronteras, Cruz Roja Española...) como más generalistas y de desarrollo con algunas acciones en el ámbito humanitario.
- Convenios con ONG para intervenciones plurianuales o subvenciones puntuales.
- Subvenciones otorgadas por las Comunidades Autónomas o Ayuntamientos a ONG y otros organismos.

Gráfico Nº 2. Evolución de la Ayuda Oficial Española 1985 – 2012 en millones de euros.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico N°3. Evolución de la Ayuda Humanitaria pública española 1998 – 2013 en millones de euros.



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID. Los datos de 2014 son provisionales.

Evolución de la acción humanitaria española en y con América Latina: algunos datos

Desde una perspectiva presupuestaria los fondos humanitarios en general y para América Latina en particular han sufrido un claro altibajo, y en tal sentido en el cuadro siguiente se observa un derrumbamiento muy drástico en los últimos años, producto de un retroceso evidente en los fondos de AOD en general y especialmente en los de AH.

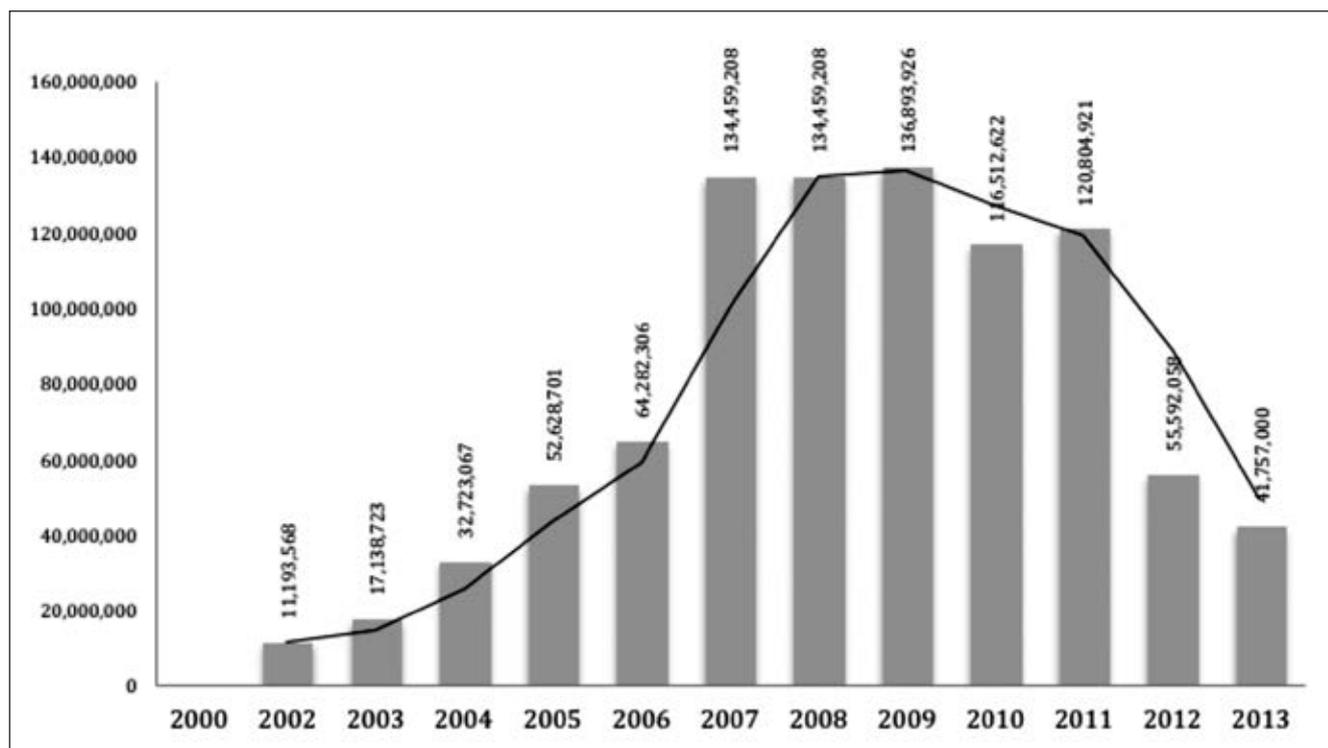
Respecto de la ayuda humanitaria, la reducción ha sido incluso superior en porcentaje al conjunto de la AOD, como se aprecia en el Gráfico siguiente.

En números totales y sin dividir todavía por regiones, en el año 2013 se imputaron como acción humanitaria EU 38.835.191,85 frente a los EU 72.030.596,28 en 2012 o los EU 216.222.293 de 2011. La reducción es de un 47% y de un 83% respecto de cada año citado, respectivamente, lo cual supone un 2,17 % del total de la AOD, cifra muy por

debajo de la media de otros años. El Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria aprobado en el año 2008 proponía un porcentaje entre el 7 y el 10% de la AOD, lo cual es una tendencia en el conjunto de los donantes. El hecho de que el componente humanitario de la ayuda española esté siendo el que más esté sufriendo los recortes hace que la capacidad para responder a muchas de las crisis se vea totalmente condicionada.

Analizando los datos por regiones, se observa que tradicionalmente América Latina y el Caribe han recibido un porcentaje elevado de ayuda al desarrollo española en comparación con otras regiones del mundo. Sin embargo, la concentración geográfica y las nuevas directrices de la cooperación están contribuyendo a que el porcentaje de ayuda destinada a África iguale al destinado a América Latina con una clara tendencia creciente, como muestran la tabla y la gráfica siguiente. Así en el 2004 el 50 % de la ayuda era destinada a la región latinoamericana, y tan sólo un 24,5% a África, mientras que en el año

Gráfico N°4. Presupuesto anual gestionado por la AECID en AH



Fuente: Elaboración propia con datos AECID.

2012, un 41% se destina a América Latina y el mismo porcentaje a África. En tal sentido, la cooperación española ha tratado siempre de defender ante los organismos internacionales como el CAD de la OCDE la necesidad de ayuda al desarrollo a los países de renta media, entre los cuales se encuentra la mayor parte de los de América Latina. No obstante, las orientaciones de estos organismos y su énfasis en la lucha contra la pobreza extrema como objetivo fundamental, han ido modificando el perfil de la

ayuda española, aunque a través del apoyo a la llamada cooperación Sur-Sur o las experiencias de cooperación triangular ha tratado de mantener un cierto peso en el continente.

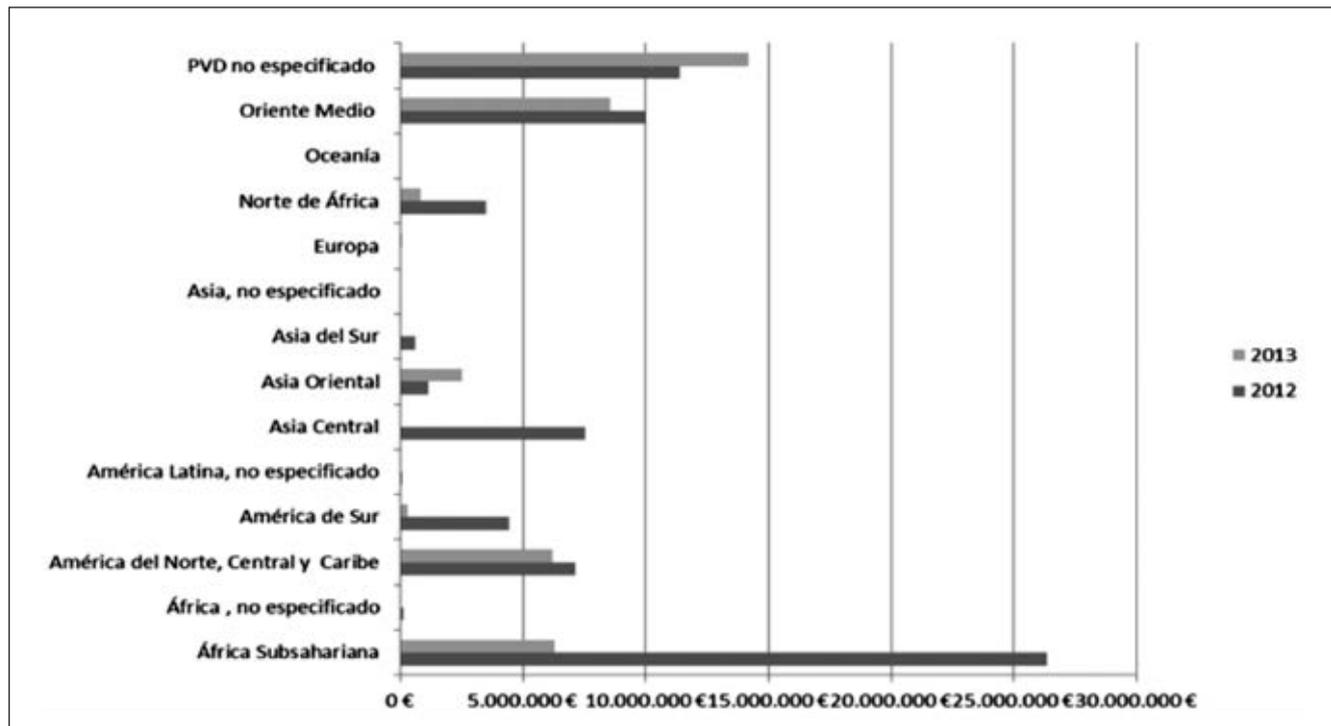
Las variaciones de estas cifras y sus correspondientes porcentajes también están influidos por las propias emergencias. Así por ejemplo la tragedia provocada en agosto de 2007 por el terremoto en Perú fue la operación bilateral de ayuda de emergencia más

Tabla N°2. Evolución AOD bilateral por regiones 2004–2012

Año	América Latina y el Caribe		África		Asia	
	Mill. euros	%	Mill. euros	%	Mill. euros	%
2004	554,18	50 %	271,22	24,5 %	203,17	18,3 %
2005	541,26	35,5 %	578,91	38 %	362,98	23,8 %
2006	726,01	40,1	544,41	30,1 %	415,99	23,0 %
2007	923,81	46,9%	597,43	30,3 %	356,77	18,1 %
2008	1.447,72	48,9 %	817,73	27,6 %	552,96	18,7%
2009	1.160,78	38,7 %	1.227,62	40,9 %	465,75	15,5 %
2010	1.176,88	45,3 %	1.016,74	39,2 %	325,76	12,5 %
2011	632,14	43,2 %	585,14	40,0 %	211,35	14,4 %
2012	249,46	41,4 %	247,51	41,1 %	101,45	16,9 %

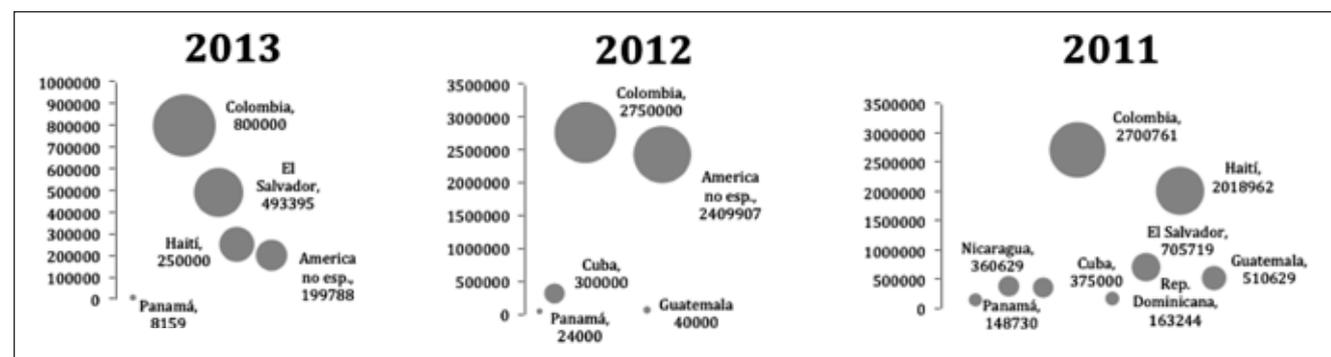
Fuente: Informes Oxfam Internacional y volcados seguimiento PACI 2004–2012, e Informes del IECAH. Porcentajes calculados sobre el sumatorio de AOD bilateral especificada por continente.

Gráfico Nº 5. Acción humanitaria en 2013 por áreas geográficas



Fuente: Elaboración propia a partir del volcado de la SGCID.

Grafica Nº6. Ayuda desembolsada AECID –OAH por países. 2011–2013



Fuente: Elaboración propia a partir de volcado de datos SGCID

importante de ese año. Las inundaciones en México, el huracán Félix en Nicaragua y la tormenta Noel en República Dominicana y Haití, entre otras catástrofes, recibieron ayuda durante el año 2008. En 2009 más de ocho millones de euros fueron destinados a proyectos relacionados con la ayuda a las víctimas del huracán Ida en El Salvador. Haití también recibió más de ocho millones de euros ese mismo año, para proyectos relacionados con la desnutrición y la ayuda humanitaria, y fue el país que más ayuda recibió tras el terremoto del año 2010.

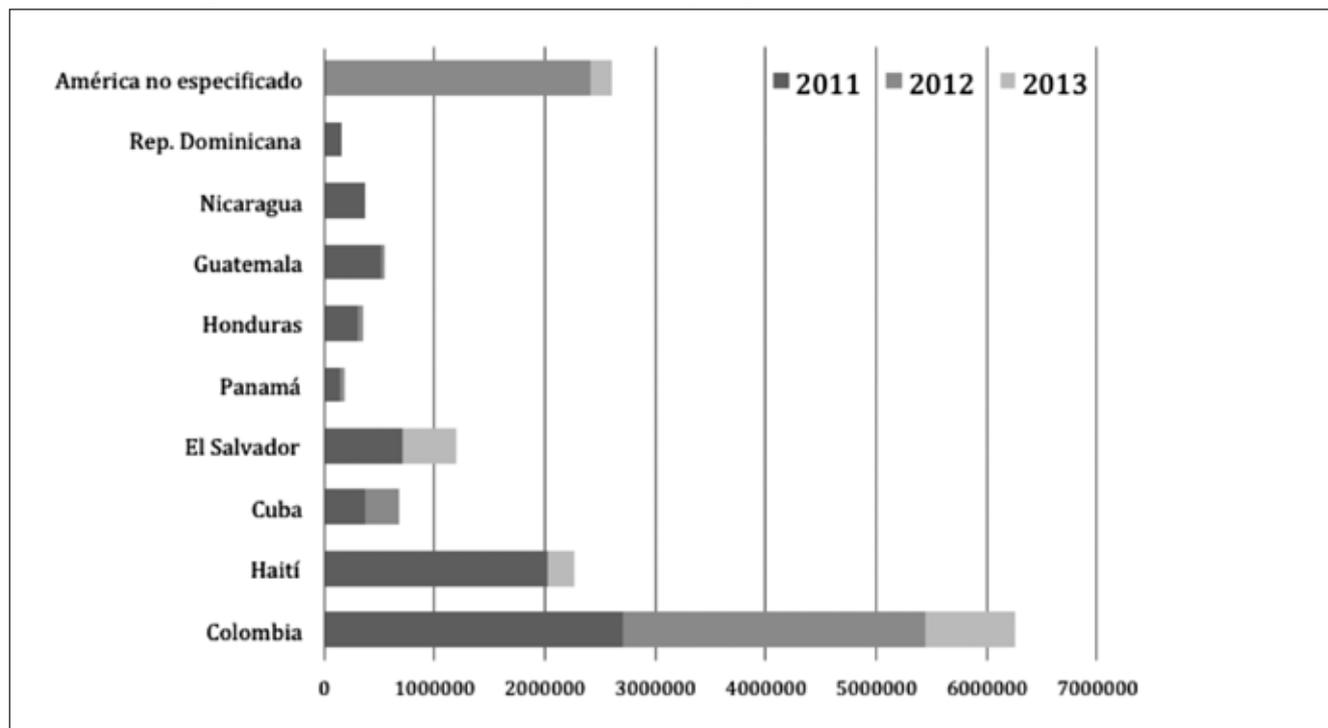
En el año 2013, último con datos disponibles, la distribución por regiones de la AH española fue la siguiente:

En el caso de la AECID la distribución de los últimos años sería muy significativa y muestra una concentración en muy pocos países en el caso de América Latina.

La reducción en los fondos junto con otros factores, ha conllevado una reducción de la actuación en diversas zonas geográficas y a focalizar el trabajo en una serie de áreas muy concretas, como queda plasmado en las gráficas. Así, en tan sólo dos años se ha pasado de actuar en ocho países de América Latina a tan sólo cuatro.

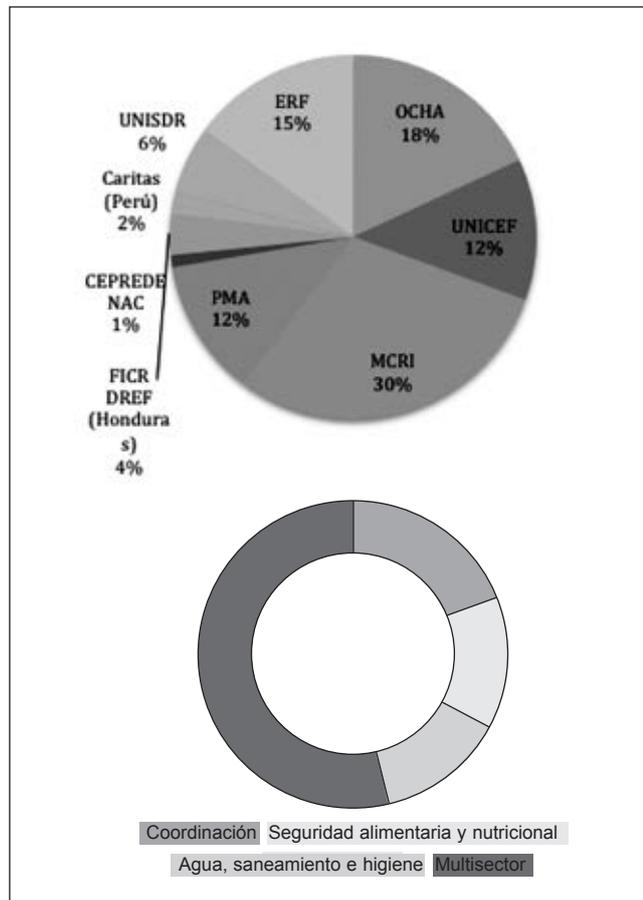
Respecto de los organismos destinatarios de los fondos de la OAH para América Latina y el Caribe, véase de ejemplo como en el año 2013

Gráfica N°7. Ayuda desembolsada AECID – OAH por países 2011–2013



Fuente: Elaboración propia a partir de volcado de datos SGCID

Gráfica N°8. Actores destinatarios de la ayuda humanitaria AECID – OAH 2012



Fuente: Datos Memoria Respuesta Humanitaria OAH – AECID América Latina y el Caribe 2013

fueron destinados en su mayoría a organismos multilaterales: OCHA, UNICEF, PMA.

Algunas apreciaciones sobre la ayuda humanitaria en la cooperación descentralizada¹²

Una de las originalidades de la ayuda pública española ha sido, hasta hace poco, el importante papel de la llamada cooperación descentralizada. El rol que han jugado las diferentes Comunidades Autónomas y ayuntamientos dentro de la cooperación española ha sido clave, no sólo en lo referente al volumen de fondos aportados, sino por la vinculación y relaciones que se han establecido a nivel más comunitario. Sin embargo, al igual que la cooperación estatal, no atraviesan un buen momento, lo que significa que todas las Comunidades Autónomas españolas, excepto Euskadi, han reducido desde 2008 su gasto en AOD, e incluso la mitad de ellas (Murcia, Castilla La Mancha, Cantabria, Comunidad Valenciana, Aragón, La Rioja, Cantabria, Baleares y Canarias) en más de un 75%.

¹² Solo se incluyen aquí unas notas sobre este tema. Para más detalle pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria.

La ayuda humanitaria en las ONG españolas¹³

El colectivo de ONG españolas u ONG internacionales con presencia en España en el ámbito humanitario es muy inferior al de ONG de desarrollo, pero es destacable la presencia de un cierto número de entidades que han sido cada vez más activas en este sector. La Coordinadora de ONG para el Desarrollo (CONGDE), que agrupa a las ONG más relevantes, cuenta con un grupo de trabajo sobre acción humanitaria en su seno.

Las ONG son canalizadoras de un porcentaje elevado de los fondos públicos humanitarios (en torno al 60% pero muy cambiante en los últimos años), y algunas de ellas, especialmente MSF, Intermón Oxfam, o la Cruz Roja Española, son capaces de captar una gran cantidad de fondos privados, pero casi exclusivamente en las respuestas de emergencia.

La elevada presencia de ONG de desarrollo españolas en América Latina, en países proclives a los desastres, ha hecho que un buen número de ellas emprendieran hace ya más de una década proyectos en el ámbito de la RRD y de la prevención y preparación ante desastres, en particular.

De revisión histórica a planteamientos de futuro. Del trabajo emergencista al apoyo a la agenda de resiliencia en la región. Algunos retos

Los efectos de la crisis económica están obligando a todos los actores implicados en la acción humanitaria, tanto locales como internacionales, a una redefinición de su papel de cara al futuro. Para una cooperación como la española, y para la AECID en particular, esto es especialmente importante para seguir jugando un papel útil para los países de la región. Se trata, por tanto, de identificar aquellas áreas que puedan ser más relevantes y en las cuales se pueda aportar

mayor valor añadido, conscientes de que un trabajo de tipo generalista no es ahora conveniente. Esos efectos también están obligando a abrir el debate sobre si la ayuda humanitaria debe tener un carácter universalista, o si ante la disminución de fondos y otros factores debe ser redirigida por criterios geográficos, lazos históricos y culturales, experiencia e implantación previa, o intereses geopolíticos o económicos.

América Latina y el Caribe han sido desde el inicio de la cooperación española zonas prioritarias de actuación. En la última década la situación ha ido cambiando debido a los grandes avances en materia de desarrollo en algunos países de la región, y a las prioridades de la agenda internacional del desarrollo. Aun así, América Latina continúa siendo, por muchos motivos, el área geográfica en la cual la cooperación española, en todos los sectores, cuenta con mayor experiencia y mantiene lazos más intensos con los gobiernos y la sociedad civil en materia de desarrollo.

En el ámbito humanitario gran parte del trabajo de la cooperación española ha girado en torno al apoyo a la respuesta tras los desastres, y en menor medida en situaciones de conflicto violento (con el caso colombiano como referencia), o de carácter posbélico, como en los casos de Centroamérica en las décadas de los ochenta y noventa. La experiencia de los operativos de emergencia de los primeros años, y sobre todo el impacto del huracán Mitch en 1998, generaron una reflexión entre los actores humanitarios y la AECID, que fue orientando el trabajo en los años posteriores. América Latina y el Caribe es la segunda región con mayor promedio de desastres, sólo superada por Asia, de los cuales casi el 70% de los registrados durante el periodo 1970-2010, se relacionan con inundaciones y tormentas. Según datos de UNISDR durante este periodo la región registró más de 467.000 muertes y un promedio anual de 4,5 millones de afectados/as.

Por ello, con el transcurso de los años la reducción del riesgo de desastres (RRD) ha adquirido una relevancia cada vez mayor en las agendas de todos los organismos públicos y de cooperación. De ahí que la reflexión casi generalizada en el sector humanitario sea la necesidad de aumentar el interés en las políticas de RRD, definiendo prioridades y actuaciones en este sentido. Este hecho ha sido palpable también en la cooperación española con América Latina, y ha marcado su relación en los últimos años. Para

¹³ Solo se incluyen aquí unas notas sobre este tema. Para más detalle, como en el caso de las Comunidades Autónomas, pueden verse los Informes del Observatorio de Acción Humanitaria.

ello dentro de la Oficina de Acción Humanitaria se creó un área denominada Unidad de Prevención y Seguimiento, que estableció como objetivo destinar a proyectos de prevención de desastres al menos un 5% del presupuesto de acción humanitaria. Dato relativamente poco ambicioso y por debajo de las tendencias de otros donantes.

En esta misma línea se sitúa la participación e involucramiento en diferentes foros internacionales en la materia, como el Secretariado de Naciones Unidas para la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR); o su participación en el Global Facility Disaster Reduction and Recovery (GFDRR), fondo del Banco Mundial al cual España contribuyó en el año 2007 con un crédito de seis millones de euros, vinculando tres de ellos a proyectos con cuatro países latinoamericanos: Guatemala, Ecuador, Costa Rica y Colombia.

Además conscientes de los profundos cambios acontecidos desde que se creó la Agencia española, en la forma como la sociedad latinoamericana encara y conceptualiza el tema de los desastres y riesgos, la respuesta ha ido más allá del reparto limitado de ayuda, siendo conscientes que una de sus acciones debe ser apoyar las iniciativas regionales que se están construyendo (CEPREDENAC, CAPRADE, CDEMA, entre otras), pues conviene recordar que América Latina sigue siendo pionera en materia de RRD, contando con valiosas experiencias e iniciativas regionales.

Todo esto ha ido orientando el trabajo y ha permitido extraer ciertas lecciones que ponen el énfasis en ciertos aspectos como:

- Necesidad de mejorar los dispositivos de respuesta ante emergencia y su base logística. Ello llevó a la creación de los Centros logísticos a los que nos hemos referido anteriormente y a la puesta en marcha de protocolos de actuación, mecanismos de coordinación interna, etc.
- Fortalecimiento de los mecanismos locales y regionales de preparación y respuesta. Gran parte del trabajo de la AECID ha girado en torno al fortalecimiento de los organismos públicos de los países socios, y también en materia humanitaria se han dedicado recursos a ello.
- Necesidad de abordar las fases posteriores a las situaciones de desastre y la rehabilitación y reconstrucción orientadas al desarrollo. Si algo supuso el impacto del Mitch fue la constatación de esta convicción y la puesta en marcha, por vez primera en la cooperación española, de proyectos con lo que ha dado en llamarse “enfoque VARD” (Vinculación, Ayuda, Rehabilitación y Desarrollo). La articulación entre los diversos instrumentos de la cooperación ha sido desde entonces una de las cuestiones clave del trabajo de la AECID en muchos países de la región.
- Convicción sobre la necesaria inversión en reducción del riesgo de desastres.
- Necesidad de hacer un seguimiento profundo de situaciones que pueden desembocar en crisis crónicas con consecuencias humanitarias. Al igual que otras regiones, América Latina y Caribe sufre los efectos recurrentes del cambio climático. Desde hace años, los cambios en los patrones hídricos de la región, con una reducción de los días y volumen de lluvia, han originado sequías que han provocado un efecto demoledor en la seguridad alimentaria y nutricional de ciertas zonas de la región. Las zonas más vulnerables identificadas fueron el área del “Chaco” en Bolivia y Paraguay, y el “Corredor Seco” que atraviesa Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Del mismo modo, el seguimiento de los fenómenos de El Niño o La Niña ha formado parte del trabajo de la AECID en la región (Sánchez-Montero, 2012).
- Atención a las crisis generadas por los conflictos violentos aún vivos en la región que generan, sobre todo, desplazados internos (Colombia y eventualmente Centroamérica por el auge de la violencia urbana).
- Programas de atención a servicios sociales básicos y a vinculación de ayuda, rehabilitación y desarrollo en casos como Haití.

3 Pueblos indígenas y acción humanitaria en América Latina y el Caribe

Laura Langa Martínez

*Todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales, son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas.*¹⁴

Introducción

Situaciones de catástrofe, violencia, conflicto y más en general de “sufrimiento social”, son los escenarios en los cuales típicamente se lleva a cabo la acción humanitaria. Barrio suburbano, pueblo devastado... reparto de comidas, mantas... hospitales de campaña... son las escenas donde el discurso de los derechos humanos y de la justicia se evidencia con el fundamento moral de la intervención humanitaria: “Salvar vidas” y “aliviar el sufrimiento”; y en las cuales también está presente la relación a menudo extremadamente desigual entre los saberes (“técnico” – “nativo”) y el poder.

Se trata de una relación no siempre sencilla, que nos lleva a preguntarnos si la acción humanitaria ha contribuido, junto con otras políticas, a la supresión de formas de saber propias de los pueblos beneficiarios de esas ayudas, relegándolos a un espacio de subalternidad (Santos y Meneses, 2015), en el cual se hace preciso discutir los malentendidos generados cuando se confrontan en la escena cosmovisiones y conocimientos diversos.

En este artículo vamos hacer referencia a los países latinoamericanos donde viven grupos étnicos, en los

cuales se mantienen intactas, con pocas excepciones, estructuras y formas opresivas y explotadoras; y donde las demandas de los pueblos indígenas han sido silenciadas, o en el mejor de los casos, como advierte Díaz-Polanco (2003:145), se expresan marginalmente como voces aisladas o de manera “mistificada en la logomaquia del poder”. Si bien en los últimos años, ante las luchas de los movimientos indígenas y ciertas aperturas institucionales y reconocimientos constitucionales, sus reclamos se están haciendo oír.

Los pueblos originarios reivindican desde su identidad el territorio, el idioma y la cultura, buscando mejorar sus condiciones de vida en el intento por tener más control sobre el entorno donde transcurre su existencia (Calavia, Gimeno y Rodríguez, 2007:9), a pesar de que muchos Estados estén optando por secuestrar sus palabras, como es el caso de México. Y las agencias humanitarias, ¿escuchan, silencian o secuestran sus voces?

A la luz de estas reflexiones, surgen varias preguntas que orientan este artículo: ¿Está exenta la acción humanitaria del abundante imaginario colonial y del racismo científico cuyo fin fue demostrar el atraso y primitivismo de los pueblos indígenas? ¿Se da en la práctica una conciencia activa y un compromiso crítico por parte de los actores humanitarios en las relaciones de poder entrelazadas con los sistemas de conocimiento? Y más aún ¿es posible contribuir a otros encuentros -conceptuales, metodológicos y epistemológicos- con los pueblos indígenas?

Sin limitarse a la crítica, este artículo responde a un acercamiento a las relaciones que se establecen entre los pueblos indígenas y la acción humanitaria. Conceptos que habitan “campos de significados”

¹⁴ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Nueva York, 13 de septiembre de 2007.

un tanto convulsos y de algún modo turbulentos; y que no deben considerarse exclusivamente desde su dicotomía, aunque analíticamente tendamos a ello, puesto que no todo es generalizable ni homogéneo, y las comunidades indígenas son y forman parte de lo humanitario, existiendo también una acción humanitaria no “occidentalista” que piensa un nuevo modo de relación intercultural.

Para ello, se plantea una exposición en tres apartados: El primero a modo introductorio ahonda en las relaciones entre pueblos indígenas y acción humanitaria, presentándolos por error pero como estrategia discursiva como dos actores opuestos; el segundo, desde la polisemia, reflexiona sobre el etnocentrismo en las nociones de la acción humanitaria; y por último, y antes de concluir, se reflexiona sobre los usos políticos de las crisis humanitarias y la reconfiguración del ser indígena, contextualizando lo dicho a propósito del caso del pueblo Ch'orti' (Guatemala), que a principios de este siglo sufrió una crisis humanitaria.

Pueblos indígenas y acción humanitaria

La respuesta humanitaria ante las necesidades es indudablemente compleja y diversa, y no está exenta de sombras. Así, la inmediatez que suele acompañarla a menudo contrasta con una realidad cambiante y plural, y con la necesidad de conocerla; los tempos de trabajo favorecen el uso de paquetes de ayuda estandarizados y culturalmente inapropiados (López, 1999); y las identidades de los y las beneficiarias tienden a ser reconocidas como singulares y monoculturales.

Sin embargo, no toda acción humanitaria es inmediata y el debate está abierto a reflexionar en torno a las situaciones que se prolongan en el tiempo. Las crisis humanitarias dejaron de ser puntuales para ser recurrentes e incluso hay quienes advierten de su carácter crónico. Y las respuestas en torno a los espacios entre el desarrollo y lo humanitario requieren de una convivencia por ambas partes, por ejemplo en la reducción del riesgo de desastres.

En todos estos escenarios puede haber población indígena involucrada. Entonces, ¿por qué a simple vista los íconos parecen diferentes (Abrisketa,

2006:635), y apenas hoy nos estamos planteando la necesidad de incluir enfoques diferenciales étnicos en las intervenciones humanitarias, como es el caso de Colombia, y de ser conscientes de la necesidad de trabajar con/para/desde los pueblos indígenas. O ¿por qué apenas se ha investigado desde las organizaciones, los *Think tank* o la propia Academia, el encuentro y/o el desencuentro entre los pueblos originarios y los actores humanitarios, los impactos del uno sobre el otro, o las cuestiones que nos lleven a reflexionar si lo humanitario es propiedad sólo de unos pueblos o tiene su traducción en todas las culturas?

La vinculación que en los países donantes se hace del sujeto de la ayuda se inscribe en una serie de imaginarios. En líneas generales la acción humanitaria se asocia rápidamente con una catástrofe o con hambrunas, mientras que la cooperación se asocia más con los pueblos indígenas. Desde los medios nos llegan imágenes que contribuyen a la experiencia del “sufrimiento distante” (Boltanski, 1999) y/o a lo que Moeller (1999) denominó la “fatiga de la compasión”, que implica que en lugar de favorecer una sensibilización de lo sucedido y una oposición al dolor, se termina naturalizando el mismo; ya que ante dichas imágenes no sólo se despiertan conciencias alarmadas sino que pasan a formar parte de nuestra cotidianidad informativa.

Una cotidianidad en la cual se muestra el trabajo humanitario como un monolito. Y por tanto, parece que la intervención apenas varía, ya sea en Haití tras un terremoto o en Guatemala ante una hambruna. Pero, ¿cómo se realiza lo humanitario? ¿Se trata de la misma ayuda para todos/as, adaptabilidad a los contextos, diversidad de intervenciones o de un único modelo? Y más aún ¿quién decide qué ayuda, cómo y bajo qué legitimidad? ¿Acaso la acción humanitaria es sólo soberanía de Occidente? ¿o dónde queda al final el derecho de las poblaciones a decidir sobre su propia recuperación?

Antes de continuar, es importante tener presente que la relación entre la acción humanitaria y los pueblos indígenas no está marcada por el hecho de ser en sí mismos pueblos indígenas, a pesar de que ciertos debates abren esta puerta reclamando una posible intervención por el estado de “vulnerabilidad” en que viven ciertos pueblos en determinados contextos (Abrisketa, 2006); ya que algunos pueblos indígenas forzados a abandonar sus tierras, y sin apenas

servicios y medios para alimentarse, viven situaciones que podrían categorizarse por el ámbito humanitario como “emergencias” o “crisis humanitarias”.

Polisemia y etnocentrismo en las nociones de la acción humanitaria

Eric Wolf, en su obra *Europa y la gente sin historia* (1987), nos proponía hábilmente cómo el uso cotidiano de determinados conceptos categóricos, como puede ser el de “nación”, tiene una repercusión en la forma de comprender los procesos sociales, porque al emplear estos términos se está designando sólo una parcela de la realidad, eliminando sus interconexiones y creando lo que denominó “interferencias engañosas”.

Este mismo planteamiento lo podemos utilizar con los conceptos “acción humanitaria” o “pueblos indígenas”, cuyos términos se tienden a usar de manera estática y desconectada, obviando las repercusiones que tienen a la hora de comprender el mutuo (des)encuentro que se produce entre los fenómenos y sus confrontaciones; y quizás este sea el primer paso para empezar a dar respuestas a las preguntas formuladas, analizar qué categorías manejan los actores humanitarios sobre las poblaciones indígenas y detectar esas “interferencias engañosas”. Categorías, que posteriormente guiarán sus políticas y actuaciones.

Una revisión de la literatura nos permite ver el hecho de que existen múltiples posicionamientos y significaciones sobre estas comunidades; e incluso, si realizamos un abordaje más histórico encontramos denominaciones impuestas por grupos ajenos a los pueblos originarios, marcadas por caracteres peyorativos, etnocéntricos e incluso racistas que, sin duda, no han sido extraídas del léxico de los pueblos indígenas sino introducidas del vocabulario utilizado por los conquistadores/colonizadores y sus descendientes, para diferenciarse de los primeros, estableciendo una relación de superioridad e inferioridad con respecto a los habitantes originarios de los “nuevos territorios” que se iban agregando a las coronas europeas (Martínez, 1999). Por ello, este proceso de establecer una conceptualización sobre quién es indígena o no, puede llegar a ser ofensivo para aquellos que ya han sido clasificados y definidos una y otra vez por foráneos.

Las dificultades a la hora de delimitar o definir surgen por muy diversos factores, por ejemplo por cuestiones políticas. De este modo, si los Estados no asumen que en sus fronteras conviven grupos indígenas, no se ven obligados a reconocerles como titulares de un conjunto de derechos que internacional o nacionalmente se les han reconocido. O, debido a que el término indígena es un concepto demasiado globalizador, se pretende aglutinar a más de 5.000 pueblos diferentes con una población estimada según el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas superior a los 370 millones de personas repartidas en más de 70 países de los 5 continentes (Langa, 2013), cuya diversidad y riqueza cultural y lingüística se constituye incluso dentro de los propios Estados como en México, por ejemplo, donde se hablan 68 lenguas y 364 variantes dialécticas (Mikkelsen, 2015).

Esta diversidad, se contextualiza en una situación compleja de los derechos de los pueblos indígenas, y en tal sentido éstos han sido negados durante décadas, o apenas reconocidos desde su folclorización. Comprender la propia riqueza cultural y lo asombroso de la misma es todavía un desafío. Así, a pesar de ser reconocidos por la UNESCO (1998) como los “garantes de la diversidad cultural del planeta”, dichos pueblos han sufrido en sus propios cuerpos el peso de la tendencia a destruir o a considerar como inferior a todo aquel o aquella que es diferente.

La historia de estos pueblos está claramente asociada en América Latina y el Caribe, con el colonialismo; de ahí que las primeras referencias en los Tratados Internacionales se encuentre en la Acta final del Congreso de Berlín 1885, que asumía en su artículo 6 un compromiso con tintes paternalistas respecto de la “protección de las poblaciones indígenas” (Oliva, 2005:38). Posteriormente el Pacto de la Sociedad de Naciones asumió en su artículo 22 que los pueblos indígenas constituían “sociedades no capacitadas para dirigirse por sí mismas en las condiciones particularmente difíciles del mundo moderno”. No fue sino hasta el II Congreso Indigenista cuando se comenzó a utilizar términos como la auto identificación, pero todavía con un sesgo euro-céntrico; e incluso en la misma línea se mantuvieron las concepciones aportadas por el Convenio 107 de la OIT (1957) sobre “la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras tribales y semi-tribales en los países independientes”.

En mayo de 1971, el Consejo Económico y Social de la ONU promovió la realización de un estudio general

sobre la discriminación contra los pueblos indígenas. En este estudio,¹⁵ comprendido desde 1971 a 1986 y realizado por José Martínez Cobo (relator especial para la prevención de las minorías del Congreso Económico y Social de la ONU), se concluyó de forma rotunda:

*“que los instrumentos internacionales existentes en materia de derechos humanos y libertades fundamentales no eran los adecuados para el reconocimiento y la protección de los derechos específicos de los pueblos indígenas en cuanto tales. A su juicio convendría elaborar determinados principios en que pudieran inspirarse los gobiernos de todos los Estados en su actuación en relación con las poblaciones indígenas con base en el respeto por la identidad étnica de las mismas y por los derechos y libertades fundamentales que les corresponde”.*¹⁶

Hubo que esperar hasta casi finales de la década de los 80 para encontrarse con conceptualizaciones dentro del mundo humanitario y de cooperación menos paternalistas y racistas, como fue la conceptualización aceptada en muchos foros de José Martínez Cobo y el ansiado Convenio 169 de la OIT, con sus luces y sombras.¹⁷ Pero todavía las “interferencias engañosas” siguen presentes; y el derecho a nombrarse a sí mismos por parte de los pueblos originarios apenas ha tenido eco en las agendas y Tratados Internacionales más allá de determinados foros como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas o el Consejo Indio de Sudamérica entre otros.

Uno de esos espacios fue la Cumbre Indígena de 2008, en la cual las palabras de Boaventura de Sousa Santos vinieron a recoger la ruptura necesaria con la construcción del otro y del uno mismo desde el hermetismo:

15 “Estudio del problema de la discriminación contra los pueblos indígenas”. DOC. ONU E/CN.4 (Sub.2/7/Add. 1-4 (1986). Señor José R. Martínez Cobo, relator especial.

16 Aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas por el Consejo de los Derechos Humanos. Observatorio Indígena de Política Públicas de Desarrollo y Derechos Étnicos, *Desafíos para la Diplomacia Indígena*, Unión Europea, p.38 dic. 2006.

17 Para un análisis más profundo sobre la participación indígena en el sistema multilateral de las Naciones Unidas véase el artículo de Borraz, P (2013) en la *Revista española de desarrollo y cooperación* nº 33, monográfico sobre los pueblos indígenas y la cooperación internacional.

“... no hay culturas puras, originaria jamás, ya no hay. Sabemos hoy que hay culturas que se mezclan un poco, claro. ¿Qué es ser originario?, el originario hoy en día es la capacidad de apropiarse de lo nuevo desde dentro y sin descharacterizarse... Esto es ser originario y no es mantener formas, digamos, anacrónicas de originalidad”.

Pero, ¿Y toda esta conceptualización cómo conecta con las intervenciones humanitarias en las que se ven envueltos los pueblos originarios? ¿Existe esa gran distancia entre teoría y práctica? Ciertamente es que las conceptualizaciones orientan nuestras prácticas, y a pesar de que los/as teóricos/as no están todo lo sintonizados/as con lo que se hace, y que las preguntas de la práctica no tienen el eco que requeriría en la Academia o en otros foros, la una sin la otra no se dan, son dos aspectos permanentes de la misma realidad.

Otra cuestión es que a pesar de la existencia de Tratados Internacionales (Convenio 169 de la OIT, Declaración de los Pueblos Indígenas, entre otros), así como dictámenes, leyes, etc. que han hecho eco a las demandas y luchas de las sociedades, la brecha existente entre éstas y su aplicación es abismal, puesto que “la realidad no cambia con una Constitución por más de vanguardia que sea” (Arkonada, 2012:9).

En ese sentido tanto la Constitución de Ecuador como la de Bolivia conminan a sus sociedades a construir un Estado plurinacional a la vez que abren las puertas al debate; pero su aplicabilidad, construcción y ejercicio son el gran desafío de toda la sociedad, tratándose de una tarea que en consecuencia no recae exclusivamente en los pueblos y nacionalidades indígenas. Todos estos desafíos se dan en un momento de fuertes paradojas, en una coyuntura que trata de enfrentar problemas “modernos” para los cuales no hay soluciones desde la propia modernidad (definida como patriarcal, racista y capitalista). Es un tiempo de incertidumbres, de crisis ecológica, de destrucción de la tierra, de marginación y de sufrimiento...

Así, en los más diversos contextos geográficos de América Latina y el Caribe existen múltiples factores que configuran lo que se viene denominando un “patrón” que conecta de manera compleja, pero directa, a la mayor parte de los pueblos indígenas con la pobreza (Cimadamore, et al, 2006). De la Fuente (2010) indica que la etnicidad, junto con el género, son construcciones sociales formuladas históricamente

con base en criterios de desigualdad social. Sin entrar a profundizar en el desarrollo de estos sistemas de valores y concepciones, podemos señalar las expresiones de la desigualdad que la construcción de las jerarquías sociales en función de la pertenencia étnica ha producido y reproduce en la actualidad con especial relevancia en la región.

En este sentido Valenzuela y Rangel (2004:3) señalaban que “América Latina es una región que se caracteriza no sólo por su diversidad étnico-racial, sino por una distribución desigual de la riqueza de acuerdo a estos parámetros”, que se manifiestan claramente al analizar variables como la pobreza, niveles educativos o el mercado de trabajo entre otras.

Además, este “patrón” que conecta la pobreza con los pueblos indígenas se observa en todos los países, del Norte al Sur, incluso en aquellos donde los pueblos indígenas son la mayoría de la población nacional. Este es el caso de Bolivia, puesto que entre dos tercios y tres cuartas partes de la población indígena es pobre y tiene mayores probabilidades de serlo que la población no indígena (Psacharopoulos y Patrinos, 1994); o el de Guatemala, donde el 73% de los indígenas son catalogados como pobres, y entre ellos el 26% extremadamente pobres, contra el 35% de pobres en los no indígenas, entre los cuales sólo el 8% en extrema pobreza, según datos del informe de Desarrollo Humano de 2008.

Esta relación entre pueblos indígenas y pobreza se comprende si la consideramos desde su realidad social históricamente construida por factores que configuraron experiencias de privación material, jurídica y simbólica, en un contexto de reproducción de relaciones de desventaja, dominación y hegemonía. Y desde un planteamiento como éste la acción humanitaria debe reflexionar sobre qué intervención quiere generar. Puesto que este mal llamado “patrón” ha implicado que los pueblos indígenas sean considerados por los humanitarios frecuentemente por lo que ellos mismos han señalado como su único denominador común: su situación de “vulnerabilidad” y de “riesgo”, convirtiéndoles en “objetos de intervenciones por cuestiones de humanismo moralista” (Álvarez y Sacchi, 2003:357). Y en ese sentido, ¿quién no ha escuchado en terreno o en la oficina reflexiones como éstas?: ¿Cómo pueden vivir en estas condiciones? ¿Cómo pueden permitir que sus hijos e hijas enfermen y mueran prematuramente? ¿Cómo no han aprendido a...?

La mayoría de estudios apuntan a que la desigualdad tiene sus causas en las condiciones políticas e históricas que despojaron a los pueblos indígenas de sus territorios, los sometieron a condiciones de pobreza y los excluyeron o apartaron a los márgenes de la sociedad, relegándolos a espacios de subalternidad. Ante esto, los pueblos indígenas comenzaron a reivindicar derechos colectivos como la autodeterminación, la autonomía, etc., y especialmente aquellos relacionados con el territorio como eje de sus reivindicaciones.

Así, la territorialidad se fue transformando en un aspecto fundamental para los movimientos indígenas, y en el eje del debate contemporáneo acerca de la autodeterminación de estos pueblos que reivindican su conexión histórica con el territorio. Un rasgo compartido que se encuentra en los más diversos pueblos originarios de toda América Latina y el Caribe.

En las últimas décadas, la influencia política de los pueblos indígenas ha ido creciendo en número de partidos, representantes electos y una legislación creciente de reconocimiento de derechos. Sin embargo, los pueblos originarios siguen estando sub-representados en los cuerpos encargados de formular las políticas y tomar decisiones, y por lo tanto también en los organismos e instituciones que negocian, acuerdan o dialogan con los países donantes los programas de acción humanitaria. En otros casos, los mecanismos previstos en las legislaciones de muchos países, como la consulta previa, son incumplidos o se siguen sólo de manera formal. No olvidemos que estas instituciones son herederas de estructuras y políticas coloniales, sobre las que se instrumentó un esquema de dominación oligárquico que ha intentado negar e incluso borrar la diversidad (Arkonada, 2015:9).

La situación histórica y política de los pueblos indígenas, las relaciones de desventaja condicionadas por la pobreza junto con el entramado de relaciones y nociones etno-céntricas, conforman el contexto en el cual se debe desenvolver la acción humanitaria. Lo que implica una necesaria reflexión y concienciación en el respeto y puesta en valor de la diversidad cultural para no convertirla en otra herramienta de los Estados que impide el desarrollo de los derechos colectivos de estos pueblos, y así evite a su vez caer en un plano más asistencial y sobre todo individualista, lejano a las reivindicaciones colectivas de estas comunidades. Pues lo que podría haber sido una

relación satisfactoria para ambas partes no siempre se ha resuelto de forma beneficiosa para los y las indígenas, que a lo largo de los años han visto cómo la acción humanitaria desembarcaba en sus comunidades a través de múltiples actores, pero sin permitirles tomar decisiones sobre la misma para contribuir y continuar con sus procesos de ejercicio de derechos.

Es así como las intenciones de respeto a la cultura quedan vacías de contenido, no sólo desde la ambigüedad de sus discursos sino a partir de la “homogeneización de las propuestas que se elaboran, en la falta de atención de sus diferencias y en la soberbia consideración de que nuestros valores son universales, carecen de tiempo y espacio y deben de ser generalizables a través del ‘desarrollo’” (Álvarez y Sacchi, 2003:357-358).

Los usos políticos de las crisis humanitarias y la reconfiguración del ser indígena, neocolonialismo sofisticado, relativismo cultural y los límites del diálogo intercultural

El sistema humanitario es una conexión de redes internacionales y transnacionales cada vez más significativas, con múltiples y muy diversos actores implicados. Un sistema mucho más complejo que la “imagen inmaculada que se da sobre una intervención basada en la urgencia moral a menudo derivada de la amenaza a la vida y a la salud” (Bornstein y Redfield 2010:20) de las personas beneficiarias de esa ayuda y basada en una serie de principios humanitarios que se presentan también como “incuestionables” (humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia operativa).

La acción humanitaria por tanto, es algo más que “dar ayuda al otro”. La ya clásica argumentación antropológica de Mauss sobre el Don nos permite argumentar cómo la acción humanitaria encaja en su esquema, y cómo además se establecen relaciones de dominación inscritas en la acción humanitaria bajo la “mercantilización de la caridad” (Picas 2003); ya que la acción humanitaria actúa con la expectativa implícita de un “contra-Don”, una especie de diplomacia por poderes.

Pero, y ¿qué pasa con ese otro al que se le da la ayuda? Orru Dessy (2007:356) definió la acción

humanitaria como un “hecho social total en el encuentro de alteridades”, poniendo de relieve la complejidad y las implicaciones que tiene en la vida de las personas objeto de ayuda. La acción humanitaria, al igual que los procesos del desarrollo, se halla entrelazada de modo muy complejo con las dinámicas locales, al existir procesos de dominación y resistencias muy evidentes en el escenario actual de los pueblos originarios que arrastran siglos de opresión, dominación y resistencias.

Referente a esto, Sheta Low (citada en Gimeno, Mancha y Toledo 2007:28) denominó “vernaculación” al proceso por el cual lo global es hecho local a través de la atribución local y enraizada de significados. Esto es, la forma como los y las indígenas “responden a la presión del sistema a través de la reafirmación selectiva de sus identidades y la búsqueda y asignación de nuevos significados a las relaciones sociales que se crean o que transforman los procesos de conexión entre las realidades locales y ámbitos más amplios” (*Ibid*: 28).

El discurso del desarrollo está presente en las intervenciones humanitarias, ya sea en la vinculación entre programas de desarrollo y humanitarios, en el propio ciclo de la intervención o en la convergencia de agendas. Esta construcción global hacia la cual deben de “evolucionar” o desarrollarse las comunidades, trae consigo una idea sobre cómo debe de ser el desarrollo, que en la región de América Latina y el Caribe ha ido cambiando “muchas veces de identidad y de apellido, tironeado entre un consistente reduccionismo economicista y los insistentes reclamos de todas las otras dimensiones de la existencia social. Es decir, entre muy diferentes intereses de poder” (Quijano, 2005).

Un discurso global que dista de las propuestas indígenas del Buen Vivir (expresión más conocida que remite por ejemplo al Sumak Kawsay en quechua o al *Suma Qamañan* en aymara), que al margen de la diversidad de posturas presenta elementos unificadores claves, tales como el cuestionamiento al desarrollo entendido como progreso o “la idea de la vida y del desarrollo basado en la conciencia de utilizar de la naturaleza sólo lo necesario para evitar y perjudicar su reproducción, comprometiendo así también las generaciones futuras” (De Marzo, 2010:157).

Lo que venimos reflexionando hasta el momento se puso de evidencia en la región Ch’ortí del

oriente guatemalteco cuando a principios de los años 2000 azotada por una hambruna, vio cómo se desplegaron en su territorio ONG y agencias humanitarias “cargadas con comida para repartir a los más necesitados... y portando con ellas otras tantas soluciones y planes para acometer la crisis” (López y Juárez, 2006:216). Y a pesar de que la inseguridad alimentaria afectó más a la población indígena Ch’ortí, como mostraron con su trabajo etnográfico López y Juárez (2006), las posibles soluciones que se adoptaron tuvieron un carácter generalista y un esquema universal de necesidades y formas de satisfacerlas. Ambos autores analizan el marco contextual y los discursos locales poniendo de relevancia cómo la construcción de conceptos como “hambre o desnutrición remiten a elementos de la vida social que sobrepasan con creces los aspectos fisiológicos de estos trastornos o la siempre definición con base en la carencia de alimentos” (*Ibid*: 216).

El hecho de que el hambre en el discurso local y en el imaginario culinario no se asociase con un déficit de calorías y nutrientes, tuvo que ver con las representaciones de éstas en la ideología local, de la cosmovisión particular y del orden social concreto. Es decir, que la ausencia de alimentos se refería a los frijoles, pero sobre todo a la falta de maíz para preparar las tortillas, puesto que éste era el alimento que quitaba no sólo la sensación de hambre sino el estado de hambre. Aspecto que no supieron ver los agentes humanitarios, que no prestaron atención a la definición local del hambre, ni ahondaron en las explicaciones de su existencia, y obviaron el marco de la reciprocidad comunitaria que sostiene el orden moral Ch’ortí (*Ibid*: 228).

La capacidad de definición conceptual y de realidades a intervenir de las agencias humanitarias, se reduce en este caso expuesto a la reproducción de “recetas” de los organismos internacionales que ya han definido previamente intervenir el comportamiento global de un problema social, en forma de programas con modernas tecnologías (“sistemas expertos”), usadas para solucionar las desviaciones de esa realidad con respecto al patrón occidental dominante, cayendo a menudo en la descalificación y debilitamiento del otro diferente, que podemos analizar desde varios puntos:

¿Neocolonialismo sofisticado?

Bajo el interés humanitario de apariencia positiva, según Escobar (2007:77) han comenzado a operar “nuevas formas de control, más sutiles y refinadas... (...) Los pobres del mundo se han convertido en

el blanco de prácticas cada vez más sofisticadas y de una multiplicidad de programas aparentemente ineludibles”. Esta reflexión, evidenciada en el caso de la hambruna de la región Ch’ortí nos permite preguntarnos por ejemplo si la acción humanitaria favorece o no un “encuentro colonial” en los términos de Escobar (2007), otra forma de “colonización sofisticada” o de “neocolonialidad” (Picas 1996), entendiendo ésta última como la dependencia primadamente económica que se establece entre las antiguas metrópolis y los países resultantes de la descolonización (Freitas y Pires, 2007).

Así, los estudios desde la antropología de lo humanitario (Voutira 2000; Fassin 2010; Bornstein y Redfield 2010; Ferguson 1994) han generado un cuerpo teórico que sostiene que al igual que en la colonización, los modelos que implanta el sistema internacional humanitario y de cooperación reproducen jerarquías de conocimientos y modelos de sociedad, a la vez que priorizan discursos técnicos que naturalizan los procesos sociales (Ferguson 1994) basándose generalmente en razones humanitarias.

Por ejemplo los programas de seguridad alimentaria se pierden en multitud de cifras, números, variables e índices medibles y cuantificables, que de alguna manera invisibilizan la voz de las y los protagonistas, es decir las y los beneficiarios de esas ayudas, sus prácticas, representaciones, cosmovisiones particulares o sus relaciones con el orden social y moral.

Fassin (2010) argumenta y critica esa supuesta “razón humanitaria” en la que se sostienen, al señalar que durante las últimas décadas el derecho a la vida ha ido ocupando un lugar central en la economía general de los derechos humanos, mientras los derechos económicos y sociales han pasado a un segundo plano. Esa legitimidad de la vida o bio-legitimidad (Fassin 2005) ha justificado una serie de intervenciones y discursos y no otros, que se evidencia en las intervenciones con comunidades indígenas, y que deben ser cuestionados, pues no todas las sociedades humanas comparten la misma jerarquía de valores (Fassin 2010).

Otra práctica que vendría a sustentar la base de un neocolonialismo es la “burocratización de los autóctonos” (Orru-Dessy 2007:383), es decir, la aceptación y adopción por parte de la población indígena de normas y lógicas de trabajo propias de las organizaciones humanitarias, tales como determinadas habilidades administrativas que debe asimilar la

población bajo la justificación de la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos; esto es, que bajo el disfraz del humanitarismo a veces se reproducen relaciones coloniales y las intervenciones se vuelven formas de dominación.

El binomio expertos – nativos

Desde este cuestionamiento un desacierto en el que caemos continuamente es el de naturalizar las divisiones culturales, estableciendo una línea entre expertos/as y nativos/as; profesionales y beneficiarios/as; obviando de nuevo la diversidad existente, el mundo relacional, y la necesidad de combatir el muy literal “encarcelamiento espacial del nativo” que nombró Appadurai (1988).

Pero, ¿cómo romper el discurso dicotómico en el que a menudo se plantea este debate? ¿Cómo disminuir al máximo posible el grado de esencialización y homogenización al que sometemos las prácticas y el conocimiento?

El caso del pueblo Ch’orti, extrapolable a muchas otras intervenciones humanitarias relacionadas con pueblos indígenas, refleja el planteamiento unidireccional y vertical que impide el replanteamiento y la negociación, pues se construye dentro de la lógica cultural de los que ayudan (López y Juárez, 2006:228), es decir desde los “expertos”, quedando establecidas relaciones desiguales en torno al poder pero también al conocimiento, la toma de decisiones y la evolución de sus necesidades y por tanto de sus soluciones.

En los proyectos humanitarios, especialmente cuando se hace referencias a los discursos de la biomedicina, se tiende a priorizar las cuestiones éticas occidentales buscando cambiar determinadas prácticas en pro del mal llamado desarrollo. De ahí que no nos asombre leer cómo los conocimientos científicos, el arte y la cultura pertenecen al no indígena, y las tradiciones, la artesanía y el folklore al indígena; recordando esos versos que escribía Galeano sobre “los nadies, esos que no son, aunque sea... Que no son seres humanos, sino recursos humanos... Que no tienen nombre, sino número. Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local. Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata”.

¿Racismo científico?

El racismo en palabras de Aníbal Quijano (2009) es “la más profunda y perdurable expresión de la dominación colonial, impuesta sobre la población del planeta en el curso de la expansión del colonialismo

europeo”. Desde entonces ha sido la más arraigada y “eficaz” forma de dominación social, material, psicológica y política.

¿Y acaso no ha estado (y ¿está?) ese racismo científico presente en algunos de los acercamientos humanitarios con los pueblos indígenas cuando percibimos cómo cuesta romper con ese pensamiento que percibe los conocimientos de los pueblos originarios no como “prácticos y científicos” sino como “subjetivos”, “no válidos” o “emocionales”? ¿O cuando presentan que sólo hay una forma de conocer, a través del pensamiento científico, sólo una temporalidad lineal en la cual vivir hacia el progreso, una clasificación por jerarquías de mejores y peores, ricos y pobres, una única productividad sobre costes y beneficios y en términos materiales?

Los pueblos indígenas desafían día a día la acción humanitaria mostrando la existencia de modelos de vida diferentes, toda una serie de ecologías de temporalidad, formas de vivir, sentir y concebir el tiempo, de formas de reconocimiento de las diferencias... Pero también, ¿acaso la acción humanitaria no plantea un desafío a los pueblos indígenas, puesto que no podemos auto-negarnos de forma suicida en nombre de la crítica por la crítica al desarrollismo y la modernidad, la creación de condiciones materiales y tecnológicas para la creación de bienestar, en el marco de otra lógica de la mayoría? (Viaña, 2013:63).

Conclusiones a modo de cierre...

Volviendo, para cerrar, al caso que ha contextualizado en la realidad las reflexiones aquí expuestas, López y Juárez (2006) concluían en uno de sus trabajos indicando: “Puede que el tipo de ayuda contra el hambre que habitualmente se propone evite la muerte del cuerpo físico del que padece la carencia, pero puede no evitar que muera la persona. Y, para muchos, como para los propios Ch’ortí’s, vivir dejando de ser persona no merece la pena”.

Darnos cuenta de estas realidades no es fácil y conlleva una “tarea lenta y tortuosa que no se soluciona con lanzar a la inexistencia a las agencias de desarrollo (o humanitarias) y los miles de millones de dólares que gastan al año insistiendo en que son construcciones ideológicas, por más cuestionables que puedan ser las premisas que las cimientan” (Gardner y Lewis 1996:48 citado en Pérez 2012:12). Puesto que al final la contribución que se buscaba aquí era aportar

un esquema de ideas, una nueva forma de mirar y hacer preguntas sobre las múltiples significaciones de la acción humanitaria con las comunidades indígenas, en pro de contribuir a los procesos existentes de transformación social y buenas prácticas.

El lector o la lectora habrá notado que las reflexiones sobre el género apenas han tenido espacio. Por ello y aun cuando sea ya en las conclusiones, conviene señalar brevemente abriendo el debate a otras reflexiones, que el análisis de los discursos humanitarios de las organizaciones sobre sus actuaciones tiende a caracterizarse por un sesgo androcéntrico y por una tendencia a la universalización de la categoría “mujer occidental”.

A lo largo de las páginas anteriores se ha analizado cómo los actores humanitarios tienen el reto y el desafío de ser más cuidadosos con sus acciones y ser conscientes de la diversidad de saberes, culturas, maneras de ver, entender y comprender el mundo, y recordar que en todas sus acciones existe una extrapolación de conceptos de la historia local europea a todo el mundo. Por ello, apostemos por una acción humanitaria con un enfoque diferencial étnico en cada contexto, evitando contribuir a un único modelo de desarrollo que no siempre beneficia a todas las comunidades por igual.

La reflexión por tanto ya no está en si los actores humanitarios deben permanecer en un sistema más asistencial y pasivo, preservando un modelo de ayuda ineficiente que perpetúa la dependencia de la ayuda para así justificar su existencia, y que no permite continuar hacia un desarrollo sostenible, sino en desear que la acción humanitaria incorpore las lecciones aprendidas y continúe con ese proceso de reformulación hacia un nuevo tipo de acción que logre un cambio real de actitud en la concepción de lo humanitario y de los pueblos indígenas.

Por tanto, lo que aquí se ha buscado es contribuir a generar esos espacios de intercambio y diálogo, donde las investigaciones pueden compartirse con los y las implementadores de proyectos, e introducir en la agenda de debate la reflexión crítica y holística sobre los procesos, la forma de compromiso y las operaciones que rodean y significan la gestión de las llamadas crisis humanitarias desde el desafío de la diversidad. Las comunidades indígenas asumen, a veces con resignación, queja, decepción u optimismo, las experiencias que sobre ellas se ensayan y pocas veces se debaten o comparten.

Por ello el reclamo reside en dejar de ser funcionales al “poder” y cómplices de la reproducción de la desigualdad y discriminación. Quizás por ello la acción humanitaria debe asumir enfoques más vinculados a los derechos, porque la maquinaria de la acción humanitaria es uno de los engranajes que con su trabajo puede debilitar, asegurar o acompañar a los pueblos indígenas en el uso del derecho a la salud, a unos alimentos adecuados..., apoyando sus procesos de autodeterminación sin perder de vista las normas internacionales sobre derechos humanos que advierten de la responsabilidad moral y legal de garantizar estos derechos.

Y todo ello, porque trabajamos en un mundo donde caben muchos mundos. Un mundo incesante siempre cambiante que no puede detenerse, con diversas y diferentes formas de pensar; y en el cual debemos contribuir, como advertía Boaventura de Sousa Santos, a visibilizar esos mundos que han sido sumergidos, suprimidos o marginados, y desde allí potenciar otras formas de ver la vida, pensar que otros mundos son posibles; y así potenciar otros conocimientos y asumir que la diversidad del mundo no es un desafío sino una apuesta.

Aceptar esa matriz originaria, además de enriquecer culturalmente a las sociedades, permitirá que empecemos a superar las prácticas y percepciones racistas que estas sociedades han cultivado, y que la acción humanitaria reproduce cuando apuesta por el racismo científico y las nociones etno-céntricas que le impiden ver el mundo con las gafas de la diversidad cultural.

Y más aún, porque una vez que se acepta la existencia de una diversidad dentro y fuera de cada contexto, es más sencillo aceptar que todo el conocimiento, y recalco todo, se forja desde una perspectiva cultural propia en una forma de aproximarse a la realidad, tan válida como otra. Nos queda pendiente a todos y todas la tarea de construir con el otro, con los pueblos originarios, con ellos/as, desde ellos/as y para ellos/as, una acción humanitaria donde quepamos todos/as, un nuevo tipo de acción que logre un cambio real poniendo en valor la diversidad de saberes, culturales, maneras de ver, entender y comprender el mundo. Es necesario, parafraseando a Boaventura de Sousa Santos:

*Aprender que existen los pueblos indígenas.
Aprender a ir hacia los pueblos indígenas
Aprender a partir de los pueblos indígenas y
con los pueblos indígenas.*

4 «Mesa Grande»: Refugiados salvadoreños en Honduras durante la década de los 80

John Telford

Este ensayo examina los aspectos políticos de la acción humanitaria en América Central durante la década de los 80. Se centra en la historia de Mesa Grande, un campo de refugiados cerrado en el departamento de Ocotepeque, en la región occidental de Honduras, entre los años 1987 y 1990, y examina las acciones y motivaciones de tres actores principales: las autoridades locales, que contaban con el apoyo del gobierno estadounidense, el personal de las ONG y los propios refugiados. A pesar de que por aquel entonces Honduras no era firmante de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 (y no lo fue hasta 1992), el país, apoyado por los EE.UU., recibió un gran número de refugiados que huían de tres países centroamericanos azotados por guerras civiles: El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Este trabajo se centra en la experiencia de refugiados salvadoreños.

El contexto geopolítico: Las guerras centroamericanas

La Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética sirvió de contexto para el desarrollo de tres importantes guerras civiles en América Central durante las décadas de los 70 y los 80. El apoyo estadounidense a varias facciones se basaba en cuestiones de seguridad nacional y anticomunismo. Los Estados Unidos y sus aliados en la región consideraron que la revolución cubana en 1959 y la nicaragüense en 1979 amenazaban sus intereses, por lo que durante las décadas siguientes, las administraciones estadounidenses facilitaron financiación, armas, adiestramiento, consejo, coordinación y protección a actores «anticomunistas» en América Central y del Sur. Este apoyo fue tanto manifiesto como encubierto, y se desarrolló tanto de manera legal como ilegal.

En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), de corte izquierdista, tomó la capital, Managua, el 19 de julio de 1979. El dictador depuesto, Anastasio Somoza Debayle, había huido a Paraguay¹⁸ vía Miami, poniendo fin así a décadas de dinastía familiar. A ello siguió una guerra civil que enfrentó a los «Contras», un grupo contrarrevolucionario apoyado por los EE.UU., y al nuevo gobierno, que contaba con el respaldo de la Unión Soviética. La guerra terminó con la derrota del FLSN a manos de la Unión Nacional Opositora (UNO) y después hubo elecciones generales en febrero de 1990. El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya consideró que la participación de los EE.UU., que comprendía la colocación de minas en aguas nicaragüenses y el apoyo a los Contras, violaba el derecho internacional; aun así, se mantuvo la ayuda a pesar de la existencia de pruebas irrefutables de que aliados estadounidenses violaban los derechos humanos de una forma enorme y sistemática.

En Guatemala, el gobierno civil elegido en 1951 fue expulsado por un golpe de estado que contaba con el respaldo de los EE.UU., lo que abrió las puertas a décadas de gobierno militar, directo o indirecto. Aquellos movimientos populares que buscaban reformas económicas, sociales y agrarias eran reducidos y las masacres eran frecuentes, en particular de indígenas mayas. En la década de los 70 estalló una guerra civil que enfrentó a un gobierno apoyado por varios países, entre los que se encontraban los Estados Unidos, Israel, Argentina y Sudáfrica, contra múltiples grupos rebeldes. En 1982, estos grupos se fundieron bajo la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), respaldada por Cuba, Nicaragua y el grupo

18 Donde fue asesinado por la guerrilla el 17 de septiembre de 1980. Sus restos mortales fueron enterrados en Miami.

guerrillero salvadoreño Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Alrededor de 200.000 personas fueron asesinadas durante el conflicto, que llegó a su fin con los correspondientes acuerdos de paz de diciembre de 1996. Posteriormente, salieron a la luz pruebas de violaciones de los derechos humanos a gran escala a manos de las fuerzas de seguridad guatemaltecas, mientras que la URNG se disculpaba por «atrocidades» y «excesos» cometidos en su nombre. Según la comisión de la verdad y reconciliación de Guatemala, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, las fuerzas del estado y grupos paramilitares vinculados habían sido responsables de la mayor parte de estas violaciones.

En El Salvador, el camino hacia la guerra civil comenzó con el golpe de estado militar de octubre de 1979, a pesar de que por aquel entonces el país ya había sufrido décadas de golpes de estado, represión y revuelta armada. En 1980, dos cambios principales abrieron la puerta a un conflicto sin cuartel: en primer lugar, la adopción de la reforma agraria, que nunca llegó a llevarse a cabo, y en segundo, la formación en octubre de 1980 del FMLN. El FMLN, formado por cinco grupos de la oposición, unía organizaciones políticas de cortes diferentes bajo una guerrilla de amplio espectro.

Las fuerzas de seguridad y los escuadrones de la muerte asociados asesinaron, torturaron e hicieron desaparecer a decenas de miles de personas durante la guerra. Un informe de la ONU publicado en 1993 estimó el total de víctimas de la guerra en más de 70.000, la mayoría asesinadas a manos del estado y de grupos paramilitares relacionados (ONU, 1993). El conflicto terminó con el acuerdo de paz de enero de 1992 y al año siguiente, una amnistía convertida en ley a través de una votación protegía a los autores de violaciones de los derechos humanos de ambas partes del conflicto¹⁹. Los Estados Unidos proporcionaron financiación militar a gran escala y apoyaron a la junta salvadoreña y a los posteriores gobiernos no militares. La ayuda incluía armas, munición, aviones,

piezas de recambio y adiestramiento en técnicas contra insurgentes y métodos de interrogación. Se enviaron efectivos militares estadounidenses para que apoyaran a las fuerzas armadas de El Salvador, muchos de los cuales perdieron la vida en la guerra.

«La Guinda» y el éxodo forzado en El Salvador

Durante la guerra de Vietnam, el ejército estadounidense vinculó la «asistencia humanitaria» con operaciones militares. La «ayuda humanitaria» era un componente esencial de las estrategias de «*hearts and minds*», además de utilizarse para controlar a las poblaciones desplazadas por los bombardeos aéreos y las operaciones de «tierra quemada» (Williamson, 2011; Pennsylvania Veterans Museum). Tal y como dijo un académico: «Es común que el gobierno en los Estados Unidos asocie cuestiones humanitarias con intereses estratégicos nacionales» (Loescher, 1988: 295).

Ciertas estrategias usadas por los ejércitos de Francia y Estados Unidos en Vietnam fueron adoptadas en campañas contra los insurgentes en El Salvador. La analogía de privar a los peces (los insurgentes armados) del agua que los mantiene vivos (la gente que les rodea) se convirtió en su objetivo central. En áreas rurales donde las guerrillas eran especialmente fuertes, como Morazán, San Miguel y Chalatenango, la táctica de tierra quemada arrasó viviendas y cultivos, dejó muertos y heridos, calcinó animales de granja y forzó el desplazamiento de la población. Según la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas en El Salvador, la cifra de ejecuciones colectivas «es tan alta y los informes están respaldados por tantas pruebas [que] la Comisión descarta cualquier posibilidad de que estos incidentes hayan ocurrido de manera aislada (...) Todo indica que estas muertes formaban parte de una conducta establecida, una estrategia deliberada de eliminar o aterrorizar a la población campesina» (ONU, 1993: 126). Las poblaciones rurales respondieron con el desarrollo de una estrategia que consistía en cambiar frecuentemente de residencia y de comunidad de manera temporal. Junto con actividades de vigilancia colectiva, camuflaje y subsistencia, este mecanismo de autodefensa se conocía popularmente como «La Guinda»; se basaba en estructuras y directivas comunitarias altamente desarrolladas que definían «el cambio temporal y decidido de vivienda y comunidad para evitar la

19 Esto contrasta con el caso de Argentina, donde una amnistía similar que abarcaba las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura militar que tuvo lugar entre 1976 y 1983 («ley de obediencia» y «ley del punto final») fue posteriormente rechazada. Los autores, sin importar su estamento u origen, incluido el personal de las fuerzas de seguridad y cualquier civil implicado, ya sea doctor, sacerdote, empresario, abogado o juez, se enfrenta a procesos judiciales y penas de cárcel.

violencia y las tropas del gobierno» (Todd, 2007). Las comunidades que no se desplazaban se arriesgaban a ser eliminadas. Este fue el destino de 800 habitantes de la aldea de El Mozote, en Morazán, que fueron asesinados en diciembre de 1981²⁰.

«La Guinda» proporcionó una protección no muy adecuada contra la frecuencia, la magnitud y la intensidad en continuo crecimiento de los ataques. La Guarda Nacional, el ejército y los escuadrones de la muerte paramilitares salvadoreños (principalmente la Organización Democrática Nacionalista [ORDEN]) utilizaron helicópteros, artillería y tropas de infantería para perseguir a civiles hasta la frontera, donde cientos fueron masacrados de forma sistemática al verse atrapados entre las fuerzas salvadoreñas y las hondureñas cuando intentaban escapar a Honduras. Estas muertes fueron causadas por tiroteos, ataques de artillería y ahogamientos. Las masacres en el río Sumpul en mayo de 1980 y en el río Lempa en marzo de 1981 son tristemente célebres en todo el mundo. La estrategia militar salvadoreña, respaldada por Honduras, buscaba despejar aldeas y regiones rurales donde se sospechaba que tenían lugar actividades de la guerrilla, forzando a los supervivientes a optar por un exilio interno hacia áreas urbanas o a un exilio externo a Honduras.

Política oficial sobre refugiados en Honduras

Aunque Honduras no era signatario de la Convención sobre Refugiados de 1951 en el momento de la crisis de refugiados centroamericana, el estado acogió a personas que huían de las guerras civiles que asolaban a tres de sus países vecinos: El Salvador (alrededor de 22.000), Nicaragua (cerca de 65.000) y Guatemala. La mayor parte de los refugiados guatemaltecos fueron acogidos en el sur de México, aunque un pequeño número (en torno a 1.000) escaparon a la región de Copán, en el oeste de Honduras, donde se instalaron en un campamento abierto. Allí, el control era menor y disfrutaban de una libertad de movimiento considerable. Los refugiados nicaragüenses fueron alojados o en asentamientos abiertos (p. ej., en la zona de Mosquitia, al nordeste) o en campamentos abiertos (p. ej., en Jacaleapa y

Teupasenti, en la región sudoriental de Danli). Los campamentos y los asentamientos se localizaban en áreas donde ya se habían establecido bases contrarrevolucionarias para los Contras que luchaban en Nicaragua; se usaban vehículos del ejército hondureño para transportar a los Contras a los campamentos (García, 2014). Como se descubrió posteriormente durante el escándalo «Irán-Contra», los Contras habían recibido financiación, armamento y apoyo del gobierno de los EE.UU. con el respaldo de Honduras.

En un primer momento, las fuerzas armadas hondureñas devolvieron a los solicitantes de asilo salvadoreños y colaboraron con las fuerzas armadas de El Salvador en numerosos asesinatos. Esta política cambió en 1981, cuando ACNUR y la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) llegaron a un acuerdo. La nueva política exigía aceptar refugiados, alejarlos de las fronteras y mantenerlos bajo estricta vigilancia. Los refugiados que se habían asentado fueron trasladados a la fuerza tierra adentro y recluidos en tres campamentos cerrados de alta seguridad en la zona sudoeste: Colomocagua, San Antonio y Mesa Grande. A menudo, los refugiados eran acusados de proteger y pasar suministros a combatientes del FMLN, y se sospechaba que, en el menor de los casos, simpatizaban con los objetivos políticos y militares del grupo. Por lo tanto, la normativa de reclusión se diseñó para apartar a los refugiados de las guerrillas que se encontraban al otro lado de la frontera, pues impedía los movimientos transfronterizos entre campos de refugiados; además, limitaba el contacto entre refugiados y lo que las autoridades consideraban actores radicales o potencialmente subversivos dentro de la propia Honduras (Pentland y Racicot, 1986).

Mesa Grande

El campamento de Mesa Grande se levantó en unas 40 hectáreas de terreno montañoso, a unos seis kilómetros de la ciudad de San Marcos y a 60 de la capital del departamento, Santa Rosa. La frontera con El Salvador se situaba a 50 km del campamento, aproximadamente. La mayoría de los residentes del campamento eran campesinos procedentes de la región salvadoreña de Chalatenango. Aunque en un primer momento los refugiados se asentaron en la zona fronteriza de La Virtud, se vieron obligados a trasladarse a Mesa Grande en 1982 debido al cierre forzado del asentamiento de La Virtud. En 1987,

²⁰ En 2011, el gobierno salvadoreño pidió disculpas por las masacres, que tanto ellos como los oficiales de la embajada estadounidense habían desmentido durante años.

se estimaba que la población total de Mesa Grande rondaba los 11.000 refugiados, lo que venía a ser la mitad de la población refugiada salvadoreña en la parte occidental de Honduras²¹. Colomoncagua, a más de 100 km, tenía una población estimada de 10.000 y San Antonio, el tercer campamento, acogía a unos 1.000 refugiados.

Mesa Grande estaba parcialmente vallado y los visitantes debían pedir permiso para entrar. Se estableció un toque de queda nocturno que regulaba la entrada y salida de trabajadores y visitantes, y se bloqueó la carretera de acceso con una barrera vigilada en todo momento por soldados armados. Se patrullaban los prados, barrancos y bosques cercanos, que además estaban plagados de minas; eran habituales los tiroteos dentro y en las cercanías del campamento²². Los acuerdos sobre las patrullas fueron redactados por ACNUR y las autoridades militares. El Departamento de Inmigración mantuvo su oficina y sus empleados en San Marcos para servir al campamento expresamente, cuyos costes eran cubiertos con fondos de donativos de ACNUR.

Mesa Grande contenía siete subcampamentos. Los subcampamentos uno y dos se situaban en una estrecha meseta, unos 60 metros por encima de una segunda meseta que albergaba el resto de subcampamentos. Los siete líderes formaban un «Comité de refugiados» (diferente a las directivas de autoayuda y protección de áreas de conflicto en El Salvador) que trataba con organizaciones humanitarias y con las autoridades hondureñas. Los subcomités se encargaban de servicios y actividades específicas, como la educación, el agua, el saneamiento y la higiene, la salud y la nutrición, la agricultura, los asuntos de la mujer y la planificación de la eventual repatriación. Mientras el comité principal interactuaba principalmente con ACNUR y con los representantes superiores de las ONG, los subcomités trabajaban con el personal de las ONG responsables de actividades específicas o aspectos cotidianos de la vida en los campamentos.

21 Pese a que las autoridades de inmigración hondureñas expedían documentos de identidad, se desconoce la población real de Mesa Grande. En 1988 se intentó llevar a cabo un ejercicio de verificación, pero este fracasó cuando los líderes de los refugiados instaron a la no colaboración con el minicenso.

22 Esto incluía tiroteos dentro del perímetro del campamento, con víctimas mortales y refugiados heridos a manos de las tropas hondureñas.

La respuesta humanitaria en Mesa Grande

Mesa Grande recibió asistencia de parte de ONG nacionales e internacionales, la ONU y servicios locales y nacionales. Entre las ONG religiosas se encontraban las católicas romanas Cáritas y los CRS (Servicios de Auxilio Católico, por sus siglas en inglés), el Comité Evangélico de Desarrollo y Emergencia Nacional (CEDEN) de Honduras y el Comité Central Menonita. También vivían en los campamentos sacerdotes católicos. La única agencia no religiosa era Médicos Sin Fronteras Francia (MSF-F). También tenían relevancia las relaciones y el apoyo de iglesias y redes religiosas, tanto en El Salvador como fuera del país²³. Algunos grupos solidarios de activistas religiosos y políticos que hacían campaña a favor de los refugiados, en especial en los Estados Unidos y Europa, manifestaban claramente su postura crítica hacia las violaciones de los derechos humanos y su apoyo al regreso de los refugiados a El Salvador. Entre las autoridades nacionales se encontraban el Departamento de Inmigración y el ejército. La Comisión Nacional de Refugiados hondureña (CONARE) hizo las veces de interlocutor oficial entre ACNUR (que la financiaba en gran parte), los refugiados y las agencias que trabajaban con estos.

Aparte de la financiación privada que provenía de las ONG, gran parte de la financiación y alimentos internacionales fueron canalizados desde los estados donantes a través de ACNUR y el PMA. Los principales donantes fueron el gobierno estadounidense y los estados nórdicos. Todas las ONG de Mesa Grande recibieron una importante porción de sus presupuestos gracias a estas fuentes, siempre a través de ACNUR. La PMA suministraba alimentos básicos a través del puerto marítimo de La Ceiba, desde donde Cáritas se encargaba del transporte tierra adentro y del almacenamiento. ACNUR desempeñaba las responsabilidades generales de gestión de campamentos, coordinación de agencias y actividades de protección, entre las que se encontraban el reasentamiento en terceros países, reunificaciones familiares, negociaciones con las autoridades de

23 Por ejemplo, con miembros de la comunidad jesuita de San Salvador, que fueron asesinados junto con personal nacional durante la «segunda ofensiva» del FMLN en 1989. Entre estos estaba Segundo Montes, quien visitaba a menudo a los refugiados, los defendía y los estudiaba. Fueron asesinados por orden de comandantes militares salvadoreños.

inmigración y seguridad y seguimiento de las mismas, coordinación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en cuestiones de localización de familiares y distribución del correo.

La situación a la que se enfrentaban provocó reacciones personales en muchos trabajadores y voluntarios humanitarios. Algunos despreciaban la causa del FMLN y a sus líderes y simpatizaban con sus enemigos en El Salvador y Honduras. No obstante, muchos concordaban con el FMLN y hacían la vista gorda cuando confirmaban su presencia en el campo. A pesar del riesgo de ser criticados, vigilados, acosados, detenidos y maltratados, un buen número de cooperantes mostraban un fuerte compromiso a nivel político, emocional y personal. Muchos de ellos, tanto hondureños como extranjeros, vivían en el campamento entre los refugiados; algunos se casaron con refugiados y refugiadas y sacaron adelante una familia con ellos, bien en el propio campamento, bien a su regreso a El Salvador. Otros iban más allá y colaboraban de manera clandestina con las guerrillas tanto de Honduras como al otro lado del borde en El Salvador, o en misiones en Costa Rica y Nicaragua; como mínimo, un trabajador humanitario internacional, un médico español de Médicos Sin Fronteras, fue asesinado mientras estaba colaborando con el FMLN (MSF, 2013), y al menos otro más consiguió una posición de confianza, responsabilidad e influencia dentro de la estructura de mando del FMLN²⁴.

Consultas, movilización y organización de los refugiados

Los refugiados de Mesa Grande demostraron un nivel de organización y gestión que, incluso a día de hoy, resulta excepcional entre los programas humanitarios. No obstante, puede que este grado de «participación de los refugiados» no deba ser tan sorprendente. Tal y como revela el estudio de Molly Todd sobre la estrategia de autodefensa de «La Guinda» (Todd, 2007), estos enfoques provienen de la década de los 70, al menos. Además, teorías y prácticas políticas y religiosas, como la «Teología de la liberación», promovían de manera activa la autodeterminación y la autoliberación de los pobres y oprimidos. La Teología de la liberación generó estructuras politizadas y religiosas de autodefensa por todo El Salvador. Los

sistemas y estructuras de supervivencia colectiva que se desarrollaron en Mesa Grande guardaban un gran parecido con los del sistema de «La Guinda» y con las redes de la Teología de la liberación.

En un principio, la fuerte movilización colectiva ralentizó (en La Virtud) o evitó (en Colomoncagua y San Antonio) intentos oficiales de trasladar por la fuerza a refugiados lejos de la frontera. Más adelante, sentaron las bases de la gestión de la mayoría de los aspectos del campo. Esto incluía la educación, pues a su llegada, el 90 % de los refugiados eran prácticamente analfabetos. Cuando tuvo lugar la repatriación una década más tarde, esa cifra fue invertida, ya que se estimaba que el 90 % de los refugiados había conseguido cierto grado de alfabetización.

En Mesa Grande se llevaron a cabo consultas a través de asambleas abiertas en subcampamentos individuales y en grupos de subcampamentos. Los subcomités sectoriales o temáticos también hicieron las veces de mecanismos de representación²⁵. Un tercer método de consulta trataba con líderes individuales de los subcampamentos. Al igual que ocurría con representantes nacionales o municipales, estos actuaban como transmisores que trasladaban preocupaciones colectivas e individuales ante el comité de refugiados y ante las agencias, especialmente ante ACNUR. Se consiguió la movilización mediante panfletos impresos y mensajes a través de megáfonos, manifestaciones (p. ej., para pedir mejoras en la distribución de alimentos), marchas (que también tenían lugar fuera de los límites del campamento), reuniones públicas, como funerales o servicios religiosos, y protestas para conseguir mejores condiciones, como la huelga de hambre de 1988.

La organización de los refugiados a la hora de definir las actividades del campamento cubría prácticamente cada sector del programa de asistencia, incluida la protección. Los refugiados controlaban la mayor parte de las actividades del campamento. Las agencias de ayuda proporcionaban asistencia técnica, formación, supervisión, materiales, gestión de fondos y, de manera crucial, su presencia como testigos y elementos disuasorios contra violaciones

24 Testimonio personal del autor.

25 En una ocasión en particular, miembros del comité de la mujer irrumpieron en una reunión anual de planificación programada de los representantes (todos hombres) del comité de refugiados y las agencias humanitarias, y se negaron a abandonarlo hasta que se escucharan sus peticiones de un calzado adecuado.

de los derechos humanos potenciales por parte de las autoridades hondureñas. Los refugiados controlaban la agricultura, la cría de ganado y la piscicultura; la educación; la producción de vestimenta y calzado en los talleres; los talleres de reparación y mantenimiento de vehículos; la distribución de alimentos, leña, ropa y objetos domésticos; los servicios de agua, saneamiento y basuras y los servicios médicos. Los refugiados también contaban con sus propios sistemas de protección y autodefensa, que incluían centinelas que avisaban de incursiones militares, control del campamento y sistemas de alerta.

Acusaciones de autoritarismo

Los críticos afirman que los líderes de los refugiados recibían instrucciones del FMLN y los tres campamentos de refugiados salvadoreños en la parte occidental de Honduras eran considerados por muchos como bases y apoyo para las guerrillas (Terry, 2002). Se argumenta que la población del campamento se veía atrapada en un régimen que un periodista internacional comparó en octubre de 1988 al de los Jemeres Rojos (Backmann, 1988):

Los pequeños dictadores que controlan los «comités populares» en algunos de los campamentos de refugiados salvadoreños en Honduras se asemejan más a discípulos de Pol Pot que a estudiantes del Che Guevara.

Miles de granjeros exiliados viven en un reino de terror similar al de los Jemeres Rojos. «Nunca había visto semejante clima de violencia e intolerancia», afirma Christine Durnerin de MSF, quien también formó parte de una misión en Beirut. «Al final ya no podía soportarlo. Dejé el campamento en el que trabajaba tras tratar de impedir un linchamiento sin éxito».

En 1986, MSF recoge el testigo de los servicios sanitarios de manos de Cáritas. Además de prestar servicios médicos directos, MSF formaba, supervisaba y proporcionaba auxiliares sanitarios entre los refugiados. La relación con los líderes refugiados y miembros del comité estaba marcada por la tensión, y aunque a veces era buena, en su mayor parte abundaba la discordia. Los refugiados criticaban a MSF por no cubrir las necesidades y por su falta de cooperación y profesionalidad. (Durante este período, tanto MSF como personal de la ONU fueron

acusados por la estación de radio del FMLN, que transmitía desde El Salvador). A su vez, MSF acusó a los comités de los campamentos por sus exigencias poco razonables que además eran, según las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS), poco sensatas. Según MSF, los medicamentos y las vitaminas específicos que se solicitaban no eran necesarios ni recomendables, pues podían poner en peligro las vidas de los refugiados. MSF también acusó a los líderes de explotar a niños y refugiados heridos para demandar más asistencia sanitaria y un apoyo nutricional mejor. La agencia acabó por anunciar que retiraría su personal y servicios del programa a finales de diciembre de 1988. En noviembre de ese mismo año, los comités de refugiados expulsaron a la agencia de los tres campamentos de salvadoreños del oeste de Honduras. A pesar de esta retirada o expulsión, MSF prestó posteriormente servicios sanitarios a refugiados salvadoreños repatriados.

En noviembre de 1988, un artículo de Agence France-Press (AFP, 1988) mostró una visión alternativa de la polémica:

Este martes, la CNR (Comisión Nacional para la Repoblación) anunció que la organización humanitaria francesa Médicos Sin Fronteras (MSF) ha sido expulsada de los campamentos de refugiados salvadoreños de Honduras por «no ser capaces de tratar» a los exiliados. La CNR, encargada de coordinar las actividades de refugiados en Honduras, desmintió las alegaciones de empleados de MSF de que la organización no podía seguir llevando a cabo su trabajo debido al control que los comités ejercían sobre la población de refugiados (...) [El líder de la CNR, Inocente Orellana,] acusó a MSF de «no lograr prestar asistencia médica a enfermos, actuar de manera negligente en el traslado de pacientes a hospitales de la capital, Tegucigalpa, y, en muchos casos, negarse a facilitar medicación». También describió como «completamente falsas» las declaraciones de MSF en las que se afirmaba que las guerrillas del FMLN «manipulaban» a los refugiados.

En diciembre de 1988, Le Monde publicó un artículo de un periodista informado por el entonces Presidente de MSF-Francia, Rony Brauman, quien también era director de los programas de MSF-Francia en América Central (de la Grance, 1988). A continuación se muestra un fragmento:

En efecto, los campamentos de refugiados servían de santuarios para las guerrillas del FMLN, pues eran un depósito de combatientes, medicamentos y uniformes producidos en los talleres del campamento. Para que el sistema pudiese funcionar con normalidad, las ONG internacionales que trabajaban en los campamentos, coordinadas por ACNUR, debían conspirar en el proceso. Médicos Sin Fronteras, que llevaba desempeñando su labor en Honduras durante ocho años, quería limitar su involucración en el conflicto salvadoreño a suplir las necesidades médicas.

Los comités y el FMLN estimaban que la neutralidad no era aceptable, y de ahí la crisis existente (...) «A diferencia de las otras ONG de los campamentos, nosotros siempre mantuvimos cierta distancia con el compromiso político de los refugiados, o debería decir con el compromiso de los comités», dijo el Dr. Brauman. «Los comités no quieren continuar su relación con MSF porque somos los únicos que no apoyan su causa abiertamente».

(...)

«Lo más indignante es que organizaciones humanitarias fueran cómplices de este sistema de opresión», comenta un doctor. «La ayuda humanitaria provocó el fortalecimiento del poder de los comités y la transformación de los campamentos en pequeños gulags». MSF prefirió tirar la toalla.

No hay pruebas ni indicaciones de que la denuncia contra las organizaciones humanitarias de ser cómplices en este sistema opresivo haya puesto en peligro a su personal. Las detenciones, los raptos y el maltrato de cooperantes que se mencionan en el artículo de *Le Monde* ocurrieron tanto antes como después de la publicación del mismo y ni personal de la agencia ni voluntarios fueron nunca acusados ni condenados por ningún delito. No obstante, el hecho de que un médico humanitario condenase a colegas y voluntarios de esta manera habría sido música celestial para las autoridades. Es poco probable que esto hubiese reducido las sospechas y la hostilidad oficiales hacia cooperantes y voluntarios. El Director nacional de la CRS contestó lo siguiente cuando se le preguntó sobre el desvío de bienes humanitarios a la guerrilla: «Es el precio que debemos pagar por

el éxito. Los refugiados se convierten en actores durante su proceso de desarrollo. Si respetamos su forma de organización, se nos acusa de ayudar a las fuerzas que supuestamente se esconden tras los comités» (Terry, 2002).

Le Monde publicó dos respuestas²⁶ al polémico artículo del periódico. La primera era de Brauman:

Me gustaría aclarar que nuestra retirada forzada de estos campamentos se debió solamente al acoso que nuestros equipos empezaron a sufrir por parte de estos «comités». Desconozco si hay guerrillas dentro de los campamentos. En cualquier caso, su presencia no tiene relación alguna con el trabajo que nosotros desempeñamos allí (...) Los «comités» rechazaron a MSF porque la organización se negó a ser instrumentalizada por ellos. Con mucho pesar, tuvimos que dejar a los refugiados que son quienes, una vez más, pagan el precio de un radicalismo ajeno.

A pesar de lo que Brauman desmiente, es complicado discutir la conclusión de que las guerrillas del FMLN tenían presencia y una importante influencia en los campamentos. La mayoría de los trabajadores y observadores humanitarios conocedores de la materia aceptan esta teoría.

La segunda respuesta proviene de Antonio Martínez-Uribe, representante del FMLN:

En lo tocante a MSF, es difícil comprender las acciones de una organización humanitaria que abandona su labor para que no la asocien con un movimiento guerrillero, como es el FMLN, y que además denuncia a otras organizaciones, entre ellas una dirigida por la Iglesia Católica, por colaborar con las guerrillas y el sistema de opresión. La oposición de MSF solo se entiende como una postura a favor de una de las partes del conflicto.

Conclusión

De este ensayo pueden extraerse dos conclusiones en torno a la acción humanitaria internacional. Se refieren, respectivamente, a los principios cuatro y siete del Código de conducta relativo al socorro en casos

26 Ambas traducciones del francés, citadas en in MSF (2013).

de desastre del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG. El primero de los principios afirma la independencia de la acción humanitaria de la «política exterior de los gobiernos». El segundo compromete a los humanitarios a fomentar una «plena participación de la comunidad [que también sea beneficiaria]».

En cuanto a la «independencia», este trabajo respalda las palabras de la profesional e investigadora humanitaria Fiona Terry²⁷. Argumenta que la «ayuda siempre va a dar lugar a ganadores y perdedores; para poder acercarse a las víctimas, a menudo es necesario trabajar a través de líderes rebeldes u oficiales gubernamentales que tienen las manos manchadas de sangre. Fingir que se puede prestar esta ayuda sin causar ningún daño sería utópico».

El principio cuatro del Código de conducta dice:

Nos empeñaremos en no actuar como instrumentos de política exterior gubernamental

Las organizaciones no gubernamentales de carácter humanitario son organizaciones que actúan con independencia de los gobiernos. Así, formulamos nuestras propias políticas y estrategias para la ejecución de actividades y no tratamos de poner en práctica la política de ningún gobierno, que sólo aceptamos en la medida en que coincida con nuestra propia política independiente. Ni nosotros ni nuestros empleados aceptaremos nunca, a sabiendas -o por negligencia- ser utilizados para recoger información de carácter político, militar o económico que interese particularmente a los gobiernos o a otros órganos y que pueda servir para fines distintos de los estrictamente humanitarios, ni actuaremos como instrumentos de la política exterior de gobiernos donantes.

Utilizaremos la asistencia que recibamos para atender las necesidades existentes, sin que la motivación para suministrarla sea la voluntad de deshacerse de productos excedentarios ni la intención de servir los intereses políticos de un

determinado donante. Apreciamos y alentamos la donación voluntaria de fondos y servicios por parte de personas interesadas en apoyar nuestro trabajo y reconocemos la independencia de acción promovida mediante la motivación voluntaria de esa índole. Con el fin de proteger nuestra independencia, trataremos de no depender de una sola fuente de financiación. [Se ha añadido énfasis a este texto mediante el subrayado].

Las consecuencias de la ayuda no son anodinas. Pueden ser físicas, socioeconómicas, políticas o estratégicas. Los conflictos armados se basan en intereses: intereses enfrentados vistos a través de valores, creencias e ideologías. El sector humanitario, tanto en su expresión corporativa como en la individual, también tiene intereses, valores, creencias e ideologías. De manera implícita o explícita, adrede o no, la acción humanitaria acaba favoreciendo a uno u otro bando. Utilizar financiación oficial para ayudar, defender y proteger durante un conflicto armado no es un acto neutral, especialmente cuando la fuente de financiación tiene un interés estratégico en el conflicto. De todos es sabido que el que paga, manda. La ignorancia, ya sea fingida o real, no sirve de excusa. Lo mínimo que se les puede pedir al sector humanitario es que sea consciente de para qué intereses estratégicos puede estar trabajando y por qué está dispuesto a hacerlo.

Por último, este estudio concluye que la «plena participación de la comunidad» por parte de los afectados requiere en última instancia la negación de los intereses personales de las organizaciones humanitarias y su personal. El principio siete del Código de conducta de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las ONG dice:

Se buscará la forma de hacer participar a los beneficiarios de programas en la administración de la ayuda de socorro
Nunca debe imponerse a los beneficiarios la asistencia motivada por un desastre. El socorro será más eficaz y la rehabilitación duradera podrá lograrse en mejores condiciones cuando los destinatarios participen plenamente en la elaboración, la gestión y la ejecución del programa de asistencia. Nos esforzaremos para obtener la plena participación de la comunidad en nuestros programas de socorro y de rehabilitación. [Se ha añadido énfasis a este texto mediante el subrayado].

27 En una entrevista en 2003 sobre su libro *Condemned To Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*: <http://www.doctorswithoutborders.org/news-stories/ideaopinion/q-msf-author-fiona-terry-talks-about-her-new-book-condemned-repeat-paradox>.

La «participación» incluye el control sobre recursos, decisiones y métodos. Ya sea en Mesa Grande, la República Democrática del Congo o cualquier otra zona que sufra un conflicto armado, ¿quién tiene el derecho y el poder de determinar las prioridades humanitarias de los afectados? ¿Quién debería hablar por ellos? ¿Quién debería controlar las actividades de asistencia, defensa y protección aparentemente destinadas a ellos? Si el sector humanitario siguiera sus propios principios hasta una conclusión lógica, iría cediendo poco a poco

información, poder y recursos a la gente afectada o en situación potencial de serlo. La «plena participación de la comunidad» consagrada en el *Código de conducta* acabaría por entrar en conflicto con el control de información, poder y recursos del sector humanitario. Antes o después, se llegaría a un punto en el que lo «humanitario» sería prácticamente innecesario. ¿Durante cuánto tiempo la cultura, la ideología y el interés personal de las organizaciones «humanitarias» se van a interponer en el camino del progreso?

5 Asilo y asistencia a refugiados guatemaltecos en el Sur-Sureste de México (1980-2000): Solidaridad interna y movilización internacional

Bruno Figueroa Fischer

Comparada con otras regiones del mundo, América Latina ha padecido pocas veces el desplazamiento forzado de poblaciones fuera de su país por motivos políticos o desastres naturales, aunque no ha estado exenta de una larga historia de inestabilidad y persecución política. Desde la primera mitad del siglo XX, México defendió el derecho del asilo como institución humanitaria, y lo puso en práctica de manera muy activa, pues recibió refugiados políticos de Centro y Sudamérica, del Caribe y también de otras latitudes como España y Polonia. Así, México llegó a distinguirse por su tradición de asilo y asistencia humanitaria hacia los refugiados.

A principios de la década de 1980 México se enfrentó a una crisis humanitaria totalmente inédita, de gran escala, la cual puso a prueba sus capacidades institucionales de asistencia: el éxodo masivo de salvadoreños, nicaragüenses y guatemaltecos que huían de las guerras civiles en sus países. Es imposible de determinar con precisión el número de personas que llegó y se instaló en México; según algunos expertos, hacia 1984 la cifra superaba los 150 mil, de los cuales 46 mil vivían en campos de Chiapas, 50 mil fuera de ellos (en la zona de Tapachula, Chiapas), y el resto en todo el país (Valencia, 1984).

El objetivo del presente estudio es analizar la atención que el gobierno mexicano brindó a la población guatemalteca que cruzó a pie la frontera del sur de México entre 1980 y 1984, calculada en aproximadamente 46 mil individuos solamente en

los campos de refugiados (Valencia, 1984; González, 2000), y se instaló por tiempo indefinido en el país.

Esta fue, por cierto, una historia de éxito que contrasta con los innumerables casos de refugio en el mundo en la segunda mitad del siglo XX, que siguen esperando una solución digna y definitiva. Es la historia, en primer lugar, de la solidaridad de la población chiapaneca con sus congéneres guatemaltecos; también de un trabajo complejo, sostenido, del gobierno mexicano en sus tres niveles -federal, estatal y municipal-, coordinado por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), y de instituciones internacionales indispensables como el Alto Comisariado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y en su última etapa, la Unión Europea.

La intervención del gobierno mexicano con sus socios nacionales e internacionales, puede dividirse en cuatro etapas: Una atención humanitaria *in situ* durante los tres primeros años del arribo de los refugiados; la reubicación de alrededor de 18.500 guatemaltecos más sus descendientes en nuevos campamentos en Campeche y Quintana Roo (Aguayo, 1986); la repatriación pacífica cuando las condiciones políticas y sociales del país de origen lo permitieron; y finalmente la naturalización y plena reinserción en la sociedad mexicana de los guatemaltecos y sus descendientes que prefirieron permanecer en México.

Guerra Civil, éxodo y refugio guatemalteco

La victoria del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) sobre la cruenta dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua, en julio de 1979, desató un sismo político por toda Centroamérica en dos sentidos diametralmente opuestos: Por un lado, alimentó esperanzas en otros movimientos políticos de que la revolución era la única opción viable para alcanzar cambios significativos en el ámbito económico y social; y por otro, los gobiernos no democráticos iniciaron una ola de violencia interna poco vista antes, a través de operaciones “antiguerrilla”, para evitar la propagación de las revoluciones. Amplios sectores de la población, urbana y rural, principalmente en El Salvador y Guatemala, fueron rehenes de ambos grupos, pero sobre todo de las fuerzas armadas y de los grupos paramilitares solapados por los gobiernos.

En la selva profunda de Guatemala, que cobijaba a algunos grupos armados radicales, los gobiernos de facto de los generales Fernando Romeo Lucas García (1978-1982) y Efraín Ríos Montt (1982-1983) optaron por una estrategia militar contra- insurgente calificada posteriormente por algunos de exterminio: La destrucción completa de poblados y aldeas y la muerte indiscriminada de los habitantes que se encontraban en ellas, hombres, mujeres, niños y ancianos. Se trataba en su mayoría de indígenas de origen maya, agricultores en pequeña escala que también extraían de la selva algunos recursos que añadían a su economía de subsistencia, no contaban con servicios públicos y mucho menos con educación y salud.

El terror se propagó por ese territorio cercano a la frontera mexicana, pero también lejos de ella. Para salvar sus vidas, familias enteras optaron por huir y buscar refugio en México, fuera del alcance de los temidos “kaibiles”, soldados de élite del ejército guatemalteco. Los primeros reportes de cruces de la frontera se dieron a mediados de 1980 (Castillo, 2000); y al año siguiente el torrente era ya incontenible. Entre 1981 y 1984 llegaron aproximadamente 46.000 refugiados que se instalaron en más de 88 campamentos en Chiapas (González, 2000). A finales de la década de 1980, sólo en ese Estado había 22.000 refugiados en más de ciento veinte campamentos de diversos tamaños. Este número corresponde a los guatemaltecos que no aceptaron el

traslado a Campeche y Quintana Roo y recibieron asistencia por parte del ACNUR y la COMAR (Rojas y Covarrubias, 2010; Wollny, 1990).

El occidente de Chiapas, en su porción centro y norte, es una zona de selva tropical y subtropical húmeda, de relieve accidentado y cruzado por ríos, y muy escasamente poblada. Chiapas era en ese entonces el estado más pobre del país, con los índices más bajos de desarrollo humano. En la selva convivían indígenas lacandones y otros colonos indígenas o mestizos, unos agricultores y otros ganaderos, y sus condiciones de vida no eran muy distintas a las de sus vecinos guatemaltecos. Había, sin embargo, una diferencia esencial: aunque de manera limitada el Estado mexicano proveía servicios básicos de salud y de educación, y en las poblaciones más importantes, como en Comitán, a algunas horas de los pequeños poblados y rancherías, por malos caminos se encontraba un hospital público que proveía servicios especializados de salud. Los refugiados llegaron a una zona donde ciertamente existían tensiones sociales de diversa índole que estallaron en enero de 1994 con la irrupción del llamado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pero ellos fueron preservados de la violencia política que siguió al levantamiento zapatista.

Los refugiados de Guatemala se asentaron en su mayoría en las riberas del río Lacantún, subsidiario del río fronterizo Usumacinta, en una zona donde hasta entonces eran escasos los asentamientos humanos. Subsistieron con menos de lo que acostumbraban y sólo las familias que se acercaron a las rancherías corrieron mejor suerte porque se les permitió trabajar la tierra. Ha quedado registrado que los refugiados no encontraron en los colonos rechazo ni hostilidad, sino gran generosidad, pues la gente incluso les compartía su comida. Aun así, para sobrevivir en esos territorios requerían auxilio externo, puesto que en la selva eran más propensos a las enfermedades, especialmente los niños.

Primero apoyos: la COMAR, la ONU y la diócesis

Una institución gubernamental clave para la atención de los refugiados guatemaltecos fue la COMAR, establecido en julio de 1980 por decreto presidencial. Al principio fue un simple órgano coordinador compuesto por representantes de tres Secretarías

de Estado: Relaciones Exteriores, Gobernación y Trabajo y Previsión Social. Se creó para dar apoyo a los refugiados salvadoreños y nicaragüenses que se instalaron en la capital y en el centro del país desde un par de años antes. El perfil de estos refugiados era muy distinto al de los guatemaltecos, ya que en su mayoría provenían de zonas urbanas, contaban con algún grado de instrucción e incluso eran profesionales. El gobierno de México había tomado la decisión no sólo de ofrecerles asistencia de emergencia sino de ayudarles a conseguir empleo: de ahí la inclusión de la Secretaría del Trabajo en la estructura de la COMAR. Dado su perfil, la inserción de estos refugiados en la zona económica más importante del país no fue difícil, y de hecho muchos lo lograron sin necesidad de acudir a las instancias gubernamentales. Este enfoque más pragmático que asistencialista, se aplicó posteriormente con éxito a los refugiados guatemaltecos, como se verá más adelante.

Un reto de otra dimensión fue la atención de los refugiados guatemaltecos. La COMAR contaba con escaso presupuesto y personal; sus funcionarios debieron asumir responsabilidades nuevas y adaptarse a situaciones imprevistas, contratar más personal y abrir una oficina en Chiapas.

Una labor de la Comisión que en general no analizan los testimonios sobre los casi veinte años de trabajo con los refugiados de Guatemala fue el arbitraje entre las distintas dependencias y órdenes de gobierno, labor de no poca importancia. Al inicio del éxodo, por ejemplo, la posición de algunos mandos militares y de funcionarios del Instituto Nacional de Migración fue repeler a los migrantes considerando sus motivaciones como económicas y no políticas; pero la COMAR, con el apoyo de la Cancillería, logró revertir esta situación. Otro arbitraje que también requirió de talento diplomático fue persuadir a las organizaciones de la sociedad civil, nacionales y extranjeras, para trabajar dentro del marco de acción de la propia Comisión, lograr sinergias y evitar rivalidades y competencias. Como se menciona más abajo no fue fácil, sobre todo con las distintas iglesias que, además de facilitar ayuda, buscaban convertir almas.

La COMAR se vio obligada a asumir un rol central de gestor y administrador de crecientes recursos provenientes de diversas fuentes, así como de ejecutor de numerosas acciones en la selva del sur y del sureste del país. Sus socios principales en el exterior fueron el ACNUR y el PMA, instituciones de las Naciones Unidas

que respondieron a su llamado y que en los dos lustros siguientes dieron un apoyo fundamental con recursos estimados en más de treinta millones de dólares (Garaiz, 2000). El primer acuerdo del gobierno mexicano con el ACNUR fue suscrito a principios de 1981.

En todo momento la COMAR mantuvo el control de la coordinación y fue la única institución con pleno conocimiento sobre la situación en los campamentos, las necesidades de sus pobladores y la forma de buscar y canalizar las respuestas; y en 1983 estableció una oficina en Comitán para atender de manera directa a las poblaciones de refugiados. Entre 1981 y 1984 desarrolló un vasto programa de asistencia de emergencia en los ochenta y ocho campamentos dispersos, que incluía alimentación, materiales para el acondicionamiento de estos lugares, y atención médica regular por medio de brigadas móviles (González, 1992). En 1983, un equipo de ochenta personas permaneció en diversos campamentos para reforzar los servicios médicos que ya se proporcionaban (Freyrmuth Enciso y Godfrey, 1993). De los ochenta y ocho campamentos censados, cincuenta y siete fueron administrados directamente por aquella entidad. Las personas que requerían intervenciones quirúrgicas o atención médica especializada eran trasladadas al hospital público de Comitán. Tras gestiones de la COMAR, el instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) comenzó a atender a guatemaltecos a partir de 1983, hecho por lo demás notable en una época en la cual no existía cobertura de salud universal en el país y los chiapanecos, que en su mayoría vivían en zonas rurales de difícil acceso, recibían menor atención sanitaria que el resto de los mexicanos.

Entre 1982 y 1995 sólo en Chiapas la COMAR recorrió más de 7700 kilómetros para distribuir sesenta y cinco mil toneladas de alimentos con un valor superior a los veinticuatro millones de dólares, de los cuales sólo ocho para transportarlos (Garaiz, 2000).

La sociedad civil también fue muy activa. El enérgico obispo de San Cristóbal de la Casas, Samuel Ruíz, al percibir la creciente ola de refugiados del sur, creó en 1979 el Comité Cristiano de Solidaridad de la Diócesis de San Cristóbal (CSS), cuyo objetivo principal era dar “atención espiritual y material a los refugiados que llegaban a la Diócesis” (Freyrmuth Enciso y Godfrey, 1993). La diócesis apoyó de esta manera a muchos refugiados con ropa, alimentos y otros insumos. Otras denominaciones religiosas -con afán no exento de interés de competir y de ganar en ser los más activos-

también tendieron la mano a muchos refugiados. La dificultad para la COMAR fue encauzar todas esas buenas voluntades dentro de su plan institucional de trabajo con los refugiados.

Una difícil decisión: la reubicación de los refugiados en Campeche y Quintana Roo

Ya en 1984 el gobierno mexicano había llegado a la conclusión de que no podría garantizar la seguridad de todos los refugiados si permanecían cerca de la frontera, pues se habían presentado algunas incursiones militares guatemaltecas a campamentos de refugiados en territorio mexicano. Ante la imposibilidad de que éstos regresaran a su país en el corto y mediano plazo, era necesario asegurar su subsistencia y una atención médica mínima menos costosa; se decidió entonces reubicar a la mayoría de ellos en campamentos administrados por la propia COMAR en tierras vírgenes de Campeche y Quintana Roo a cientos de kilómetros al norte y noreste de Chiapas, cedidas por los gobiernos de ambos Estados. Tuvo que llevarse a cabo una extensa campaña de convencimiento en los campamentos, lo cual no fue fácil porque no todos estaban dispuestos a moverse, aún ante la perspectiva de mejores servicios y alimentación. De hecho, como ya fue señalado, de un total de cuarenta y seis mil refugiados, aproximadamente veintidós mil se quedaron en la selva chiapaneca (Wollny, 1990).

La selección y construcción de los nuevos campamentos contrastaba con la espontaneidad de los asentamientos iniciales; se construyeron accesos más fáciles y conexiones con las carreteras del Sureste -Campeche y Quintana Roo son estados de superficie plana-, y de esta manera podían mejorarse las condiciones materiales de los guatemaltecos y planearse mucho mejor su atención.

En Campeche se asentaron aproximadamente 12.500 personas, y en Quintana Roo 6 mil (Rojas y Covarrubias, 2001) en aproximadamente 20 mil hectáreas de tierra (González, 2000). Esos refugiados vivían en cuatro asentamientos: en Campeche, Quetzal Edzná (4.833 refugiados en 1985) y Maya-Tecum (7.671); en Quintana Roo, Maya-Balam (3.686) y Los Lirios (2.056) (Aguayo, 1986). Para el traslado de los refugiados y la construcción de la infraestructura

necesaria, el gobierno mexicano firmó un convenio con el ACNUR mediante el cual este organismo aportaría 1,200 millones de pesos. El gobierno mexicano, por su parte contribuiría con servicios de educación y apoyos a la producción agropecuaria y artesanal. El Programa Mundial de Alimentos donó 1,454 toneladas de alimentos (Crónica del sexenio, 1984).

Si en un inicio la reubicación no estuvo exenta de críticas de la sociedad civil y de parte de algunos refugiados (¿quién no teme a lo desconocido?), en perspectiva la decisión fue acertada: Las condiciones de vida de los refugiados mejoraron sustancialmente y desapareció la amenaza de ataques por parte de militares guatemaltecos; tuvieron acceso a tierras que pudieron cultivar de manera individual (cabría preguntarnos en cuántos países los refugiados tienen esa posibilidad), y poco a poco los campamentos contaron con servicios básicos y electricidad, además de clínicas, escuelas y bodegas.

La tasa de natalidad de los refugiados fue extremadamente elevada, del orden del 4.7% anual. De los 46 mil refugiados que llegaron entre 1981-1984, nacieron, en el transcurso de 18 años, 18 mil personas, alcanzando así un total de 64 mil (Vázquez Colmenares, 2000). Hubo que darles atención médica y educación a los niños que llegaron de Guatemala, y a los que fueron naciendo en México. La educación fue un reto que las autoridades decidieron asumir a cabalidad, tomando en cuenta la larga experiencia mexicana en materia de enseñanza bi-cultural. Así, se estableció primero una Unidad Educativa dentro de la COMAR en octubre de 1984, y ya en 1985, con recursos de la ACNUR, en Programa de Educación Bi-cultural (PEB). Este tuvo una duración de cinco años y benefició a cerca de 3.500 niños refugiados. Para ello, la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (entidad oficial dependiente de la Secretaría de Educación Pública) editó un libro de texto monográfico sobre Guatemala, elaborado por la Dirección de Contenidos y Métodos Educativos de la SEP (Garaiz, 2000).

Pacificación regional y posibilidad de regreso para los refugiados

El gobierno mexicano buscó a toda costa contener la violencia en la región, y fomentar el diálogo y la reconciliación internos como opción frente a la

escalada militar, alimentada por gobiernos extra-regionales. Para ello se apoyó en el llamado “Grupo de Contadora”, constituido en enero de 1983 por Panamá, Colombia, Venezuela y México, el cual logró sentar en mesas de diálogo a las diferentes facciones en conflicto, tanto de El Salvador como de Guatemala. Con base en esa labor política y diplomática, en la década siguiente se puso fin, progresivamente, a las guerras civiles en ambos países. En Centroamérica ganó por fortuna la razón política.

En 1986 se reinstauró el orden constitucional en Guatemala con la elección del presidente Vinicio Cerezo; en mayo de ese año tuvo lugar la primera conferencia para la pacificación de la región, conocida como “Esquipulas I”; en el año siguiente se sentaron las bases para conseguir la “Paz firme y Duradera”, en la cumbre regional de “Esquipulas II”; y en el caso de Guatemala sólo hasta 1996 se consiguió un alto al fuego definitivo entre el gobierno y la organización guerrillera URNG, además de otros acuerdos claves firmados en la Ciudad de México. La “Paz Duradera” fue proclamada en diciembre de ese año.

El reconocimiento del estatus de refugiado y por lo tanto los derechos de esta categoría de extranjeros en México y en los países centroamericanos fue otro tema que debió ser resuelto para asegurar su retorno seguro a sus países. Ante vacíos jurídicos (comenzando por México) y falta de homogeneidad entre los países, fue necesario sentar a todos los países aludidos con objeto de llegar a entendimientos comunes. En el apartado siguiente se comenta este proceso.

Así comenzaron a darse las condiciones para el regreso ordenado, pacífico y seguro de los refugiados guatemaltecos a sus zonas de origen. Para reforzar la cobertura jurídica de los refugiados, en 1989 bajo el auspicio de México se celebró en Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) con presencia de cincuenta y cinco países, en la cual se acordó un plan de acción para encontrar soluciones concretas al problema de los refugiados en la región. Este plan fue suscrito por El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y México, los cuales reiteraron su adhesión a los principios fundamentales de los derechos humanos y a la protección de los refugiados. De manera más específica, los refugiados guatemaltecos en México establecieron comisiones permanentes para negociar acuerdos con el gobierno de Guatemala, que culminaron en octubre de 1992.

En la voz de uno de los actores del momento, “estos acuerdos constituyen uno de los primeros entendimientos de esta naturaleza que se hayan dado entre una población refugiada y el gobierno de su país de origen, con lo cual se establece un hito para la solución de una situación de refugio” (Solís Camarena, 2000).

Cuando se garantizaron las condiciones políticas para el retorno seguro de los refugiados, el gobierno mexicano ofreció apoyar el traslado a Guatemala de aquellos que expresaran su voluntad de volver. En 1989 el número de retornos fue de cuatro mil, y en 1993 se puso en marcha un programa especial para la repatriación de un número mayor. Hacia 1999, aproximadamente 43 mil refugiados se acogieron a la repatriación voluntaria (COMAR, 2014; Vázquez Colmenares, 2000). Para los guatemaltecos que decidieron quedarse definitivamente en el país, se pusieron en marcha varios programas de apoyo.

La condición de refugiado en México y el establecimiento definitivo de guatemaltecos en territorio nacional

Por paradójico que parezca y a pesar de la larga tradición mexicana de ofrecer asilo y refugio, todavía en los años ochenta México no era parte de la Convención ni del Protocolo de Naciones Unidas para el Estatuto de Refugiados (1951 y 1967 respectivamente), y no reconocía la figura de “refugiado”, más sí la de “asilado”. Esto sencillamente porque el estatus de “asilado”, que se encontraba tipificado en la Ley General de Población y su Reglamento, había sido suficiente durante las décadas anteriores para tratar todos los casos de refugio, incluyendo los provenientes de Europa. Por ello en un inicio el gobierno se refirió a los guatemaltecos como “desplazados”; muy pocos lograron gestionar documentación migratoria como asilados políticos, y los demás fueron considerados como inmigrantes bajo la modalidad de protección y asistencia, aunque de facto la inmensa mayoría no contó, por muchos años, con ningún documento que los pudiera proteger legalmente como refugiados. Esa definición jurídica duró muchos años a pesar de grandes esfuerzos de la COMAR para que el Instituto Nacional de Migración agregara y aceptara la categoría de refugiado. Pero

en la práctica, y esto es lo más relevante, el gobierno mexicano siempre los trató de facto como refugiados otorgándoles derechos similares a los establecidos en la Convención de 1951 y su Protocolo, comenzando con su no deportación forzosa. La Cancillería mexicana también invocó para trabajar con el ACNUR la resolución 425 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1950, la cual señalaba que el mandato del Alto Comisionado para los Refugiados se aplicaba a todos los Estados, fueran o no parte de la Convención y/o de su Protocolo. La COMAR y la Cancillería mexicana buscaron entonces un asidero regional a ese déficit interno, convocando en 1981 en México un coloquio sobre asilo y protección internacional de refugiados en América Latina, el cual, aunque no estableció obligaciones para los Estados, formuló criterios para el análisis y consideración de esta materia. El grupo de Contadora también incluyó en su Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica (septiembre de 1984), dieciséis compromisos en materia de refugiados, comenzando por un exhorto a todos los países involucrados, a “realizar los trámites constitucionales, si aún no lo han hecho, para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”; y los instó a adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo “con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes”, y a “que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente o con la colaboración de la ACNUR u otros organismos internacionales.”

A finales de 1984 tuvo lugar un importante coloquio regional en Cartagena, Colombia, “sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios”. En él, además de ratificar los 16 puntos del Acta de Contadora, se puso énfasis en diecisiete temas vinculados a los anteriores, y se emitieron cinco recomendaciones. El gobierno de México hizo suya la Declaración de Cartagena, pero aun así pasaron doce años hasta cuando fue posible modificar la Ley General de Población, en 1996, adicionando al artículo 42 la calidad migratoria de refugiado. La enmienda reparó así una omisión que dejó de tener razón de ser en el año 2000, cuando el gobierno decidió firmar y ratificar los instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas que protegen a los refugiados.

En 1996, por medio del Plan Mexicano de Estabilización Migratoria, se ofreció la calidad de

migrante a todas aquellas familias que deseaban radicarse definitivamente en México; de acuerdo con la Ley de Migración, al término de cinco años podían solicitar la nacionalidad mexicana por naturalización. De igual manera el Instituto Nacional de Migración otorgó la nacionalidad mexicana por la vía privilegiada a los cónyuges y a los padres de hijos mexicanos, si así lo elegían. En suma, se otorgaron facilidades migratorias para que los refugiados pudieran insertarse plenamente a la sociedad y en la vida económica del país. En total, cerca de 22 mil guatemaltecos decidieron quedarse en México, de los cuales 55% correspondían a niños nacidos en el país, quienes automáticamente tenían la doble nacionalidad (Vázquez Colmenares, 2000).

Por otra parte, el gobierno mexicano estableció en 1998 un Programa de Estabilización Económica y gestionó con la Unión Europea recursos adicionales para llevar a cabo el “Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados Guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo”. Estos mecanismos estaban orientados a promover la autosuficiencia económica de la población de ex-refugiados y sus familias, al igual que infraestructuras definitivas de salud, electrificación y agua en sus campamentos. En otras palabras, sus campamentos se fueron convirtiendo en aldeas mexicanas similares a las demás.

Epílogo: una solución mexicana al refugio guatemalteco

En el ámbito del refugio transfronterizo lamentablemente pocas veces se cierra el círculo “éxodo-vida digna en el país de refugio-retorno libre, seguro y ordenado al país de origen”. En el siglo XX han sido contables las historias de masacres de refugiados, su desplazamiento definitivo forzado, o simplemente, como en el caso del Medio Oriente, un estado permanente de indefinición e inseguridad para decenas o centenares de miles de ellos.

El caso del refugio guatemalteco es pues una historia de éxito. Debemos destacar ante todo las condiciones que permitieron que el círculo se cerrara positivamente, y esto fue el retorno de la Democracia en Guatemala y la voluntad de los sucesivos gobiernos guatemaltecos de apoyar el regreso a la patria de sus

emigrantes forzados. A través de voces como la de Rigoberta Menchú (Premio Nobel de la Paz 1992), los indígenas guatemaltecos recuperaron dignidad y poder de acción.

Otro poder determinante fue que, a pesar de vivir una situación social compleja, los habitantes de Chiapas, el estado más pobre de México, mostraron una extraordinaria solidaridad frente a sus hermanos guatemaltecos.

En tercer lugar, el gobierno mexicano también tendió la mano desde el primer momento a los refugiados y se empeñó en encontrar soluciones a corto, mediano y largo plazos a sus problemas. La comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue en ese sentido una institución clave para coordinar y ordenar las múltiples acciones indispensables para atender necesidades de todo tipo, y en términos generales para salvaguardar los derechos de los guatemaltecos. Los testimonios de quienes trabajaron en la COMAR dan cuenta de una gran entrega y sacrificios personales, así como de un sentimiento de enorme retribución no material por trabajar por los refugiados.

La diplomacia mexicana también apoyó con decisión esta causa, al buscar con ahínco en un ambiente político adverso durante los últimos años de la Guerra Fría, una solución pacífica y negociada a los conflictos internos de Guatemala y El Salvador, y condiciones de retorno digno y seguro. No fue casualidad que los principales acuerdos de paz entre gobiernos y guerrillas se firmaran en México, en 1992 en el caso de El Salvador, y 1996 en el de Guatemala.

Finalmente, no se hubieran podido otorgar tantos apoyos a los refugiados sin los recursos de la comunidad internacional, y en especial de organismos especializados de la ONU como ACNUR, UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos. En 1985, México era ya el cuarto país receptor de fondos del ACNUR, después de Paquistán, Somalia y Sudán.

Sirva esta experiencia mexicana como ejemplo de manejo exitoso de una crisis humanitaria, basado en la buena voluntad, la decisión de ayudar a los desplazados y refugiados, la diplomacia, la cooperación con otras naciones y organizaciones internacionales, y sobre todo una gran dosis de pragmatismo.

6 Paradojas y paradigmas: El desplazamiento interno en América Latina

Elizabeth Ferris y Anna E. Wherry

Aunque las secciones introductorias de ensayos académicos suelen empezar con definiciones y advertencias, nos gustaría comenzar haciendo un guiño a las paradojas que invaden la larga historia del desplazamiento interno en América Latina. Consideremos lo siguiente:

- Pese a que los países de América Latina son, en líneas generales, de ingresos medios y han experimentado un crecimiento económico significativo, se encuentran entre los países con las mayores desigualdades sociales del mundo y han estado al mando de gobiernos abominables que han violado los derechos humanos de forma terrible.
- Un sexto de los casi 32 millones de desplazados internos se encuentra en América Latina, pero casi todos ellos provienen de un solo país: Colombia.
- Si bien Colombia cuenta con uno de los sistemas legales más desarrollados del mundo, un importante porcentaje del territorio nacional no se encuentra bajo el control del gobierno central.
- El desarrollo de Colombia en cuanto a leyes, políticas y jurisprudencia en materia de desplazados internos es el más notable a nivel mundial. Bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos, el gobierno ha reafirmado su compromiso político con la intención de atajar el desplazamiento a través del desarrollo de nuevas instituciones, importantes asignaciones de presupuesto y arduas negociaciones de paz con un grupo revolucionario armado. Aun así, a pesar de estos esfuerzos de compromiso y buena fe, cientos de miles de personas siguen siendo desplazadas cada año.
- Aunque la mayoría de los observadores colombianos más expertos esperan que se consiga un acuerdo de paz en un futuro próximo, también anticipan un aumento de casos de violencia y desplazamiento tras la firma de dicho acuerdo.
- Las organizaciones regionales latinoamericanas se encontraban entre las primeras del mundo en abordar el desplazamiento interno; ya en 1996, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos nombró al primer Relator Especial sobre desplazados internos del mundo, aunque desde entonces el problema haya desaparecido prácticamente de la lista de prioridades de la región.
- A pesar de que el gobierno mexicano se ha negado a admitir que cientos de miles de personas han sido desplazadas, posiblemente por cuestiones de violencia criminal, y a considerar la instauración de una ley o política que proteja y asista a los desplazados internos, el estado de Chiapas ya ha tomado la iniciativa y se ha convertido en el primer gobierno subnacional del mundo en crear una política sobre el desplazamiento interno.
- El prolongado conflicto en Centroamérica, que se analizará en detalle a continuación, ha originado más de 400.000 refugiados y más de cinco millones de desplazados internos. Pese a que las generalizaciones son siempre problemáticas, la Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) ha apoyado con gran éxito soluciones para los desplazados. Aun así, a pesar de este éxito y de la demanda constante de soluciones para el problema de los refugiados y desplazados internos, su trabajo ha sido ignorado como modelo aplicable a otras regiones.
- Aunque gran parte de la literatura sobre desplazados internos en América Latina se centra en Colombia, millones de latinoamericanos son desplazados cada año, ya sea por desastres naturales o por proyectos de desarrollo. Se estima que los desastres de aparición repentina han desplazado a 900.000 personas en la región en el año 2013 y a 16,6 millones de personas en

los últimos seis años (IDMC, 2014a). No existe ningún tipo de información en torno a qué les ha ocurrido. Tampoco existen datos sobre el número de desplazados por proyectos de desarrollo en América Latina, aunque las protestas contra la construcción de presas y los preparativos del Mundial de Fútbol de 2014 parecen indicar que la cifra de desplazados solo en Brasil ya es de por sí importante.

El análisis del desplazamiento interno en América Latina saca a colación varias paradojas. También sugiere posibles paradigmas que permiten entender nuevas tendencias de desplazamiento, que pueden ser de relevancia para otras regiones. Estas incluyen:

- El vacío entre el desarrollo de marcos legales por un lado y el desplazamiento continuo por otro.
- El papel de los desastres de aparición repentina como un desencadenante que permita pensar en el desplazamiento de manera diferente.
- El papel cada vez más evidente de las «bandas²⁸» criminales en los casos de desplazamiento interno, ya reconocido en América Central, aunque seguramente acabará caracterizando ciudades de todo el mundo en los próximos años.

Nos gustaría introducir una pequeña explicación sobre la terminología. Los *Principios rectores de los desplazamientos internos* definen a los desplazados internos como «personas o grupos de personas que se han visto obligados a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual a raíz de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, o para huir de los efectos de cualquiera de los eventos anteriores, y que no han cruzado una frontera reconocida internacionalmente» (Naciones Unidas, 1998). Los Principios rectores, presentados ante las Naciones Unidas en 1998 y ratificados en la Cumbre Mundial de 2005 son el marco normativo principal aplicable a los desplazados internos. Aunque no son legalmente vinculantes por sí mismos, se basan en el derecho internacional de los derechos humanos,

28 El término «bandas» se utiliza como un comodín que engloba a todos los actores armados no estatales, como pandillas, maras, narcotraficantes y otros grupos motivados por razones criminales o carentes de ideología. A menudo, los gobiernos nacionales no consideran que estos grupos formen parte de ningún tipo de «conflicto» oficial contra el estado, por lo que hacen la distinción entre bandas criminales y otros grupos paramilitares o guerrillas no estatales.

el derecho internacional humanitario (DIH) y, por analogía, el derecho internacional de los refugiados (Naciones Unidas, 1998).

Y una advertencia. Al igual que tantos especialistas que trabajan sobre el desplazamiento interno, nos vemos limitadas por la accesibilidad a la información. El gobierno y las organizaciones de derechos humanos de Colombia hacen un trabajo excelente «contando» desplazados internos. Otros gobiernos, como los de Guatemala, México, Venezuela o Brasil no colaboran en la misma medida con la publicación de datos sobre desplazamientos internos, aunque la cifra de desplazados internos en estos países seguramente sea considerable. Del mismo modo, se supone que aquellos desplazados por desastres de repentina aparición solo son desplazados temporalmente y que, una vez que las inundaciones o tormentas pasen, volverán rápidamente a sus hogares sin sufrir mayores dificultades. No obstante, no existen datos que respalden esta teoría. De hecho, pruebas anecdóticas sugieren que la realidad no es tan sencilla²⁹.

Breve historia del desplazamiento interno en América Latina

Históricamente, conflictos y desastres han sido causa del desplazamiento de personas y América Latina no es una excepción. Ya en tiempos precoloniales, el desplazamiento era una consecuencia de la guerra o un mecanismo usado por los imperios indígenas como método de control; los incas, por ejemplo, eran expertos en trasladar a miembros específicos de las comunidades que conquistaban a otras áreas del imperio en las que reinaba la paz. El desplazamiento también es fruto de causas naturales: los efectos devastadores de El Niño ya se habían sufrido siglos atrás y los arqueólogos han encontrado pruebas de que comunidades enteras habían sido arrancadas de sus hogares situados en zonas costeras.

Cuando las potencias colonizadoras de España y Portugal invadieron América Latina a finales del siglo

29 Por ejemplo, en conversaciones con una de las autoras, se ha especulado que todavía podría haber personas desplazadas por el huracán Mitch de 1998, una hipótesis que no sería demasiado rebuscada dado que el gobierno estadounidense todavía renueva el estado de protección temporal de nicaragüenses, salvadoreños y hondureños como resultado de Mitch y el terremoto de El Salvador de 1999.

XV, el exilio y el desplazamiento se convirtieron en estrategias que permitían controlar a las comunidades indígenas. Los conflictos entre las comunidades oriundas y los europeos provocaron el desplazamiento de miles de personas durante los siglos que precedieron a la independencia. Entonces, al igual que en la actualidad, los grupos indígenas que buscaban escapar del conflicto usaron el desplazamiento como estrategia de protección. En lo que es el actual Perú, el 90 % de la población fue aniquilado por enfermedades o por la violencia de los españoles, lo que ocasionó que los grupos indígenas más pequeños se viesen obligados a refugiarse en zonas altas de los Andes y junglas remotas (Hemming, 2003).

Durante la era colonial se estableció un sistema agrícola de posesión de tierras que cimentaría el colosal desplazamiento que tendría lugar durante el siglo XX. Líderes políticos e intelectuales de toda América Latina consideraban el capitalismo como el mecanismo idóneo que «modernizaría» sus países, reduciría la pobreza y los ubicaría en una economía globalizante (Palacios, 2006). No obstante, este modelo económico-político solo acentuaba las desigualdades de las economías y sociedades latinoamericanas basadas en plantaciones (Kay, 2001). Los procesos de modernización requerían la expansión de vastas plantaciones para poder aumentar la productividad, a la vez que debían convertir a agricultores independientes, despojados de sus tierras, en trabajadores asalariados (Kay, 2001). La usurpación de terrenos aumentó a medida que se expandían las plantaciones, lo que suscitaba la resistencia de las comunidades campesinas. Aunque por lo general las protestas campesinas se desarrollaban pacíficamente, los terratenientes se valían de las autoridades y de bandas privadas que usaban la violencia para dispersarlas (Kay, 2001).

A pesar de que cada país de la región cuenta con su propia historia de desposeimiento y desplazamiento y que las tácticas de control de tierras y la lucha campesina forman parte de contextos regionales, nacionales y locales específicos, los enfrentamientos por cuestiones territoriales en toda América Latina, desde México hasta el Cono Sur, comparten varias similitudes: una «clase campesina» enfrentada contra grandes terratenientes, la indiferencia del estado hacia los intereses de los agricultores más modestos, la marginalización de las comunidades indígenas y minoritarias y, quizás el factor más importante, el desplazamiento. La expansión de las plantaciones,

la «modernización» de las políticas agrícolas, la explotación por parte de multinacionales y los proyectos de desarrollo han obligado a comunidades enteras a abandonar sus hogares y sus tierras.

Si bien el desplazamiento interno sigue derivando de un control elitista de las poblaciones campesinas y de la consolidación de los terratenientes, los patrones generales han ido cambiando entre las décadas de los 60 y los 90, a medida que los movimientos de resistencia han ido ganando apoyo en la región. Las desigualdades sistemáticas, exacerbadas por una industrialización agrícola cada vez mayor, y un sector agrario que cada vez se centra más en las exportaciones, han dado lugar a levantamientos campesinos en varios países, como Colombia, México, El Salvador, Nicaragua o Guatemala. Por otro lado, las potencias occidentales dieron su apoyo a organizaciones paramilitares que combatían la amenaza evidente de insurgencias comunistas (McSherry, 2005).

Mientras que muchos de los conflictos territoriales de América Latina ya han terminado o se han debilitado, la violencia y el desplazamiento no han cesado. Las organizaciones criminales se multiplican en toda la región, a menudo como descendientes directas o ramificaciones de organizaciones paramilitares desmovilizadas (IDMC, 2014b). El desplazamiento como fenómeno político también se encuentra en fase de cambio, desde el ámbito del conflicto armado «formal» hacia una «zona gris» que los estados consideran actividad criminal. Mientras tanto, las tierras de las comunidades indígenas y de otros grupos minoritarios permanecen en un estado de riesgo desmesurado por culpa de grandes sociedades, actores armados no estatales y los propios estados.

América Central: guerras sangrientas, desplazamiento desmedido

En Guatemala, la violencia política tiene una larga historia, arraigada en la desigualdad del sistema económico-político, la oposición de las élites a la reforma agraria y la intervención del gobierno estadounidense en la política guatemalteca, cuya manifestación más notable fue la destitución de Jacobo Arbenz Guzmán en junio de 1954. La violencia se intensificó a finales de los 70 y principios de los 80, en respuesta al creciente apoyo popular a los grupos de la oposición guatemalteca, alentado por la exitosa revolución sandinista en la vecina Nicaragua. Durante 1980 y 1981, varias comunidades indígenas fueron objeto de masacres y del asesinato

selectivo de algunos de sus líderes. Con el objetivo de consolidar el control de áreas rurales y evitar que la población indígena ofreciera su apoyo a las guerrillas, el gobierno aprobó una medida que buscaba el desplazamiento de comunidades indígenas rurales. Entre 1981 y finales de 1982, el ejército de Guatemala desterró a más de un millón de personas de las zonas montañosas indígenas a través de traslados forzosos, masacres y políticas de «tierra quemada». Un 17 % del total de la población guatemalteca abandonó sus comunidades (Pessar y Larkin, 1990). Si bien gran parte del millón y medio de desplazados internos regresó cuando el presidente Ríos Montt promulgó disposiciones de amnistía, su vuelta fue cuidadosamente controlada. Las aldeas modelo, la participación forzosa en patrullas civiles y el papel central del ejército en la reasentamiento de los desplazados guatemaltecos supusieron un importante obstáculo para su regreso. En algunas comunidades, se consideró que personas que se habían marchado lo habían hecho de manera «voluntaria», por lo que según las leyes de Guatemala, sus tierras pasarían a ser propiedad del estado, permitiéndole a este repoblar esas áreas. Tras el regreso, tuvieron lugar importantes situaciones de tensión entre los «antiguos» que habían huido y los «nuevos» que habían sido reubicados en su lugar. En Guatemala, la extrema desigualdad en la distribución de tierras y las condiciones económicas límite de las regiones altas rurales dieron lugar a serias presiones sobre la infraestructura al regreso de los refugiados.

En El Salvador, la violencia que empezó en 1979 – ocasionado por el asesinato del arzobispo Oscar Romero – llevó a la oposición a intensificar la lucha armada y al gobierno a empezar una estrategia de bombardeos sistemáticos de zonas del país sospechadas de esconder guerrilleros. Al mismo tiempo los grupos paramilitares – también conocidos como escuadrones de la muerte – se pusieron más activos, las incidencias de violaciones de los derechos humanos aumentaron así que la tortura o desaparición de opositores del gobierno. En el año 1985, la cifra de víctimas de la guerra ya alcanzaba las 50.000. A principios de la década de 1980, en torno a un millón de salvadoreños, un 20 % de la población del país, había abandonado sus comunidades. Alrededor de la mitad de estos permaneció dentro del país como desplazados internos, mientras que el resto escapó a otros países, especialmente hacia la vecina Honduras. A pesar de que en muchas zonas el conflicto todavía estaba activo, en 1987 refugiados y desplazados

internos empezaron a regresar a sus comunidades de origen como parte de un movimiento conocido como repoblación, que estaba estrechamente enlazado con las estrategias de las guerrillas, en especial el FMLN.

Si bien la violencia desplazó grandes números de personas tanto en Guatemala como en El Salvador, los patrones de asistencia a los desplazados internos fueron bastante diferentes. El tamaño de El Salvador, que es el país más pequeño de América Central, y su densidad de población hicieron que muchos de los desplazados internos se dirigieran hacia áreas urbanas. La existencia de desplazados internos fue reconocida oficialmente; se levantaron campamentos y agencias gubernamentales, ONG y la iglesia católica proporcionaron asistencia organizada. En 1981, el gobierno creó CONADES (la Comisión Nacional de Asistencia a la Población Desplazada) y en 1986 el programa para familias desplazadas de la USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, por sus siglas en inglés) era la institución con mayor número de empleados en el país, solo por detrás del gobierno y de las fuerzas armadas (Pessar y Larkin, 1990). Para poder recibir asistencia, los desplazados internos debían registrarse en el gobierno, pero muchos se mostraban reacios a facilitar la información requerida por miedo a represalias contra aquellos familiares que todavía permanecían en sus comunidades.

En contraste con la tendencia urbana de El Salvador, en Guatemala los desplazados solían dirigirse hacia otras comunidades rurales o hacia la jungla y muy pocos lo hacían hacia las ciudades. La respuesta del gobierno guatemalteco consistía en establecer aldeas modelo para animar a los desplazados a instalarse en zonas más seguras donde serían menos vulnerables a los ataques (y más fáciles de controlar). Las decisiones sobre traslados y asistencia a los desplazados estaban en manos del ejército. A pesar de que fue una institución civil, la Comisión Estatal de Ayuda a Refugiados (CEAR), la responsable de coordinar la ayuda, los mecanismos institucionales de prestación de asistencia eran menos efectivos si se comparaban con los de El Salvador. Los desplazados eran considerados «subversivos» y, a diferencia de lo que ocurría en El Salvador, las ONG no tenían tanto contacto con ellos debido a la dispersión física en las zonas rurales, a los riesgos implícitos y a las dificultades que suponía identificar a personas concretas que no se encontraban en campos para desplazados internos.

A continuación expondremos el caso de Nicaragua donde, a principios de los 80, tuvieron lugar dos

tipos diferentes de desplazamiento interno. El primero fue causado por un antiguo conflicto en la región costera Atlántica entre grupos indígenas y el gobierno sandinista. Cuando el conflicto se volvió violento, el gobierno nicaragüense trasladó por la fuerza a 12.000 indígenas a unos asentamientos más alejados de la frontera (Ortiz, 1983). En respuesta a este desplazamiento, ciertos grupos indígenas huyeron en 1982 al país vecino, Honduras. Un segundo grupo de personas no indígenas o ladinas fue desplazado por las actividades de los Contras, unos grupos paramilitares respaldados por el gobierno de los Estados Unidos.

Haití

Desde su independencia en 1804, Haití ha vivido una historia llena de turbulencias marcada por intervenciones extranjeras, gobiernos represivos, dominación por parte de las élites económicas, ocupación militar estadounidense y desastres naturales frecuentes. La emigración ha formado parte indivisible de la historia haitiana. Los haitianos más pobres emigraban desde el campo a las ciudades o se encargaban de los trabajos agrícolas en la vecina República Dominicana, mientras que los ciudadanos más pudientes se marchaban a los Estados Unidos, Canadá o Francia. Tras el golpe de estado de 1991 que derrocó al presidente Jean-Bertrand Aristide, un gran número de haitianos se vieron desplazados tanto internamente como fuera de las fronteras nacionales. Según Human Rights Watch, unas 300.000 personas fueron desplazadas internamente como parte de una estrategia del ejército haitiano que pretendía neutralizar a la oposición haciendo que el pueblo se mantuviese en movimiento constante; de esta manera, se limitaba su capacidad de organizarse y desafiar el régimen (Ferris, 2014; Human Rights Watch, 1994).

El terremoto de enero de 2010, que dejó sin hogar a dos millones de personas, dio lugar a un perfil de desplazamiento tan complejo como considerable. De manera inmediata, el pueblo haitiano respondió a la destrucción de sus hogares levantando asentamientos espontáneos, mientras que las agencias humanitarias internacionales establecían campamentos que se convirtieron en imanes para el acceso a servicios y auxilio de los más necesitados de zonas urbanas. En el momento álgido del desplazamiento, alrededor de un millón y medio de personas vivía en más de 1500 emplazamientos en todo el país, de los cuales 1200 se encontraban en Puerto Príncipe. A mediados de 2012, cerca de 500.000 haitianos seguían durmiendo en tiendas o bajo lonas; dos años más tarde, en 2014,

100.000 individuos se encontraban aún en situación de desplazamiento (Bradley, 2014). Los esfuerzos para proporcionar una vivienda permanente a los desplazados se vieron truncados por una geografía compleja y numerosos problemas con la propiedad, y la mayoría de los actores internacionales se centraron en dar viviendas temporales que luego pasarían a ser de transición (Bradley et al., 2014; Bradley, 2014).

México

El levantamiento campesino zapatista en Chiapas, el estado más meridional de México, quizás sea el más estudiado de este período. Chiapas, un estado indígena que se caracteriza por una pobreza y desigualdad extremas, fue el menos afectado por las reformas agrarias del período postcolonial y los grandes y poderosos terratenientes continuaban siendo la fuerza dominante en la zona. En respuesta a las preocupaciones de las comunidades indígenas, nació el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1 de enero de 1994. El posterior conflicto entre zapatistas, grupos paramilitares privados contratados por los terratenientes más ricos y fuerzas del estado provocó la huida de decenas de miles de personas. En 1994, primer año del conflicto, más de 35.000 personas fueron desplazadas (IDMC, 2001). La mayoría de los desplazados internos eran de procedencia rural, pobre e indígena. Además, el desplazamiento se encontraba altamente localizado, pues muy pocos desplazados internos (solo el 8,2 %) abandonaron sus municipios de origen (IDMC, 2001). Las organizaciones no gubernamentales consideraban que el desplazamiento interno en Chiapas estaba motivado por los intereses económicos de las élites y de las represivas fuerzas policiales y paramilitares, además de por el interés en los recursos naturales de la región. El gobierno mexicano desestimó estos factores y culpó del desplazamiento a los conflictos locales de motivación religiosa, étnica y comunitaria entre los numerosos grupos indígenas y religiosos que se concentraban en la zona (IDMC, 2001).

Perú

La década de los 60 en Perú fue un período de creciente malestar social en las regiones rurales, donde los campesinos intensificaban sus peticiones de una reforma agraria. Inspirado por la revolución cubana, nació en 1964 el grupo combativo maoísta Sendero Luminoso. En la década de 1980, el conflicto entre el gobierno y Sendero Luminoso se había convertido en «la violencia más grande sufrida en Perú desde la era colonial», que tuvo como resultado

«la pérdida de vidas humanas y la destrucción de aldeas, comunidades y sustentos, además de [...] [provocar el] desplazamiento masivo de poblaciones rurales, en su mayor parte hacia centros urbanos» (Kay, 2001). Entre 600.000 y un millón de personas fueron desplazadas y al menos 27 000 asesinadas en un conflicto violento que se prolongó durante cuatro décadas (IDMC, 2002).

Colombia

Durante más de 50 años, Colombia ha sufrido un conflicto en constante evolución que ha dado lugar a un desplazamiento generalizado y a violaciones de los derechos humanos constantes³⁰. Cientos de miles de personas han sido asesinadas y millones se han visto obligadas a abandonar sus comunidades. El conflicto se remonta a un período de diez años (entre 1948 y 1958) conocido como La Violencia. La proliferación de grupos marxistas insurgentes, entre los que destacan el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dieron lugar, a mediados de la década de los sesenta, a un dilatado y terrible conflicto marcado por las atrocidades y las masacres que cometieron tanto grupos de la guerrilla como el gobierno. La situación se complicó todavía más debido a la influencia generalizada de los narcotraficantes, a los esfuerzos contra el cultivo de la coca (que contaban con la enorme ayuda del gobierno estadounidense a través del Plan Colombia) y al desarrollo de fuerzas paramilitares de peso, a menudo a raíz de intereses económicos, del comercio de la droga, de grupos criminales y en ocasiones incluso de las fuerzas de seguridad del estado. A pesar de los numerosos intentos de negociaciones de paz, el estado colombiano acabó por perder el control de grandes sectores de su territorio a comienzos del nuevo milenio³¹.

Una importante característica del desplazamiento en Colombia es el efecto desproporcionado que ejerce sobre las minorías étnicas. En 2013, el 48 % de desplazados recientes eran de ascendencia afrocolombiana, mientras que un 24 % pertenecía a comunidades indígenas; estos porcentajes representan el 11 % y el 3 % de la población nacional, respectivamente (DANE, 2005)³².

30 Aunque existen varias descripciones de la violencia en Colombia, esta sección se basa enormemente en el resumen de Maria Derks-Normandin (véase Derks-Normandin, 2014).

31 Tras la victoria en 2010 del presidente Juan Manuel Santos, el gobierno inició negociaciones de paz con las FARC.

ivamente (DANE, 2005)³². El desplazamiento fue tanto una consecuencia del conflicto como una estrategia intencionada con la que los grupos armados pretendían despejar ciertas regiones para llevar a cabo operaciones militares, controlar territorios y aterrorizar a la población. En Colombia se disparó el número de desplazados internos, alcanzando una media de 200.000 desplazados cada año durante la última década (ACNUR, 2014a). (Las estimaciones sobre el número de desplazados internos en Colombia siempre han sido motivo de polémica, ya que en general las ONG de derechos humanos y la Iglesia católica publican cifras más elevadas que las del gobierno, por un lado debido al uso de metodologías diferentes y por otro debido a la inclusión de diferentes categorías).

La reacción de América Latina ante el desplazamiento interno

Las respuestas a los desplazados internos en América Latina se han dado en varios niveles: desde organizaciones sociales civiles a nivel local y gobiernos regionales hasta gobiernos nacionales, instituciones interregionales y organizaciones internacionales. La Iglesia católica y las agencias relacionadas han desempeñado un papel protagonista a la hora de responder a las necesidades inmediatas de los desplazados, como el control de sus condiciones y la defensa de sus derechos. En algunos casos, estos esfuerzos están asociados a un individuo en particular, como el arzobispo Óscar Romero de El Salvador o el obispo Samuel Ruiz de Chiapas. En otros casos, órdenes específicas, como los jesuitas en América Central, o líderes de diócesis concretos tomaron la iniciativa. Mientras que los grupos sociales civiles atajaron las necesidades inmediatas de los desplazados internos, a menudo buscaron trabajar en secreto debido a la naturaleza tan politizada de los conflictos de la región, llegando a depender de su relación con ONG internacionales o agencias de la ONU para recibir protección.

32 Gay McDougall, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las cuestiones de las minorías, señaló durante su viaje en febrero de 2010 que los afrocolombianos representan el 25 % de la población. La última cifra publicada por el gobierno colombiano es 10,6 %. Para más información, consulte el Inter-Cluster Support Mission to Colombia Report del Global Protection Cluster: www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/field_protection_clusters/Colombia/files/Colombia_Intercluster_Mission_Report_2010_EN.pdf.

Esta sección proporciona un estudio de los enfoques regionales adoptados frente al desplazamiento interno en todos los niveles y analiza sus implicaciones a la hora de mejorar la situación de los desplazados internos. América Latina destaca entre otras regiones por su desarrollo de marcos legales que, a menudo, adoptan por sí mismos una cualidad humanitaria por el lenguaje y la interpretación que se les da.

Soluciones de los gobiernos nacionales y regionales: el ejemplo de Colombia

Colombia posee uno de los marcos legales más antiguos, desarrollados y detallados a la hora de abordar el desplazamiento interno (IDMC, 2014b). Una serie de mecanismos legales que protegen los derechos de los desplazados internos (leyes, políticas, decretos y decisiones judiciales) ha evolucionado desde mediados de los 90, en parte debido a los esfuerzos y al compromiso de las organizaciones sociales civiles y a las acciones de la Corte Constitucional de Colombia³³.

La primera ley que proporciona un marco para atajar el desplazamiento interno en Colombia, que a su vez fue una de las primeras a nivel mundial, fue aprobada en 1997, un año antes de que se completaran los *Principios rectores de los desplazamientos internos*. La Ley 387 establecía medidas para asistir y proteger a los desplazados internos por causa de la violencia a la vez que prevenía el desplazamiento forzoso. No obstante, a la hora de implementarla, esta ley no consiguió ofrecer protección suficiente a los desplazados internos debido a una financiación inadecuada, a la falta de voluntad política y a un conflicto continuado. En 2004, la Corte Constitucional revisó más de 100 acciones de tutelas presentadas por desplazados internos y declaró en su³⁴ decisión T-025 que «los derechos humanos fundamentales de los desplazados internos del país se estaban pasando por alto de una manera tan evidente,

prolongada y repetida, que se la situación se había vuelto “inconstitucional”» (Rodolfo, 2009). Desde entonces, la Corte ha seguido ejerciendo presión sobre las instituciones gubernamentales tanto a nivel nacional como local para se cumpla la legislación que busca proteger y asistir a los desplazados internos. A menudo, la Corte desvela pequeñas lagunas en los marcos y servicios legales, además de casos donde no se cumple la legislación de desplazados internos.

Los marcos políticos para abordar el desplazamiento interno también han experimentado una transición importante desde la entrada en vigor de la primera ley para los desplazados internos en 1997. En 2005, la «Ley de Justicia y Paz» del Presidente Álvaro Uribe buscaba reincorporar a la sociedad a antiguos miembros de grupos paramilitares y garantizar el derecho de las víctimas (incluidos los desplazados internos) a demandar verdad, justicia y reparaciones. La ley permitía que miembros de grupos armados intercambiasen «honestidad» y desmovilización por una reducción de su condena y posterior asistencia gubernamental. En 2011 tuvo lugar otro cambio en el marco legal, cuando el Presidente Juan Manuel Santos aprobó la Ley 1448, también conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Con esta ley, el enfoque hacia los desplazados internos pasó de centrarse en el desplazamiento a considerar a los propios desplazados, junto con todos los afectados por cualquier tipo de violación de los derechos humanos, como víctimas del conflicto. Por un lado, la Ley de Víctimas supuso una evolución muy positiva: los desplazados internos tienen la sensación de que el gobierno empieza a reconocer que su sufrimiento es ocasionado por la guerra. Como bien expresó un desplazado: «solían considerarnos algo “sucio”, como si el desplazamiento nos lo hubiéramos buscado nosotros mismos; éramos objeto de estigma y rechazo, pero ahora podemos caminar con la cabeza alta porque se nos reconoce como víctimas» (Ferris, entrevista, julio de 2014). Sin embargo, al intentar presentar una definición universal de víctima enmarcada en un conflicto armado, hay quien considera que la Ley 1448 minimiza la visibilidad de los desplazados internos, ya que los simplifica junto a varios subconjuntos de víctimas. Dado que la Ley 1448 excluye explícitamente a las víctimas de «crímenes comunes», también ha recibido críticas por negarle derechos a los desplazados interurbanos y a las personas desplazadas por la fuerza a manos de organizaciones criminales³⁵.

33 Una acción de tutela es el término legal que se utiliza en Colombia para referirse a una acción en la que un individuo puede pedir un remedio legal contra una violación de los derechos humanos, tal y como establece la Constitución.

34 En estos documentos legales, los desplazados internos afirmaban que no estaban recibiendo los servicios o la protección que les correspondía según la Ley 387, y por lo tanto recurrían a los tribunales para que se tomaran acciones legales. Según un informe del Proyecto sobre Desplazamiento Interno de Brookings-Bern publicado en 2011, los instrumentos judiciales, y en particular las acciones de tutela, tienen especial importancia para los desplazados colombianos, ya que «a menudo, los desplazados internos recurren a mecanismos de defensa judiciales (...) para obtener una respuesta estatal a sus problemas» (Cepeda Espinosa, 2009).

35 En 2013, la Corte Constitucional declaró que las víctimas de las bandas criminales deberían estar amparadas por esta ley.

La ley también desarrolla de manera considerable la respuesta humanitaria del estado a aquellos afectados por el conflicto, en especial los desplazados internos. A los desplazados se les garantizan tres tipos de asistencia humanitaria: asistencia humanitaria inmediata, asistencia humanitaria de emergencia y asistencia humanitaria de transición (artículos 108-112). No obstante, el marco de asistencia humanitaria presenta ciertos problemas, pues incorpora nociones de vulnerabilidad y temporalidad que entran en conflicto con las experiencias vividas de aquellos que han sido desplazados. Por ejemplo, la ley no permite que aquellos que han sido desplazados durante más de diez años pidan asistencia humanitaria, ya que «se sobreentiende que la situación de emergencia en la que se encuentran no está directamente vinculada con el incidente que forzó el desplazamiento» (artículo 112).

La cuestión de las soluciones para desplazados internos lleva mucho tiempo siendo una prioridad para el gobierno colombiano y la comunidad internacional. Encontrar soluciones para los desplazados internos siempre es complicado, pero lo es aún más en el marco de un conflicto tan prolongado y complejo como el colombiano. Mientras muchos desplazados internos de áreas rurales anhelan regresar a sus hogares, sus tierras han sido ocupadas por otros o siguen sin ser seguras. También es importante tener en cuenta la preocupación de que, al menos a corto plazo, un acuerdo de paz provocará un aumento de la violencia (y del desplazamiento), ya que la desmovilización de los grupos provocará la creación de nuevas alianzas que les permita mantener control sobre los territorios.

Cooperación regional: la Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos

La Conferencia Regional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) fue una iniciativa regional en la que colaboraban gobiernos nacionales y agencias de la ONU, entre las que destacan ACNUR y el PNUD. En mayo de 1989, gobiernos centroamericanos, en cooperación con ACNUR, convocaron esta conferencia en Ciudad de Guatemala con el objeto de analizar la situación de refugiados, repatriados y desplazados internos y establecer planes concretos para la resolución del problema. CIREFCA subrayó la importancia de una asistencia orientada hacia el desarrollo y la necesidad de reintegrar tanto a desplazados internos como a los refugiados que retornan. Se estima que la conferencia movilizó 422 millones de dólares a proyectos dirigidos a apoyar la reintegración de refugiados y desplazados internos (Betts, 2006).

CIREFCA supuso un esfuerzo completo e innovador para solventar el problema del desplazamiento. Aunque lejos de ser perfecto, es considerado un proyecto exitoso en líneas generales. El estilo detallado del plan, la involucración de actores tanto humanitarios como de desarrollo y el compromiso activo de grupos sociales civiles son factores considerados innovadores, aunque apenas existen intentos sistemáticos de medir el impacto de CIREFCA y algunos expertos han sugerido que otras vías, como los movimientos migratorios, eran más importantes a la hora de abordar el problema (Long, 2013).

El papel de las instituciones interamericanas

Algunas instituciones interamericanas como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), el Mercado Común del Sur (Mercosur) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) han trabajado de manera proactiva en cuestiones de desplazamiento interno y han animado a los estados miembros a que den su apoyo a soluciones para personas que lo sufren. Cada organización tiene su propio planteamiento frente al desplazamiento interno. Por ejemplo, la OEA se centra en el desplazamiento «tradicional» derivado del conflicto, mientras que el SICA parece ocuparse principalmente del desplazamiento fruto del crimen organizado en América Central.

Desde 1993, la OEA ha abordado el desplazamiento y los desplazados en varias resoluciones de la Asamblea General. En la Resolución de la Asamblea General 1214 de 1993, la primera en tratar el problema del desplazamiento interno, la OEA expuso su preocupación por los «países donde un gran número de desplazados internos siguen necesitando atención especial» y pidió «acción internacional conjunta en nombre de los afectados», además de destacar la «necesidad de identificar a nivel regional e internacional las causas de dan lugar al problema de (...) los desplazados internos y de encontrar soluciones innovadoras para el problema» (OEA, 1993). La Asamblea General también ha destacado la necesidad de crear programas que asistan y protejan los derechos de los desplazados internos; además, ha barajado la posibilidad de un encuentro regional que permita «desarrollar mecanismos de acción rápida» (Cohen, 1997).

Puede que la CIDH haya sido el primer catalizador en tratar el desplazamiento interno dentro de la OEA. Durante la década de los 90, realizó varias

investigaciones que desvelaron el papel central del ejército en casos de desplazamiento interno a gran escala, en particular en Guatemala y Nicaragua. La CIDH también compartió numerosas sugerencias con la Asamblea General de la OEA, con el énfasis en la «necesidad de mecanismos “que permitan controlar y supervisar la situación de los desplazados internos” y “que garanticen asistencia, protección y prevención” a los desplazados internos» (Cohen, 1997). En 1996, la comisión nombró a un relator especial sobre los derechos de los desplazados internos. En el año 2013, las responsabilidades del relator, ahora llamado Relator Especial sobre los Derechos de los Migrantes, fueron ampliadas para incluir «el respeto y la garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria, apátridas, víctimas de la trata de personas, desplazados internos (...) y otros grupos vulnerables enmarcados en el contexto de la movilidad humana». Recientemente, tras reflexionar sobre su objetivo de trabajar en cuestiones emergentes, la CIDH se ha centrado en proteger a desplazados internos haitianos contra desalojos forzados y agresiones sexuales en los campamentos para desplazados internos.

El SICA aún está dando sus primeros pasos en su labor sobre el desplazamiento interno en América Central. La organización ha participado en talleres sobre el desplazamiento originado por el crimen organizado y hace poco que ha firmado un acuerdo con ACNUR para crear una alianza estratégica que conciencie sobre los nuevos patrones de desplazamiento en América Central y ponga en marcha iniciativas regionales. Según este acuerdo, «ambas instituciones trabajarán juntas para concienciar sobre los nuevos patrones de desplazamiento en América Central y poner en marcha iniciativas regionales que incrementen la protección de refugiados, solicitantes de asilo y otros desplazados por el crimen organizado transnacional y otras situaciones de violencia» (ACNUR, 2014b).

Justicia y desplazamiento de transición

Como ya hemos mencionado en la introducción, la justicia de transición ha sido una cuestión de primera línea en América Latina si tenemos en cuenta los mecanismos de transparencia con los que se ha trabajado en países del Cono Sur tras la caída de las brutales dictaduras militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; en Colombia, durante la desmovilización de las fuerzas paramilitares en 2005; y en los esfuerzos incipientes en Guatemala.

Los mecanismos de la justicia transicional incluyen actividades como las siguientes:

- Persecución criminal de autores de violaciones de los derechos humanos graves.
- Programas de reparaciones.
- Programas de restitución que devuelvan viviendas, terrenos y propiedades a aquellos que hayan sido desposeídos.
- Iniciativas de transparencia que investiguen y reconozcan violaciones pasadas.
- Reforma del sector de la seguridad conforme con la justicia (Bradley, 2012).

Tradicionalmente, los mecanismos de la justicia transicional se han ocupado, más que del desplazamiento, de un abanico de violaciones de derechos reducido, como ejecuciones extrajudiciales, tortura y desapariciones. Esto ocurre en parte debido a que la magnitud del desplazamiento es normalmente tan notable que amenaza con sobrepasar unos mecanismos de justicia transicional frágiles y que a menudo cuentan con recursos insuficientes. Dicho esto, algunos mecanismos están directamente relacionados con el desplazamiento, como la restitución de la vivienda y las reparaciones, que proporcionan los medios financieros necesarios para comenzar de cero en un lugar diferente. En Guatemala y Perú, el desplazamiento está reconocido como un crimen que merece percibir reparaciones, y en Colombia el programa de reparaciones administrativas facilita compensaciones al desplazamiento forzado en el contexto de las reparaciones a las víctimas. Las comisiones de la verdad reconocen cada vez más el desplazamiento como una violación de los derechos humanos y en Guatemala han analizado el papel del desplazamiento en conflictos. Una reforma del sector de la seguridad conforme con la justicia busca prevenir la repetición de violaciones de los derechos humanos, como es el desplazamiento, pues cuando se lleva a cabo de manera correcta, puede utilizarse para fomentar la seguridad y transmitir a los desplazados internos la posibilidad de regresar (Derks-Normandin, 2014).

Las últimas tendencias emergentes de desplazamiento

Algunos de los principales desafíos incluyen asegurar que los gobiernos nacionales asuman responsabilidades en cuanto a la población desplazada internamente y

generar respuestas a las causas del desplazamiento en la región que se pasan por alto, como organizaciones criminales, desastres naturales y proyectos de desarrollo.

Los marcos legales diseñados para proteger y asistir a los desplazados internos no siempre han significado en una mejora de su situación y es evidente que tampoco han prevenido el desplazamiento. Una razón frecuente para explicar la falta de actuación es que a menudo los gobiernos no quieren admitir la existencia de un problema. A lo largo de la historia, reconocer la presencia de desplazados internos ha sido una cuestión delicada políticamente hablando, pues hacerlo implicaría reconocer también la existencia de un conflicto interno y que el gobierno admitiese su propia participación en prácticas violentas. En México, por ejemplo, las iniciativas que buscaban incluir en la constitución una cláusula sobre la protección de los desplazados internos han sido desestimadas por estas mismas razones (IDMC, 2011).

No existen estadísticas suficientes, pero es probable que el desplazamiento provocado por la violencia del crimen organizado sea un hecho generalizado en toda América Latina (y probablemente en otras partes del mundo, por supuesto). No obstante, el desplazamiento producto de la violencia criminal también tiende a ser invisible. No se informa del desplazamiento a las autoridades, pues denunciar o comunicar un crimen puede convertirse en una sentencia de muerte a manos del grupo armado al que se le achaca. Además, se ha extendido la percepción de que las autoridades policiales y judiciales cooperan con las bandas criminales.

Las iniciativas de desarrollo a gran escala, que incluyen la extracción de minerales, proyectos agroindustriales, la construcción de presas hidroeléctricas e incluso los preparativos de eventos deportivos internacionales son causantes del desplazamiento. Las estimaciones muestran que la construcción de las instalaciones para la Copa Mundial han desplazado a más de 100.000 brasileños, la mayoría originarios de las favelas urbanas (Somin, 2014). Entre 20.000 y 40.000 más serán desplazados si se aprueba la construcción de la presa hidroeléctrica de Belo Monte en el Amazonas brasileiro (International Rivers, 2012). La extracción de minerales puede obligar a personas a trasladarse debido a la contaminación del suelo y del agua, tal y como ocurre en el departamento colombiano de Cesar (US Office in Colombia, 2013). Las inundaciones ocasionadas por la construcción de presas eléctricas pueden destruir sustentos agrícolas

o pesqueros, y las medidas de seguridad en torno a eventos internacionales pueden provocar que familias abandonen sus casas, tal y como ocurrió en Río de Janeiro antes de la Copa Mundial de 2014. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado una «política de reasentamiento involuntario» basada en la política operativa del Banco Mundial sobre el reasentamiento voluntario, la cual busca compensar a la «población afectada» por sus pérdidas. No obstante, la falta de estudios detallados sobre esta cuestión en América Latina acentúa la situación, a menudo pasada por alto, del desplazamiento provocado por el desarrollo.

El desplazamiento ocasionado por desastres también está muy extendido. En 1998, el huracán Mitch provocó inundaciones y corrimientos de tierras colosales que acabaron con la vida de miles de personas y desplazaron alrededor de tres millones más. En 2010, las inundaciones en Colombia desplazaron a más de dos millones de personas. Al contrario de lo que sucede con los conflictos, en algunos casos el daño ocasionado por los desastres es tal que las personas no pueden regresar a sus hogares, como ocurrió tras las erupciones volcánicas que en 1995 destruyeron en buena parte la isla caribeña de Montserrat. En general, América Latina cuenta con un sistema de respuesta a desastres firme y algunos países, como Chile, han avanzado enormemente en la tarea de incluir la reducción de riesgos por desastres en sus planes. En respuesta al desplazamiento causado por conflictos, desastres y proyectos de desarrollo, han ido surgiendo varios sistemas nacionales paralelos y considerablemente distintos, aunque las necesidades de los desplazados son similares en gran medida: vivienda, documentación de sustitución, sustento y protección.

Conclusiones

El desplazamiento interno en América Latina tiene sus orígenes en el período colonial. Si bien los enfrentamientos por cuestiones agrícolas han sido los principales causantes del desplazamiento, han emergido nuevas tendencias en las que el crimen organizado, la creciente intensidad de las catástrofes naturales y los proyectos de desarrollo a gran escala cobran mayor protagonismo. Estos nuevos desafíos requieren un mayor desarrollo de los planteamientos regionales para proteger y ayudar a los desplazados internos de América Latina, planteamientos que a su vez dependen de los contextos nacionales, regionales y

locales de índole política, económica, social e histórica en los que se produce el desplazamiento.

Instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Asamblea General de la OEA han dado pasos importantes hacia el reconocimiento de los retos que el desplazamiento interno plantea a los gobiernos de la región. No obstante, quizás haya llegado el momento de seguir el ejemplo que la Unión Africana sentó cuando elaboró un instrumento normativo aplicable al problema del desplazamiento en América Latina. Aunque el proceso de Cartagena +30³⁶, que culminó en una cumbre regional en diciembre de 2014, sí mencionó

el desplazamiento interno, se centró principalmente en los refugiados. Puede que existan otras posibilidades de que los líderes latinoamericanos aborden las particularidades del desplazamiento interno en la región. El desarrollo de normativas (y el reconocimiento de las limitaciones de los marcos legales) ha marcado la referencia para gobiernos de otras partes del mundo. El desplazamiento generalizado ocasionado tanto por desastres naturales como por grupos criminales es quizás un pronóstico de las tendencias a nivel mundial. Por último, creemos que la CIREFCA, como enfoque regional efectivo frente al desplazamiento en América Central, debería servir como modelo de esfuerzos regionales de apoyo a los desplazados internos y a otros expulsados de sus hogares por fuerzas que escapan a su control.

36 <http://www.acnur.org/cartagena30/en/background-and-challenges>.

7 La respuesta humanitaria: Entre los debates teóricos y la crisis de la gobernabilidad en los contextos urbanos latino-americanos. El caso de Medellín

Paula Andrea Valencia Londoño

Introducción

La discusión sobre las causas del conflicto armado y su origen en factores estructurales, o la influencia de la empresa criminal, particularmente del narcotráfico, en la confrontación armada colombiana, ha sido objeto permanente del debate académico en el contexto colombiano. Sin embargo, su análisis poco se ha detenido en las implicaciones prácticas que esto tiene en asuntos como la afectación a la población civil por el conflicto y la violencia armada, o la respuesta no solo institucional sino internacional que ha existido hasta el momento.

A continuación se presenta en primera instancia un acercamiento al debate académico sobre las causas del conflicto colombiano, con el fin de centrar la mirada en la importancia para todas las perspectivas analíticas, del problema de la soberanía y la gobernabilidad como origen del conflicto armado.

Posteriormente, a partir de esta discusión sobre las limitaciones en la gobernabilidad y la conformación de la ciudad a partir de flujos migratorios, el artículo se acerca al caso de Medellín y muestra cómo la confluencia de actores armados ilegales a lo largo de casi cincuenta años ha generado un entramado de múltiples conflictividades que encuentra expresión en variadas formas de violencia, y ha dado lugar a multitud de consecuencias humanitarias; y en particular se describe la situación en materia de homicidios y desplazamiento forzado, para adentrarse en un fenómeno por el cual

Medellín fue emblemático para su caracterización y regulación normativa: el desplazamiento forzado intra-urbano.

Finalmente el artículo muestra cómo a pesar de este panorama tan complejo en lo conflictivo y con tan alto impacto en lo humanitario, la respuesta internacional tiene una tendencia decreciente que da cuenta de la dificultad que persiste en el humanitarismo para abordar este nuevo tipo de problemáticas, y de la urgencia de evaluar ese tipo de respuesta.

El conflicto armado en Colombia: Un problema de soberanía escindida

Los orígenes del conflicto armado colombiano han sido explorados desde múltiples disciplinas y han recibido variadas explicaciones. Desde la década de los años 60s numerosos investigadores han dedicado sus estudios a indagar sobre las causas de esta confrontación armada, como parte de una tradición que se inició en 1958 con la creación por el Presidente Alberto Lleras Camargo de la Comisión Nacional Investigadora de las Causas de la Violencia, que produjo en 1962 la publicación *La Violencia en Colombia*, libro escrito por Germán Guzmán Campos, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna en el cual se analizan las variables económicas, sociales y políticas que le dieron origen a dicha confrontación.

Esta tendencia de analizar de manera casi exclusiva las causas del conflicto armado en Colombia a partir de las problemáticas estructurales que la originaban, se extendió hasta la década de los años 80s con la creación de una Segunda Comisión: La Comisión de Estudios sobre la Violencia, la cual amplió el espectro del análisis hacia las variadas violencias que vivía el país en ese momento histórico particular, las cuales no sólo estaban ligadas a la lucha insurgente sino a las problemáticas relacionadas con el narcotráfico y el traslado de la violencia rural a los centros urbanos. Esta corriente finalmente dio como resultado tres décadas dedicadas al estudio de la violencia a partir de sus causas estructurales, ligadas al modelo de desarrollo socio-económico y político del país.

Sin embargo, durante la década de los 90 apareció un nuevo foco de análisis: El narcotráfico y la violencia armada urbana como nuevos condicionantes en el origen de la confrontación armada en el país. Ambos fenómenos presentan sin embargo fuertes vínculos con los actores tradicionales del conflicto armado: guerrillas y paramilitares. “Una corriente importante de la literatura establece fuertes vínculos entre la actividad guerrillera y paramilitar con el incremento del crimen” (Levitt y Rubio, 2002; Sánchez, Díaz y Formisano, 2003, citados por Giraldo, 2008:101).

Esto es reafirmado en análisis más pormenorizados, como los de Barrera, quién observó que las “municipalidades con más ataques de la guerrilla muestran más crímenes”, y que “los años con más ataques también presentan las tasas más altas de criminalidad” (2004, 15, citado por Giraldo, 2008:101). Inicialmente se podría pensar que el incremento de la criminalidad en la zonas de presencia guerrilla es solo una conclusión aplicable a los contextos rurales, pero “estas conclusiones, que se sobreentendían siempre válidas para municipios pequeños, mostraron ser aplicables a grandes ciudades como Medellín” (Giraldo, 2008:101).

Es así como a partir de la complejización del fenómeno de violencia, algunos economistas en el país impulsaron una nueva perspectiva de análisis que se aleja de la idea predominante de analizar el conflicto armado de forma privilegiada desde sus causas estructurales, e involucra como factor determinante la agencia individual, leída desde la idea de empresa criminal a partir de las corrientes predominantes en el ámbito de internacional sobre “Nuevas Guerras”, y particularmente de las teorías de Paul Collier con su idea de Codicia y

Agravio. De allí surgió en 1995 la publicación del Departamento Nacional de Planeación, *Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia*, escritos por el historiador Malcom Deas y el economista Fernando Gaitán Daza, quien en particular afirma que la violencia regional no es diferenciada, sino la expresión de condiciones nacionales específicas, como los altos niveles de impunidad y la inoperancia del aparato judicial que genera pocos incentivos negativos respecto de la empresa criminal.

Es aquí donde cobra una importancia vital el tema de la gobernabilidad, el cual, de otro lado, desde la lectura de las causas estructurales, también tiene una importancia fundamental, pues determina el modelo de inclusión de la población en el entramado de construcción del Estado.

Ahora bien, ninguna de esas dos perspectivas teóricas para el análisis de las causas del conflicto armado colombiano, niega las limitaciones existentes en el país en materia de creación y mantenimiento de la soberanía. Mauricio Uribe atribuye esta característica de nuestro país a la conformación de Estado previo a la construcción de Nación. “Colombia encaja plenamente en el molde del tipo ‘Estado débil latinoamericano’ planteado por Centeno (2002), que resulta de una experiencia en la que la conformación del Estado precede a la Nación” (Uribe, 2013:19); así mismo, Thomas Fischer (2009:272) afirma que la situación de confrontación en Colombia “(...) se determina a través de numerosos y simultáneos conflictos armados, consecuencia del incompleto proceso de formación de la nación. Dada la escueta presencia estatal en grandes zonas del país, así como de la suficiente integración de las clases bajas de la población, la autoridad de las instituciones nacionales se ve enormemente limitada.”

Es allí donde se podría hallar uno de los factores determinantes del surgimiento y la prolongación de nuestro conflicto armado, pues si se considera, siguiendo las palabras de Kalyvas (2006), que una guerra civil es una “lucha armada dentro de los límites de una entidad soberana reconocida, entre partes sujetas a un autoridad común al inicio de las hostilidades” (Kalyvas, 2006, citado por Kalyvas, 2009:197), y que esta lucha trae como consecuencia “una situación de soberanía *dividida o doble*”, los procesos de débil soberanía observables en nuestro país durante la segunda década del siglo XX son una clara muestra de la prolongación y enraizamiento de nuestra confrontación armada.

Esta soberanía escindida se explica en gran medida por varias corrientes teóricas ante la ausencia de una experiencia populista en Colombia similar a la vivida en otros países de América Latina. En este sentido, según explica Mauricio Uribe, “al interior de ese tipo (de análisis) hay variantes asociadas a trayectorias históricas en las cuales en mayor o menor medida varios países de América Latina experimentaron episodios de construcción nacional. Esos episodios de redistribución masiva del respeto y el reconocimiento social canalizaron las tensiones sociales y generaron expectativas sobre la viabilidad de las reformas incluyentes que, a pesar de desencadenar otra clase de crisis, contribuyeron a evitar las guerras civiles duraderas. Así mismo, en la mayoría de los casos, esos episodios dislocaron el dominio tradicional de las fracciones más conservadoras de las élites, acicateando procesos socio-económicos que contribuyeron a la ampliación de los mercados internos e hicieron del Estado un motor del desarrollo en la era de la sustitución de importaciones”. (Uribe, 2013:20)

Sin embargo, estas limitaciones en el ejercicio de la soberanía no solo han tenido implicaciones a nivel macro en nuestro país, en cuanto al desencadenamiento de fenómenos de violencia socio-política, sino también en los contextos urbanos, donde la complejización del conflicto, que ha agregado a una situación de guerra irregular componentes de fuerte peso transnacional como el narcotráfico e incluso las acciones terroristas, han encontrado en un ejercicio limitado de la soberanía y por ende en limitaciones concretadas en la gobernabilidad, un importante escenario para ganar terreno en materia de control territorial y social por parte de grupos armados ilegales de diversa índoles. Esto es lo que a continuación se observará para el caso de Medellín.

Medellín una ciudad con múltiples actores en disputa por la gobernabilidad barrial: su expresión en un sinnúmero de consecuencias humanitarias

La lucha armada en el caso de Medellín no es un fenómeno reciente, y su devenir histórico se puede asemejar de forma clara a las corrientes e influencias de los actores armados que han dominado el panorama sociopolítico nacional a lo largo de las

últimas cinco décadas. “En nuestra ciudad desde hace décadas se han presentado relaciones de colaboración y antagonismo entre expresiones colectivas ligadas a los actores políticos armados -grupos insurgentes, grupos paramilitares y fuerza pública-, con expresiones de la delincuencia común, combos, bandas, oficinas del narcotráfico; hecho que se ha agudizado en los últimos años pues las dinámicas se han superpuesto casi hasta la indiferenciación”. (Gil y Alonso, 2009, p. 67). Es así como diferentes formas de soberanía se traslapan en el caso de Medellín, una ciudad que se debate entre la gobernabilidad legítima y la autoridad de los grupos armados.

De las grandes capitales de Colombia Medellín es la de más reciente conformación: Fue fundada en 1616 y declarada ciudad en 1813, y se convirtió en capital del Departamento de Antioquia en 1816. Su crecimiento ha estado determinado por importantes procesos migratorios que han marcado su estructura urbana, pero a la vez han generado fenómenos de relación y consolidación institucional bastante complejos. A lo largo de los siglos XIX y XX es posible ubicar tres grandes periodos de migración: El primero de ellos originado en el proceso de industrialización de la ciudad, se dio a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, y tuvo como característica fundamental la demanda por la vivienda, la cual fue suplida por inversión privada, particularmente con la creación de algunos barrios obreros; el segundo se puede ubicar en la década del 50 debido a los desplazamientos forzados originados en el periodo llamado de “La Violencia”; y el tercero correspondería a las décadas del 90 y el 2000, cuando el conflicto armado interno que aun hoy vive el país convirtió a Medellín en la segunda ciudad receptora de población desplazada por la violencia, solo antecedida por Bogotá.

Este será el foco de atención de los párrafos siguientes, con base en un recorrido histórico que permitirá entender la compleja problemática que hoy viven la ciudad y todos los actores inmersos en ella.

Para esto es importante acercarse inicialmente al segundo periodo migratorio originando por la llamada época de “La Violencia”, de confrontación armada entre liberales y conservadores, pero también un momento de una alta expansión urbana de la ciudad. “En diez años Medellín duplica su población y comienzan a aparecer en las áreas más inaccesibles y en los suelos más periféricos asentamientos de origen informal bajo la figura de urbanizaciones piratas y de barrios de invasión” (Echeverry y Orsini, 2010:133).

“Esto hace que la ciudad de Medellín genere un crecimiento acelerado en la periferia, que no va aparejado de una presencia institucional sólida, lo que propicia fuertes expresiones de informalidad. Es así como rápidamente la ciudad informal, caracterizada por un crecimiento difuso por fuera del perímetro urbano legalmente definido, ocupa zonas geográficamente complejas y frágiles, y alcanza a albergar el 50% de la población” (Primed, 1996, citado por Echeverry y Orsini, 2010:134). Este escenario de clara informalidad también es un espacio propicio para la presencia de actores armados ilegales. A pesar de que en las décadas de los años sesenta, setenta e incluso en los ochenta las zonas de influencia de los grupos armados ilegales tradicionales del conflicto armado colombiano fueran eminentemente rurales, algunas guerrillas como el ELN bajo la figura en primera instancia de milicias urbanas, y luego el M-19, identificaron los centros urbanos no solo como zonas de abastecimiento sino como espacios privilegiados para su labor proselitista ante otros movimientos sociales. Al respecto, Carlos Medina (2001: 225) afirma:

“Desde sus orígenes el ELN buscó a través de distintos mecanismos articularse al movimiento de masas, con una doble finalidad: influir en las organizaciones gremiales, en la definición de sus programas y en la orientación de sus luchas buscando ganar simpatía para el proyecto revolucionario; y segundo, extraer de esos movimientos sus activistas más destacados con el objeto de hacerlos militantes de la organización.”

Sin embargo, la labor de las milicias urbanas en las décadas de los ochenta y noventa no se redujo a la labor proselitista en las grandes ciudades de Colombia:

“Las milicias entraron a apropiarse en zonas populares del ejercicio del orden y la justicia, buscando crear supuestos ideológicos, sociales, políticos y militares distintos a los propuestos desde el Estado y más afines a los movimientos insurgentes, aunque no dependientes absolutamente de éstos”.
(Defensoría del Pueblo, 2004:18)

Para esto, tenían entre sus objetivos “garantizar la seguridad y protección de la vida en sectores populares, defender los bienes individuales y comunitarios, mediar en la solución de conflictos

familiares e intrafamiliares y construir un movimiento político y social con los pobladores” (Defensoría del Pueblo, 2004:18)

Además del ELN, es de destacar en la década de los años setenta la presencia urbana del Frente Unido, y en la década del 80 del M-19, el Quintín Lame, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, el Patria Libre y el Partido Revolucionario de los Trabajadores, caracterizados “por su inserción en núcleos poblacionales estables (sindicatos, barrios y veredas); el mantenimiento de la estrategia de guerra prolongada y la constitución de frentes populares de masas; la creación de redes diplomáticas; la búsqueda del apoyo de actores internacionales como partidos políticos, iglesias y sindicatos, y la latinoamericanización del proceso político revolucionario” (Granada y Rojas, 1995:124).

A dicha presencia insurgente urbana se suma el interés creciente de los grupos paramilitares, y las FARC, quienes comienzan a ver las ciudades como espacios propicios para actividades como el reclutamiento forzado, la construcción de apoyos populares e incluso el escenario para la realización de operaciones militares. Además, se acentúa en los años ochenta la presencia del narcotráfico para el cual el escenario urbano es su campo de operaciones privilegiado.

“En el caso de Medellín, en la década de los años ochenta tiene lugar una combinación de formas de violencia organizada: el accionar simultáneo de agentes del narcotráfico, milicias y organizaciones de delincuencia común – bandas–” (Defensoría del Pueblo, 2004: 18). Como afirma Fernando Gaitán (1995:217 citado por Defensoría del Pueblo, 2004:18), “paralelo al proceso de asentamiento de grupos armados al margen de la ley, se observa el incremento del negocio de la droga. El narcotráfico en Medellín se puede considerar como otro actor o elemento impulsador de la violencia. Con el narcotráfico se inicia lo que se llamó ‘la violencia explosiva’; (...) El narcotráfico no inventó la violencia, (sino más bien), fue posible porque ella existía y persistía desde 1946 como producto de la quiebra del aparato preventivo y represivo del Estado (... este fenómeno) logró que una violencia muy alta se convirtiera en desbordada.” Para Gil y Alonso (2009), la situación de la ciudad en los últimos veinte años se puede caracterizar por la presencia de proyectos y actores armados hegemónicos; lo cual permite construir una propuesta de ciclos derivada del inicio, auge y declive de cada estructura armada.

Entre 1985 y 1993, el dominio absoluto de la ciudad estuvo en manos del Cartel de Medellín (Gil y Alonso, 2009:68); y en la etapa de su declive desde 1990 se puede observar un proceso de transición que se extiende hasta 1994. “Entrada la década de los años noventa, Medellín, al igual que Cali, presenta tasas de homicidio superiores a las de otras ciudades del país. La razón de esto ha sido encontrada en el ambiente generalizado de violencia impulsado por las acciones de las bandas de jóvenes desarticuladas del narcotráfico, que antes habían operado como brazos armados de los carteles” (Defensoría del Pueblo, 2004:38). Además durante este periodo se da un auge del fenómeno de las Milicias Populares: “Durante la segunda mitad de la década de los noventa, Medellín experimenta una inusitada proliferación de grupos armados asociados a las FARC, al ELN y a las autodefensas, particularmente las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC” (Defensoría del Pueblo, 2004:38). “Las milicias surgidas a finales de los años ochenta en un contexto de expansión de la delincuencia y el narcotráfico, nunca desaparecieron; mantuvieron un accionar relativamente estable durante los últimos años –según lo señalado en la mesa de trabajo realizada en esa ciudad–. Posteriormente, encontraron un tejido social proclive para su accionar, reactivándose como grupo armado que propendía por la seguridad de los ciudadanos, pero que a su vez realizaba un trabajo político” (Defensoría del Pueblo, 2004:38). Además aparecieron los “Comandos Armados del Pueblo, CAP, que surgen en diferentes barrios, como fórmula de seguridad frente al accionar de bandas, pero con un ingrediente político de izquierda, y asociados al ELN” (Defensoría del Pueblo, 2004:38).

A la par de estos dos procesos vividos durante los años comprendidos entre 1984 y 1998, la actividad armada estuvo articulada alrededor de la Banda de la Terraza, y desde finales de los 90 hasta mediados del 2000 (fecha de la desmovilización) las estructuras paramilitares tomaron el control, inicialmente como el Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia, luego el Bloque Cacique Nutibara y por último el Héroe de Granada, todos articulados con alias Don Berna y la Oficina de Narcotráfico de Envigado. (Gil y Alonso, 2009: 68).

“En 1997 se configuró el Bloque Metro, un grupo de operación de las Autodefensas Unidas de Colombia con características urbanas, que marcó la entrada del paramilitarismo a Medellín en esta última fase del conflicto. Al final de

la década, las autodefensas fortalecerán su presencia en la ciudad con el Bloque Cacique Nutibara” (Defensoría del Pueblo, 2004:38).

En su fortalecimiento indirectamente contribuyeron los grupos de narcotraficantes que aunque diezmados nunca perdieron su control en la ciudad: “Por su parte, el narcotráfico, aunque sin las implicaciones y la fuerza de dos décadas atrás, conformó nuevos grupos y organizaciones en la ciudad, a favor de uno u otro actor armado” (Defensoría del Pueblo, 2004:38-40).

A diferencia de lo que suele pensarse, el fenómeno paramilitar en la ciudad de Medellín se produjo desarticulado del narcotráfico: “Lo que hubo en la ciudad fue un proceso de transformación, en el cual los grupos de narcotraficantes y delincuencia común, en alianza con otros sociales e incluso institucionales, dieron el paso de identificarse como grupos armados dedicados a actividades criminales, para transformarse en grupos armados que mantenían sus acciones delictivas, ahora mezcladas con labores contrainsurgentes” (Gil y Alonso, 2009:67).

Así mismo, grupos de seguridad privada se sumaron al accionar bélico: “Entre los antecedentes recientes del conflicto de hoy, se encuentra también la creación, en 1994, de la Cooperativa de Vigilancia y Servicios Comunitarios (Coosercom), y entre 1995 y 1997, de las Cooperativas de Seguridad Convivir, las cuales hicieron parte de una política de gobierno para controlar la criminalidad en el departamento de Antioquia, sin resultados positivos, y terminaron por desaparecer. Sin embargo, muchos de sus integrantes no abandonaron las armas” (Defensoría del Pueblo, 2004:38).

Cada actor con sus diferentes estrategias bélicas determinó las consecuencias humanitarias que generó en la ciudad: “Las milicias de las FARC y el ELN llevaron a cabo, entre otras acciones, reclutamiento de jóvenes, recaudo de fondos para los frentes rurales, extorsiones y secuestros (...) Por su parte, el accionar de las autodefensas en la ciudad ha estado marcado principalmente por las desapariciones y los desplazamientos forzados”. (Defensoría del Pueblo, 2004:42).

Asimismo el Estado produjo sus propios efectos: “Como respuesta al accionar de los grupos armados ilegales en el área, la Fuerza Pública llevó a cabo las operaciones Mariscal y Orión, en mayo y octubre de 2002, respectivamente, mediante las cuales se combatió militarmente a las milicias de las FARC y

los CAP” (Defensoría del Pueblo, 2004:42). Como se verá más adelante, tanto los enfrentamientos entre actores armados ilegales como entre éstos y el Estado hacen hoy de Medellín una ciudad con un indicador histórico alarmante en materia de cifras sobre impacto humanitario del conflicto y la violencia armada, por la variedad y magnitud de sus expresiones.

Uno de los casos más emblemáticos en este impacto humanitario de la confrontación armada urbana se ubica en la comuna 13, donde la presencia de los múltiples actores armados participantes de la confrontación configuraron su territorio como un campo de batalla por casi dos décadas: “Durante toda la década de los noventa y hasta finales de 2002, el caso más notorio de presencia de milicias fue el de la Comuna 13. Aquí, con el pretexto de recuperar la seguridad en la zona del accionar de bandas y grupos delincuenciales particulares, las milicias de las FARC y el ELN se asentaron para ejercer dominio territorial. La consolidación de su posición fue facilitada por la posibilidad de permanencia durante más de una década en este territorio y por las relaciones establecidas con la población, mediadas por la amenaza y la violencia” (Defensoría del Pueblo, 2004:38).

Esta informalidad encuentra expresión clara en las formas de soberanía identificables en los barrios periféricos. En caso de Medellín, podrían ser observables las tres hipótesis de soberanía identificadas por Kalyvas (2001:12) en relación con la variación espacial de la violencia en una guerra civil: Hipótesis 1, presencia de soberanía absoluta; en este caso es probable que la violencia sea limitada, selectiva o indiscriminada, y la ejerza el soberano”. Hipótesis 2, ausencia de soberanía; es probable que la violencia sea al principio masiva e indiscriminada, y posteriormente limitada y ejercida por quien no es soberano. Hipótesis 3: Soberanía fragmentada. Es probable que la violencia sea masiva y selectiva, y ejercida por ambos actores políticos. Como afirma la Defensoría del Pueblo “en los territorios controlados por uno solo de éstos no se presenta un desborde de la violencia tal como el que tiene lugar cuando ese territorio se convierte en escenario de disputa de varios actores”. (2004:30)

La ciudad presenta hace más de tres décadas, con variaciones constante de tiempo y espacio, un territorio de soberanía absoluta en los sectores de mayor presencia de las administración municipal, y en lugares estratégicos desde el puntos de vista económico de la ciudad, zonas de disputa donde a pesar de

existir autoridades legítimamente constituidas, el control territorial es fragmentario entre varios actores armados (para Kalyvas “zonas de ausencia de soberanía”), y zonas donde el control territorial es monopolizado por un actor armado ilegal (“zonas de soberanía fragmentada”).

“Los grupos armados ilegales se han ubicado en escenarios propicios para imponer su propia concepción de justicia, y así consolidar su poder: zonas en las cuales, ante la ausencia de garantes del orden estatal, ellos dirimen los conflictos de la población y se erigen como representantes del orden, y en las cuales la precariedad económica de la población favorece su ejercicio del control y la multiplicación del número de integrantes de sus frentes mediante el ofrecimiento de recompensas y beneficios económicos.

“La cesión del control territorial por parte del Estado local a bandas, milicias, autodefensas y guerrillas les permitió a estos constituir órdenes volátiles y transitorios en determinados territorios de la ciudad, donde son aplicadas y aceptadas legalidades diferentes de la estatal, donde existe una oferta de seguridad y justicia inmediata sustentada en el uso y concentración creciente del recurso a la fuerza” (Vélez, 2001:71, citado por Giraldo, 2008:105).

Este retiro del Estado local le permitió a los actores del conflicto armado (paramilitares y guerrillas) fortalecerse militarmente en muchos barrios de la ciudad, ocupar un lugar destacado en la oferta de seguridad, y aprovechar los medios políticos, institucionales y económicos a su alcance para el logro de cierta forma de institucionalización. (Alonso, Giraldo y Sierra, 2006, citado por Giraldo, 2008:105)

Algunos autores identifican dos ciudades, pero nos podríamos atrever a decir que habría más:

“Hacia el norte y hacia las partes altas de las laderas oriental y occidental se va localizando la ciudad informal, donde encuentran albergue los pobres de la ciudad no consolidada. Paralelamente la clase media y alta ocupan el centro y el sur del valle, sobre la superficie planificada de la ciudad formal. Medellín define su camino de dos realidades, dos ‘ciudades’ opuestas segregadas dramáticamente

por sus condiciones de localización y relieve geográfico.” (Echeverry & Orsini, 2010:134)

Es así como el barrio se convierte en un elemento esencial de la configuración territorial del poder local:

“Este dominio territorial del Valle de Aburrá se ha consolidado en muchos barrios, sobre la base de un modelo de micro-territorios controlados por actores armados de base local, de tal manera que prácticamente cada barrio o zona ha tenido su grupo armado y éste ejerce labores proto-estatales como un cierto monopolio relativo del uso de la fuerza, de la tributación e incluso, como se ha observado en muchos sectores, de administración de justicia. En este sentido y como una de las principales fuentes de legitimidad, la oferta de seguridad se ha convertido en uno de los productos más atractivos que se ofrecen a la ciudadanía”. (Gil & Alonso, 2009:69).

A la par del control de territorial y social, múltiples violencias han emergido, entre las cuales destaca la Defensoría del Pueblo: Violación de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario; lucha entre los diferentes grupos armados organizados al margen de la ley, y entre éstos y la Fuerza Pública; reclutamiento de bandas de delincuentes comunes y de estructuras de justicia privada; algunas prácticas de entrenamiento militar de niños y jóvenes; intimidación, amenaza y ataques a organizaciones sociales, sindicales y de defensa de derechos humanos; aumento de la criminalidad y de la violencia homicida; atentados contra la integridad física, mental y moral de los habitantes de zonas urbanas y propagación del terror en la población civil (amenazas, masacres, secuestros, desapariciones); instauración de medidas restrictivas de la libertad dentro de los barrios: limitación del uso del espacio público y privado, patrullajes y retenes de varias zonas; desplazamientos forzados de la población civil, repoblamiento de sectores y ocupación de viviendas; financiación de la guerra mediante extorsiones y pago de vacunas; y realización de acciones terroristas. (Defensoría del Pueblo, 2004: 25)

Uno de los rasgos más característicos del conflicto armado en Colombia en los últimos años ha sido, algo común en estas nuevas confrontaciones armadas, el uso desproporcionado e injustificado de la violencia por parte de los actores armados contra la población

civil convertida en la máxima víctima, lo cual se expresa claramente en las consecuencias humanitarias presenten en las últimas década.

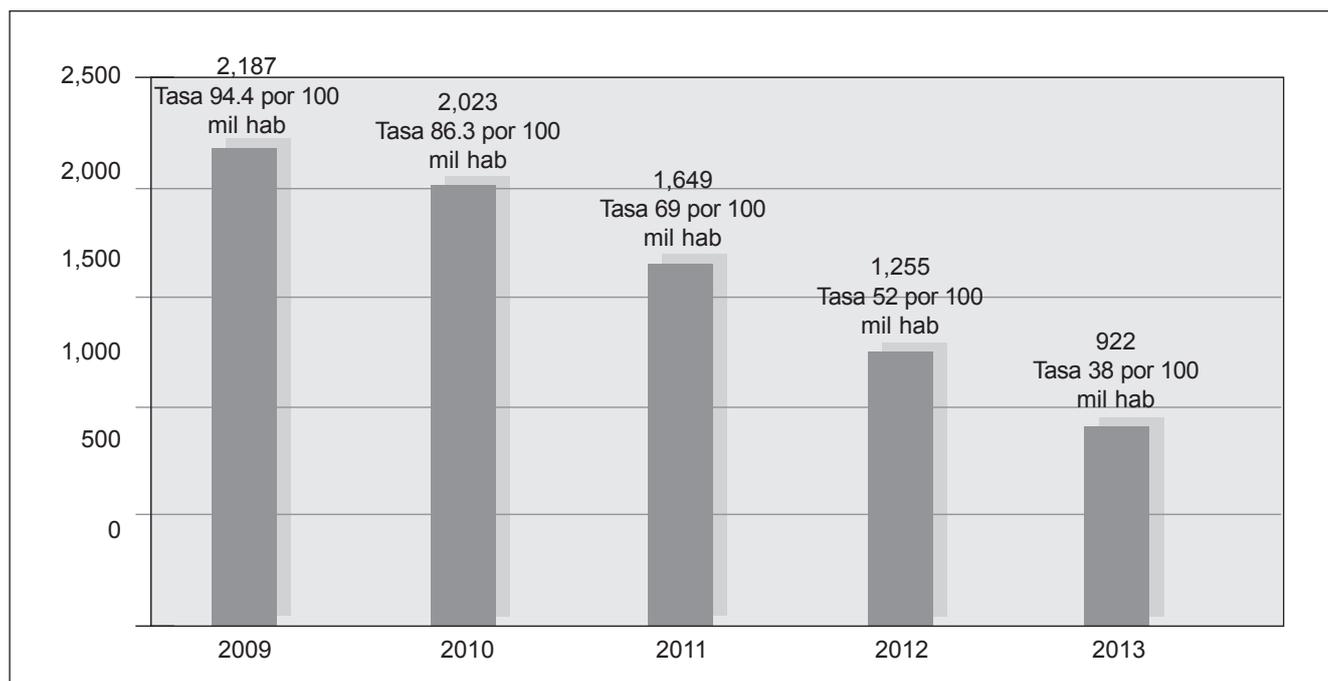
Un claro ejemplo de esto es el análisis de las tasas de homicidios. “Entre 1992 y 1998 la variación promedio en la tasa anual de homicidios fue del 9%; en 1993 abandonamos las tasas superiores a 300 homicidios por cada 100 mil habitantes” (Giraldo, 2008:104). Y las cifras, aunque no en niveles tan alarmantes, persisten en la actualidad, según análisis realizado por la Personería de Medellín para el periodo 2008-2011 “Si bien el comportamiento de los homicidios ha sido fluctuante, el incremento de la violencia homicida ha sido dramático”. Según esta entidad, el 2009 fue el año de mayor ocurrencia de homicidios en la ciudad, 2.186, para una tasa de 94,5 homicidios por cada 100.000 hab.

“En Medellín, el comportamiento de las tasas de homicidio tiene relación directa con la intensidad del conflicto (...) las curvas ascendentes en (dicha tasa) coinciden con el escalamiento, a finales de la década de los años ochenta y a comienzos del nuevo siglo, de la ofensiva narcoterrorista y el crecimiento del fenómeno miliciano en la ciudad, durante el primer momento, y la estrategia de urbanización de la guerra por parte de las guerrillas y las autodefensas; en el segundo (...) los descensos más pronunciados en la tasa de homicidios tienen como precisos puntos de partida los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar (en diciembre de 1993), la Operación Orión en la Comuna 13 (en octubre de 2002), y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara (diciembre de 2003)”. (Giraldo, 2008:101).

Sin embargo, los homicidios no son la única consecuencia humanitaria generada por la confrontación armada en la ciudad, y en algunos casos no son el mejor indicador para el análisis de la situación humanitaria continuada que presenta Medellín, pues las víctimas de estos hechos pueden ser tanto actores de la confrontación como civiles inmersos en las zonas de disputa.

Es por esto que, a la par del seguimiento a las muertes violentas, se hace necesario regresar al punto de partida del análisis propuesto para este aparte: Los procesos migratorios que han marcado el devenir de la ciudad, y particularmente el tercer periodo de

Gráfica N.1 Número de homicidios en Medellín por año 2009–2013



Fuentes diversas: elaboración propia

migración, el cual se puede ubicar, como se dijo, durante la década de los años noventa y el año 2000. Allí el conflicto armado interno convierte a Medellín en segunda ciudad receptora de población desplazada por la violencia, pero también la coloca entre las primeras en la ocurrencia de un nuevo fenómeno: el desplazamiento forzado intra-urbano.

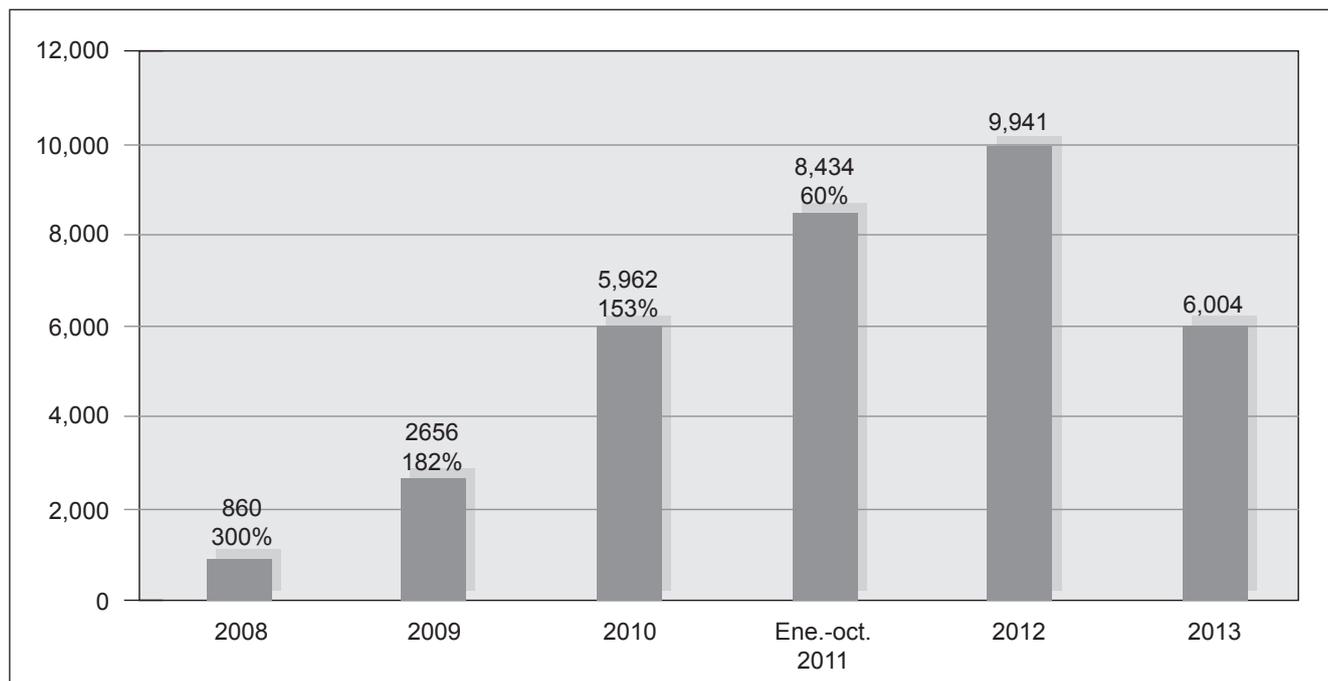
El desplazamiento forzado intra-urbano, un claro síntoma de la situación humanitaria de la ciudad

El conflicto armado en Colombia y su traslado a los centros urbanos dio origen a un nuevo fenómeno en materia de migración: El Desplazamiento Forzado Intra-urbano, consecuencia humanitaria que se origina en los enfrentamientos entre actores armados al interior de la ciudad. “El desplazamiento forzado al interior de una misma ciudad se presenta debido a la diversificación de las estrategias bélicas y políticas de los actores armados enfrentados. Uno de los mecanismos utilizados por los grupos armados para garantizar el control de territorios es desplazar o amenazar a los líderes comunitarios, pues su desplazamiento provoca también el de muchas familias que huyen tras él” (Defensoría del Pueblo, 2004:34).

Esta modalidad de desplazamiento, a pesar de sus claras similitudes con el desplazamiento inter-municipal, tiene hondos repercusiones en el deterioro de la situación humanitaria en la ciudad, la cual desde inicios del año 2000 se convierte a su vez en receptora y expulsora de población, generando nuevas crisis internas hasta el momento no conocidas, y frente a las cuales no existe una respuesta institucional clara. De acuerdo con el Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia del año 2002, “la tendencia al desplazamiento de pobladores urbanos se hizo mucho más evidente durante el 2001, pese a que (este fenómeno) se sigue presentando fundamentalmente desde las zonas rurales a los cascos urbanos. Algunas capitales o centros urbanos de importancia, considerados como receptores principalmente, son hoy también expulsores de población. Esta situación se debe en gran medida al incremento de la presencia de los grupos paramilitares en las áreas urbanas y a la confrontación de milicias de los grupos insurgentes y de autodefensas. (*Ibid*, p. 9)

En el caso de Medellín este fenómeno se viene presentando desde el año 2000, y sus cifras son el mejor termómetro de la confrontación armada que vive la ciudad. “Entre 1999 y finales de 2002 se desarrolló una confrontación, abierta y directa en algunos casos, entre grupos de milicias y de autodefensa, que derivó en asesinatos selectivos y

Gráfica N. 2 Desplazamiento Forzado Intra-urbano en Medellín. Tendencia creciente hasta 2012



Fuente: Informes de DDHH Personería de Medellín. 2008 a 2013

en enfrentamientos callejeros que sometieron a la población civil a un alto grado de riesgo” (Defensoría del Pueblo, 2004:42).

Este informe es muy claro en materia de cifras:

“Durante el 2000 y los primeros meses de 2003 se movilizaron en Medellín alrededor de 2.500 personas a causa del conflicto armado (...) Más del 85 por ciento de estas familias retornaron, ya que en algunos lugares se presentan hechos de violencia esporádicos (...) Algunas personas que son obligadas a salir por causa de un actor armado determinado tienen que buscar refugio en un asentamiento que tenga cierta aceptabilidad por parte del grupo enfrentado, pues, en algunos barrios, tiene ascendencia una u otra organización, y esto influye en su seguridad” (Defensoría del Pueblo, 2004:47).

Sin embargo, lo que se pensó inicialmente como un fenómeno coyuntural, como resultado de los enfrentamientos entre milicias urbanas y los grupos de autodefensa presentes en la ciudad, aun hoy, quince años después, sigue siendo un motivo de preocupación en materia humanitaria para la ciudad. En vez de disminuir luego de la desmovilización paramilitar ocurrida a mediados de la década del 2000, desde

2008 y hasta 2012 el desplazamiento intra-urbano en Medellín presentó una tendencia creciente según datos de la Personería de Medellín, con incremento en algunos periodos hasta del 300%: En 2009 el 182%, en 2010 el 153% y en 2011 el 60%. Sin embargo, de 2012 a 2013 la tendencia se revirtió y se produjo una disminución del 40%. En el 2012 se recibieron 2.546 declaraciones en las que estaban afectadas 9.941 personas, y en el 2013 se recibieron 1.853 declaraciones para un total de 6.004 personas afectadas.

“Las principales causas de desplazamiento son las amenazas, el reclutamiento o el intento de reclutamiento ilegal, tanto de niños, niñas y adolescentes -NNA-, como de adultos; el homicidio, las agresiones físicas, el control territorial, el control social y los delitos contra la integridad y la libertad sexual sobre las mujeres” (Personería de Medellín, 2014:153). “El reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes de los 7 a los 17 años, para labores de mensajería y distribución de estupefacientes, así como la violencia sexual, cada vez toman más fuerza como causas de la migración; los actores armados consideran a las mujeres como botín de guerra y las instrumentalizan para ofender a sus adversarios sometiéndolas a todo tipo de agresiones físicas y psicológicas” (Personería de Medellín, 2014:153).

El caso de El Salado (2002), y el reconocimiento de una nueva problemática: el desplazamiento forzado intra-urbano

Un caso emblemático en materia de desplazamiento forzado intra-urbano en Medellín, con repercusiones incluso a nivel nacional, es el ocurrido el 29 de junio de 2002 en la parte alta del Barrio El Salado, en la comuna 13 de esta ciudad, donde en medio de enfrentamientos entre las Milicias Bolivarianas de las FARC y los CAP (Comandos Armados del Pueblo) con los Bloques Metro y Cacique Nutibara de las Autodefensas, fueron amenazadas sesenta y seis familias, cincuenta y cinco de los cuales tenían mujeres como cabeza de familia, y ciento sesenta y un menores de edad, que debieron huir de sus hogares y refugiarse en el Liceo la Independencia (Escuela del Sector).

El censo inicial de estas familias fue realizado por parte de la Defensoría del Pueblo Regional Antioquia, quien lo remitió a la Unidad Territorial de Antioquia de la Red de Solidaridad Social (organismo estatal encargado en aquel momento de la atención humanitaria), con el fin de conseguir la inscripción de las familias en el Registro de Único de Población Desplazada, y así lograr su atención. Ante este requerimiento “la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social de Antioquia sostuvo que la situación de las familias del barrio El Salado no correspondía a un desplazamiento forzado, en términos de la Ley 387 de 1997, pues ésta habla de abandono de la localidad de residencia y ‘la ‘localidad’ corresponde al municipio o a la vereda, entidades éstas que son sitios geográficos, mas no podría corresponder al barrio o a la comuna’ (Sentencia Corte Constitucional T-268 de 2003), y que, por lo tanto, la inscripción en el Registro no era procedente” (Defensoría del Pueblo, 2004:66). Esta decisión tuvo como consecuencia la inasistencia por parte del Estado a las sesenta y cinco familias desplazadas.

Ante esa negativa la Defensoría del Pueblo interpuso los recursos judiciales correspondientes, y luego de un trámite que cursó por diferentes tribunales, locales y nacionales, consiguió que la Corte Constitucional se pronunciara el 23 de abril de 2003 a través de la sentencia T-268/03, en la cual afirmó que “tratándose de núcleos familiares que por motivos de la violencia urbana se ven obligados a buscar refugio dentro de la misma ciudad, la crisis humanitaria puede ser mayor, lo cual implica que el Estado está obligado a tomar

acciones para proteger los derechos fundamentales de los desplazados”.

Este caso hizo evidente la “necesidad de reconocer el fenómeno del desplazamiento intra-urbano y de diseñar y poner en funcionamiento programas integrales de atención a las víctimas de este fenómeno, de acuerdo con sus particularidades (...). Después de este fallo, la Red de Solidaridad Social en Medellín empezó a reconocer el fenómeno y a brindar atención a los desplazados intra-urbanos en el marco de la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.” (Defensoría del Pueblo, 2004:67-70).

La respuesta humanitaria y su devenir histórico en la ciudad: De una respuesta activa ante el conflicto amado, a un vacío tras el cambio a una situación de violencia armada urbana

La presencia de organizaciones humanitarias en la ciudad de Medellín es muy reciente. La primera organización internacional humanitaria que hizo presencia en la ciudad es el CICR, el cual abrió su oficina en Medellín en el mes de septiembre de 1995, con el fin de dar respuesta a la situación humanitaria que generaba el conflicto armado, particularmente debido a la incursión de los grupos de autodefensa en el Nordeste y el Urabá antioqueño. Sin embargo, según recuerda Faruk Saman (funcionario del CICR) en la ciudad no había presencia de organizaciones humanitarias en ese momento; existían ONG locales muy fuertes en materia de derechos humanos con las cuales el CICR interlocutaba, pero la atención por varios años estuvo en cabeza exclusivamente de este organismo internacional (Entrevista con Faruk Saman, 7 de julio de 2013).

Con la promulgación de la Ley 387 de 1997 y a partir de ella, la creación de la Red de Solidaridad Social (entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada), ambas organizaciones empezaron a brindar atención humanitaria en la ciudad de manera paralela a través de sus oficinas territoriales, y luego firmaron un acuerdo de entendimiento para hacer más eficiente la intervención (*Ibid*).

A finales de la década del 90 e inicios del 2000 llegaron también a la ciudad ONG internacionales como Save the Children, World Vision, Handicap International, entre otras, y se presentó un auge de los recursos de cooperación internacional, lo que implicó mayor inversión para las ONG locales, las cuales fortalecieron sus equipos de trabajo y la presencia en terreno (*Ibid*). Además, a inicios de la década del año 2000, tras firmar un acuerdo con el Gobierno Nacional, comenzó la presencia en la ciudad del Sistema de Naciones Unidas, inicialmente con la llegada de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Programa Mundial de Alimentos, quien vendría a fortalecer de manera fundamental el proceso de atención y respuesta humanitaria (*Ibid*).

La consolidación del sistema de respuesta humanitaria para la ciudad de Medellín se dio en el año 2006, cuando se instaló en la ciudad una oficina local de OCHA-Naciones Unidas (Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas), la cual como parte de su mandato conformó un Equipo Humanitario Local (EHL). El grupo inicial constaba de 19 miembros, entre organizaciones internacionales y del Sistema Naciones Unidas.

Sin embargo, el nutrido grupo que formaba el EHL poco a poco se fue debilitando, y de las diez organizaciones del Sistema de Naciones Unidas que hacían parte del EHL en el año 2006, se pasó a ocho para el año 2013 (OCHA, ACNUR, PNUD, UNDSS, OPS, FAO, OACNUDH, OIM), abandonando la ciudad el PMA y UNODC, la primera dedicada al tema humanitario desde el *clúster* de alimentación y nutrición, y la última con un énfasis en drogas y delito. Hoy de las organizaciones del Sistema presentes en la ciudad solo ACNUR cuenta con un mandato eminentemente humanitario.

Asimismo, a lo largo de estos años se han transformado los sectores de intervención prioritarios para los miembros del EHL en Medellín. Protección sigue siendo el sector primario de intervención, como ha sido la constante desde la conformación de este espacio de coordinación (en él participan organizaciones como OACNUDH, ACNUR, CICR, Handicap International, SAVE DE CHILDREN); sin embargo, alimentación y nutrición, segundo sector en prioridad hasta el año 2012, con el cierre de la oficina de PMA en la ciudad, ha visto afectada la respuesta, dando un giro en la caracterización de la problemática de la ciudad y por ende de sus

Gráfica No. 3 Necesidades humanitarias identificadas por el EHL

Protección	<ul style="list-style-type: none"> • Adolescentes y jóvenes en alto riesgo de ser víctima de reclutamiento forzado, explotación y violencia sexual, homicidio y desaparición forzada, afectados por “fronteras invisibles” que impiden la libre movilidad. Se percibe desconfianza en parte de la población frente a la Fuerza Pública y poca presencia institucional. • Fortalecimiento de programas de protección y acompañamiento para grupos de población especialmente vulnerables. • Fortalecer mecanismos comunitarios de protección. Ampliar programas de capacitación en acceso a derechos y rutas de atención.
Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento deserción escolar. Más del 30% de la población en edad escolar no está recibiendo educación. Algunas escuelas y colegios ya no son considerados sitios de protección, Alrededores de las escuelas no son seguros o los estudiantes deben cambiar sus rutas de acceso ante las limitaciones de movilidad • Programas para promover la permanencia en el sistema educativo, entornos protectores y acceso seguro a la infraestructura educativa y recreativa. Desarrollo y/o mejoramiento de calidad y cobertura de programas de acompañamiento psicosocial en el ámbito escolar.
Recuperación temprana – Medios de vida	<ul style="list-style-type: none"> • La extorsión a pequeños negocios y actividades económicas afecta significativamente los medios de vida de muchas familias. Estigmatización de los habitantes limita su acceso a trabajos formales • Estrategias que brinden herramientas para acceder al mercado laboral o fuentes alternativas incluyentes y de mayor cobertura para la obtención de ingresos formales.

Fuente: Informe MIRA, Elaboración propia

necesidades humanitarias. Así, es posible afirmar que la respuesta humanitaria internacional cada vez está más en descenso en la ciudad de Medellín.

Sin embargo, se observa una preocupación creciente por las consecuencias humanitarias generadas por la situación de violencia que vive Medellín. En el mes de septiembre de 2014 el Equipo Humanitario Antioquia realizó una misión MIRA -Multi-Cluster Initial Rapid Assessment- con la participación de ACNUR, Corporación Paz y Democracia, Defensoría del Pueblo, FAO, Handicap International, OCHA, UARIV, UMARIV, UNDSS, USAID, como resultado de la cual se identificaron las siguientes necesidades humanitarias y se propusieron algunas respuestas:

No obstante, para el mes de diciembre de 2014, OCHA Naciones Unidas tomó la decisión de cerrar su oficina en Medellín y limitar su foco de interés para el Departamento de Antioquia en los municipios del Norte y Bajo Cauca, desapareciendo en Medellín el único espacio de coordinación internacional existente.

Es así como la transformación de la situación de conflicto que vive la ciudad de Medellín, acelerada a partir del proceso de desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia en el año 2005, ha impulsado en los últimos ocho años una mirada sobre la confrontación en la ciudad como un problema de violencia armada urbana y crimen organizado, limitando la presencia y accionar de los actores humanitarios. Los operadores humanitarios que enmarcan su mandato desde la perspectiva del humanitarismo clásico encuentran limitaciones en sus objetivos institucionales para actuar en situaciones que escapan a la concepción clásica de conflicto armado no internacional, y por ello la presencia de organizaciones humanitarias ha disminuido casi hasta desaparecer; y hoy, ante un panorama de crisis humanitaria persistente, la respuesta cada vez es más limitada.

Conclusión

La discusión sobre las causas dieron origen a una confrontación armada en particular puede ser un tema bastante complejo que alejaría la mirada sobre las

consecuencias tangibles del conflicto y sus necesidades de respuesta. Sin embargo, en el caso colombiano y particularmente, en el caso de Medellín, adentrarse en los orígenes del conflicto armado implica dar un serio debate sobre las apuestas por la conformación de nación, y vislumbrar los posibles escenarios a futuro ante la débil construcción de soberanía y la limitada gobernabilidad observable, tanto en ciertas zonas rurales como urbanas.

Como afirma Harroff-Tavel (2010), la ausencia de gobernabilidad en las grandes urbes latinoamericanas es la causa de la presencia y control de los grupos armados ligados al narcotráfico, y las convierte en escenarios cada vez más atractivos para grupos armados, y por ende para diversas manifestaciones de la violencia. Esto es claramente palpable en el caso de Medellín, donde la cesión de la gobernabilidad de vastas zonas del territorio en favor de actores armados ilegales de diversa índoles, ha hecho que hoy, a pesar de la desaparición fáctica de la situación de conflicto armado, las consecuencias humanitarias persistan y aumenten exponencialmente durante por periodos casi cíclicos.

Sin embargo, ante la persistencia de altas tasas homicidios, desplazamiento forzados intra-urbanos, masacres, desapariciones y casos de reclutamiento forzado, violencia y explotación sexual que no es posible ni siquiera registrar, la presencia de las organizaciones humanitarias en la ciudad cada vez disminuye a tal punto que tiende a desaparecer desde sus expresiones más clásicas; confirmándose así la difícil premisa que desde la práctica se ha ido formulando para las ciudades latinoamericanas inmersas en situaciones de violencia armada urbana: A pesar de presentar situaciones humanitarias que en algunos casos son de mayor magnitud que las de los conflictos armados clásicos, no existirá una respuesta humanitaria internacional, pues no existe una base jurídica clara para validar la presencia de los actores humanitarios. Es entonces claro cómo esa discusión inicial, por momentos tan teórica, sobre el origen de la confrontación armada y los actores que hacen parte de la contienda, finalmente es la que definirá el norte del tipo de atención que se brinda a la población afectada, a pesar de que como afirma Harroff-Tavel (2010), la intensidad de la violencia de grupos armados organizados en países considerados en "paz", es verdaderamente alarmante.

8 Solidaridad y Derechos Humanos: dos conceptos centrales en la acción humanitaria de inspiración religiosa en Chile, 1973–1990³⁷

Marcos Fernández Labbé

Introducción: Historia Conceptual, Humanitarismo y Secularización

Uno de los aciertos quizá más afortunados de la Historia Conceptual se refiere al hecho de que los conceptos utilizados en un determinado vocabulario político-fundamental, están cargados tanto de experiencias como de expectativas; es decir, que en el momento en el cual los agentes que participan de la construcción de un determinado proyecto histórico o situación social, al hacer uso de los conceptos disponibles para su comunicación y significación, dan cuenta de los aprendizajes y lecciones que el pasado individual y colectivo les ha reportado (la experiencia), y de los proyectos que construyen o imaginan hacia el futuro, como líneas de orientación predictivas hacia lo que se espera pueda suceder (las expectativas). En tal sentido, los conceptos que utilizamos para referenciar significativamente nuestra realidad poseen al mismo tiempo ambas cualidades, y por ello mantienen un componente descriptivo -lo sucedido-, y al mismo tiempo un factor prescriptivo -lo que debería suceder-

Esta doble cualidad descriptiva-prescriptiva nos resulta de gran utilidad al momento de acercarnos al análisis histórico inmediato de dos conceptos que jugaron

un papel de enorme relevancia en el contexto de la Dictadura Militar desarrollada en Chile entre 1973 y 1990, en tanto nos permiten abordar sintéticamente al menos dos aspectos que de alguna forma sirven de guía para el conjunto de la exposición: En primer lugar, el carácter tanto adaptativo como proyectivo de los conceptos que hemos seleccionado como centrales -Solidaridad y Derechos Humanos-; y en segundo lugar, cómo el espacio específico que el componente *secularización* ocupa en esta relación entre instituciones religiosas y acción humanitaria, en tanto este concepto ha sido visitado de forma recurrente por la historia y las ciencias sociales, y por ello representa una herramienta heurística útil para iniciar esta comunicación.

Antes de ello, sin embargo, resulta necesario dar cuanta de nuestra primera hipótesis de trabajo: La centralidad del binomio *Solidaridad-Derechos Humanos* para comprender la acción humanitaria de las instituciones de matriz religiosa que comentaremos en las páginas que siguen. Así, y como más adelante detallaremos, la elección de estos conceptos por parte de las organizaciones de raíz religiosa comprometidas con la defensa de los afectados por la Dictadura, presenta un carácter estratégico central: Por un lado, la Iglesia Católica chilena contaba entre su patrimonio conceptual desde largo tiempo el concepto de *Solidaridad*, que a mediados de la década de 1950 pugnaba por reemplazar a la ya considerada como sobrepasada *caridad*, en tanto esta última suponía un accionar pasivo, asimétrico entre los agentes que lo utilizaban, reproductora del estado de cosas en una

³⁷ Esta ponencia es parte de una investigación mayor financiada por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT) de Chile, a través del proyecto Fondecyt Regular n 1120251 "De la Reforma a la Solidaridad: vocabulario político-conceptual de la Iglesia Católica chilena, 1960-1985."

sociedad desigual e inequitativa antes que promotora de la transformación y la justicia social.

Es decir, el concepto *caridad* -aún como virtud cardinal- fue conceptualizado como un término conservador del orden social, restrictivo en su capacidad de inclusión y reiterativo de la reproducción de diferencias sociales marcadas por la pobreza y el subdesarrollo. En el tránsito de su reemplazo por parte de algunos segmentos progresistas del clero chileno a partir de la segunda mitad del siglo XX, el concepto de *Solidaridad* fue prontamente significado como un tipo de acción colectiva y no individual, vinculada a la asociatividad y al conjunto de presupuestos doctrinales y prácticos emanados primero del Concilio Vaticano II y luego de la Conferencia Episcopal de Medellín, realizada en 1968. En términos operativos el concepto de *Solidaridad* fue tempranamente asociado a un par de conceptos teologales centrales para la reflexión y la acción católica en América Latina: La *Esperanza* y la *Liberación*, entendidos como conceptos temporalizados-trascendentalizados en vistas a la concreción del Reino de Dios en la tierra.

No siendo este el centro de nuestra discusión ahora, lo importante de destacar a este respecto es que la *Solidaridad* fue vinculada de forma explícita en el pensamiento católico previo a 1973, a la dinámica de cambio social e histórico que se diagnosticaba para América Latina en general, y para Chile en particular. El efecto más importante de esta categorización residía en el hecho de que la facultad de la *Solidaridad* estaba por encima de los debates coyunturales y las oposiciones políticas clásicas -comunismo/capitalismo en el contexto de la Guerra Fría-, suponiendo la expectativa de construcción de una sociedad más justa e inclusiva sin el recurso a la violencia y el enfrentamiento que caracterizaba a las opciones de inspiración marxista que competían con la perspectiva eclesial. Sin embargo, es importante anotar que para algunos grupos de sacerdotes y religiosas más estrechamente vinculados con las opciones políticas de la izquierda, la *Solidaridad* fue comprendida como un compromiso con las organizaciones políticas populares, aun cuando éstas recurriesen a la violencia activa.

Pues bien, una vez acontecido el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 que puso fin a la “Vía Chilena al Socialismo” emprendida por la coalición de partidos de izquierda de la Unidad Popular encabezada por Salvador Allende G., el concepto de *Solidaridad* experimentó un giro de enorme importancia para la

presentación que sigue: se asumió como un concepto emanado de la Iglesia Católica, que había mantenido una actitud de colaboración general con el gobierno socialista, y que en las postrimerías de éste se había manifestado una y otra vez a favor de un diálogo social que impidiera la Guerra Civil y la Dictadura Militar, y representó por un lado la necesidad de proteger a los perseguidos y procurar el bienestar de los desposeídos; y por otro la posibilidad de hacerlo sin recurrir al enfrentamiento de clases en que había derivado la experiencia de la Unidad Popular. Así, con una continuidad evidenciable al menos desde el año 1972, la hipótesis de la *Solidaridad* reunió en sí el precepto de la inclusión social y el llamado persistente a la *Reconciliación*, es decir, al fin de la lucha de clases, de la persecución y el enfrentamiento, y su reemplazo por la fraternidad, el perdón y la unidad nacional. De tal forma, el concepto de *Solidaridad* fue así mutando sus significados sin abandonar un núcleo preciso de sentido: Aquel que lo vinculaba a la igualdad entre los seres humanos y la capacidad del accionar colectivo en la consecución del bien común.

De forma general, tras el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y el inicio de la represión política en contra de los miembros de organizaciones partidarias de la Unidad Popular o contrarias al nuevo régimen, el concepto de *Solidaridad* fue estrechamente vinculado al de *Derechos Humanos*, aún cuando éste no provenía de la esfera conceptual católica, y en general su uso era muy excepcional en el vocabulario político chileno. Esta situación se dio en lo fundamental por el hecho de que la categoría de los *Derechos Humanos* no hacía distinción entre las personas -en el mismo tono de la acepción que hemos comentado de *Solidaridad*-, y por lo tanto no oponía a enemigos (como en la lógica de la lucha de clases que había casi fraccionado a la Iglesia en el periodo 1970-1973), sino a víctimas y victimarios.

Con el concepto de *Derechos Humanos* las organizaciones de base religiosa participantes en la acción humanitaria durante la Dictadura Militar consiguieron instalar en el debate público nacional e internacional sobre Chile dos aspectos de gran importancia para esta comunicación: Por un lado realizaron una crítica a la violencia y al terrorismo de Estado, que se tradujo en la multiplicación de las iniciativas de protección legal y jurisdiccional de los perseguidos y perseguidas; por otro, movilizaron los recursos humanos y financieros requeridos para la rearticulación de un tejido social que había sido

violentamente desgarrado a partir del inicio de la Dictadura. Ambos factores derivarían a su vez en un efecto indeleble para la vida histórica reciente de Chile, es decir, a partir de 1990: la implementación de políticas y acciones de justicia, reparación y reconciliación que beneficiaron a las víctimas y sus familiares.

Antes de exponer el detalle de las instituciones y acciones que nos permiten elaborar las proposiciones anteriores, es indispensable dar cuenta de un segundo ámbito de análisis conceptual que permitirá entender mejor el nivel heurístico que organiza la siguiente exposición. Nos referimos a la utilidad para la comprensión de los agentes y procesos del fenómeno de la acción humanitaria de base religiosa en Chile, que tiene el concepto de *Secularización*. Sin pretender desarrollar aquí toda su productividad analítica, visitada por autores tan relevantes como H. Blumenberg, J. Habermas, R. Koselleck o Ch. Taylor, lo que nos interesa destacar es el hecho de que al menos desde la década de 1950 la Iglesia Católica chilena, muy en línea con el sentir de la Iglesia Católica mundial, percibía los signos que evidenciaban la transformación de la sociedad chilena a partir de procesos de modernización económica, social y cultural que distanciaban a la población cada vez más de las formas de vida y juicio “tradicionales”, enmarcadas en las jerarquías sociales convencionales y en el imperio de formas de comportamiento, sociabilidad y roles sociales de impronta decimonónica.

De tal forma, en la segunda mitad del siglo XX la sociedad chilena era catalogada como *secularizada*, siendo un claro indicador de ello la disminución de la importancia de la religión en la vida de las personas, como en particular la pérdida de influencia de las instituciones católicas, su opinión y tutoría. De forma complementaria, aumentaba la influencia de corrientes de pensamiento y formas de sociabilidad liberales y marxistas, que agregaban a la complejización de la sociedad un componente de “competencia” en el plano de las creencias íntimas y el comportamiento axiológico.

Este diagnóstico de secularización por parte de la Iglesia Católica no derivó en un reforzamiento de su carácter místico o trascendental, en el componente espiritual de sus doctrinas o en una suerte de extrañamiento del mundo que pudiese compensar o subjetivizar la experiencia de la creencia religiosa; por el contrario, con mucha claridad desde la década de 1950, y el recorrido antes anotado del concepto *Solidaridad* lo manifiesta, las distintas organizaciones y frentes

de acción social de la Iglesia Católica resolvieron “volver al mundo” secularizado, actuar en él bajo el principio primero de la misión ante el proceso de des-cristianización que acompañaba a la secularización, y luego de la participación activa, laica y clerical en los distintos ámbitos de la política contingente. Como describiremos en un momento, esta resolución tuvo efectos estructurales en las relaciones entre la Iglesia Católica y la sociedad. Sin embargo, lo que importa destacar brevemente aquí es que esta acción social y política encontró en la ayuda, promoción, compromiso y comunión con los más desposeídos, un campo de desenvolvimiento que bien puede ser relacionado con la noción de humanitarismo. Fue a partir de este “giro social” de la Iglesia Católica que se multiplicaron las instancias de colaboración con organizaciones no necesariamente confesionales, la participación en el diseño de políticas públicas, la asunción de vocería en representación de demandas sociales, económicas y políticas de aquellos considerados como los más débiles, los sin voz, los perseguidos.

De ese modo, en el contexto de la secularización, la acción social y humanitaria sirvió a la Iglesia Católica y a las organizaciones de intervención en materias de Derechos Humanos de base religiosa como una esfera de legitimidad no-confesional de sus postulados. Para decirlo en términos más elaborados, la acción humanitaria que se pasa a describir fue un factor de operacionalización, de traducibilidad de ciertos principios de carácter religioso hacia el campo de la esfera pública secularizada, en teoría neutro y racional. Con ello este tipo de conceptualizaciones y las organizaciones que las defendieron y actuaron según su guía adquirieron una legitimidad social incomparable tanto en el pasado reciente como en la actualidad. Al comprometerse con las tareas de la acción humanitaria, las organizaciones de acción humanitaria de base religiosa llenaron un lugar social de protección, ayuda, defensa legal, reparación y organización que había sido estatalmente destruido, y en el cual los agentes políticos “convencionales” tenían vedado el acceso. Ese papel es el que pasamos a describir.

Iglesia, acción social y política en Chile: 1900–1973

El protagonismo de la Iglesia Católica en la articulación del vocabulario político y la acción social en Chile a lo largo del siglo XX ha sido reconocido

y analizado por multitud de autores, pudiendo establecerse que representó un papel imprescindible en la constitución de la esfera pública nacional desde sus orígenes, es decir, desde el siglo XIX: Con una enorme presencia entre las élites y los sectores populares, la Iglesia y el pensamiento católico en general marcaron los ritmos y debates de buena parte del periodo, transfiriendo con ello sus planteamientos conceptuales, sus opciones de valor y sus procedimientos de intervención social al campo de la vida política chilena.

En este contexto general, es posible establecer al menos cuatro hitos que resultan relevantes de recordar aquí, con el fin de referenciar las condiciones en las cuales tuvo lugar la acción humanitaria desplegada a partir del inicio de la Dictadura:

El compromiso conservador.

A todo lo largo del siglo XIX y hasta la década de 1940, la vinculación semántica, procedimental y política de la Iglesia Católica chilena con los sectores más conservadores de la élite chilena fue un hecho, en términos de que las autoridades episcopales y las prácticas de beneficencia y liturgia tradicionales fortalecían un orden social que ha sido categorizado como oligárquico-hacendal, disponiendo así las élites de un discurso legitimador de su dominación definido en términos religiosos, dentro del cual la asociación entre las figuras del patrón de grandes explotaciones agrícolas o de empresas comerciales en la ciudad, y la del sacerdote, eran asimiladas cautelando ambos en el imaginario doctrinal de estos sectores la decencia y buen vivir del pueblo, corrigiéndolo cuando fuese necesario y manteniéndolo en una “beatitud ignorante”, asumiendo como necesaria la pobreza y como irremediables los sufrimientos en la tierra, compensados a fin de cuentas por la salvación trascendente prometida a los buenos creyentes.

En tal predicamento, la Iglesia Católica chilena refrendó como hostiles y peligrosas las iniciativas de organización obrera, la ampliación de los derechos políticos a los grupos marginales incluyendo a las mujeres ya entrado el siglo XX, y cualquier intento incluso liberal de modificación del estado de cosas. La versión más transparente de este compromiso de la Iglesia con los sectores dominantes fue su adscripción doctrinal al Partido Conservador, y viceversa, que graficaba en el fondo una alianza fundamental destinada a producir una estabilidad social reacia a la modernización social y cultural. En ese contexto, las declaraciones anticomunistas y las admoniciones a la

necesidad de la acción benéfica de las élites frente al pueblo fueron la tónica.

El ascenso de las dinámicas de intervención social vinculadas a la Acción Católica.

La situación de compromiso eclesiástico conservador comenzó a fracturarse con dicho ascenso, pues en lo fundamental a partir de la década de 1930 tales dinámicas buscaron acercarse a los miembros de la Iglesia a un tipo de accionar de carácter evangélico, es decir, recuperando algunas claves del cristianismo relacionadas con la pobreza institucional, el servicio a los más desamparados y la participación activa en las lides políticas ya no solo en el marco del Partido Conservador, sino abiertas a programas de transformación social. Sacerdotes y laicos, inspirados en la Doctrina Social de la Iglesia formulada a fines del siglo XIX y reactualizada a partir de la década de 1930, intensificaron su presencia en hospitales, casas de caridad y parroquias populares amenazadas a su juicio por el avance del socialismo y el comunismo en Chile, desplegaron su acción doctrinal y política en campos novedosos como las universidades, las asociaciones de profesionales y las organizaciones sindicales, relacionándose en cada uno de estos espacios con actores dotados de otras convicciones, pero imbuidos en las mismas tareas de la acción social.

El epítome de esta nueva condición de algunos sectores de la institucionalidad católica bien puede ser representado a través de la figura del sacerdote jesuita Alberto Hurtado Cruchaga, quien a través de publicaciones, sermones y organizaciones profundizó el alcance social de la presencia católica en Chile. Así, cuestionó largamente la indolencia de las élites y su desprecio por los más pobres, el abandono del bien común y la necesidad de transferir solidariamente la responsabilidad del progreso social desde los grupos dominantes a la propia iniciativa de los dominados. En ese sentido y con las claves de lo que denominó Humanismo Social, dedicó una parte muy significativa de su actividad a la promoción de la organización de los trabajadores católicos a través de la fundación de la Acción Sindical y Económica Chilena (ASICH), la visibilización de la opinión política y social católica por medio de la fundación de la revista de la Compañía de Jesús en Chile, *Mensaje*, y la atención caritativa a los más pobres entre los pobres, es decir, los ancianos abandonados, los enfermos terminales y los niños y niñas de la calle, por medio de la organización del Hogar de Cristo. Su papel inspirador de un nuevo tipo de acción política y social cristiana,

tanto en vida como después de muerto, fue reconocido por las organizaciones antes mencionadas, y más allá de ellas, por la articulación del Partido Demócrata Cristiano, cuya llegada al gobierno entre 1964 y 1970 representó un nuevo hito en el recorrido que reseñamos aquí.

El fortalecimiento de la impronta del pensamiento católico en la acción pública.

La llegada al Estado del partido Demócrata Cristiano sin necesidad de alianzas con otras organizaciones políticas, derivó en dicho fortalecimiento. Así, y bajo el manto ideológico del Humanismo Cristiano inspirado por autores franceses como Maritain y Mounier, se inscribió entre los asesores reconocidos del gobierno a sacerdotes formados en Ciencias Sociales que habían promovido y continuaron haciéndolo, la fundación de institutos de pensamiento e intervención social bajo la forma de Centros de Estudios instalados en las Universidades y bajo el alero de la misma Iglesia. En este tipo de organismos se desarrollaron la Teoría de la Marginalidad, en permanente diálogo con las hipótesis de la Dependencia y el Subdesarrollo articuladas en los marcos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU, la CEPAL, como las políticas y programas de la Promoción Popular, los cuales a lo largo de la segunda parte de la década de 1960 incentivaron la organización de los grupos sociales más desposeídos, multiplicando las Juntas de Vecinos, los sindicatos campesinos y los Centros de Madres, como mecanismos a partir de los cuales favorecer la inclusión social de sectores definidos como marginales, es decir, carentes de un compromiso y horizonte de cohesión social dada la inexistencia de beneficios que su posición estructural implicaba.

En este marco, la Jerarquía eclesiástica, encabezada por sacerdotes como Manuel Larraín y Raúl Silva Henríquez, manifestó un claro y unívoco compromiso con las medidas destinadas al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos, particularmente a través de dos mecanismos: La cesión de tierras y recursos de formación en el contexto de la Reforma Agraria, iniciada en propiedades de la Iglesia a inicios de la década de 1960, considerando a los campesinos como un grupo prioritario para la acción política y social de los católicos; y la ampliación de la presencia católica en los barrios más pobres de las ciudades, impulsando la temprana organización de Comunidades de Base y la presencia de profesionales y estudiantes universitarios en acciones de alfabetización y trabajo social.

Este mismo factor, es decir, la profundización del compromiso social de la Iglesia con los más pobres, derivó sin embargo en una suma de tensiones al interior del mundo católico, las cuales pueden ser resumidas así: El impulso representado por el Concilio Vaticano II y su proyección en América Latina a través de la Conferencia Episcopal Latinoamericana de Medellín se tradujo en que algunos sectores tanto de clérigos y religiosas como de laicos comprometidos con la acción social católica iniciaran una crítica sistemática a la Jerarquía Eclesiástica, denunciando la continuidad de una complicidad con las “estructuras de explotación” que el capitalismo reproducía en América Latina, y al mismo tiempo la persistencia de formas autoritarias de gobierno al interior de la misma institución eclesiástica, destinándose para su sustento económico recursos que bien podrían ser puestos en función de la promoción de los sectores populares.

Del mismo modo, movimientos como “Iglesia Joven” hicieron públicas sus diferencias con la Iglesia jerárquica, utilizando para ello movilizaciones sociales y medios de prensa variados. Todo ello fue acompañado además por la desilusión de la efectividad de las transformaciones estructurales enunciadas por el gobierno demócrata-cristiano en su programa de “Revolución en Libertad”, transformaciones que al fin y al cabo, para sus críticos católicos, habían quedado empantanadas en los límites de la Alianza para el Progreso impulsada por los Estados Unidos y la conservación de las vigas maestras del sistema capitalista. Todas estas tensiones no hicieron sino agudizarse en el último hito que presentamos como antecedente de nuestro tema principal.

La profundización de las diferencias en la opinión política del campo cristiano, agudizada por el ascenso de la coalición de partidos marxistas reunidos en la Unidad Popular.

Como descripción de síntesis, debe anotarse que del mismo modo como se organizaron partidos políticos que buscaron fundir explícitamente el ideario marxista con los principios del cristianismo progresista (Movimiento de Acción Popular Unitaria, MAPU y la Izquierda Cristiana, IC), debilitando con ello al Partido Demócrata Cristiano como espacio del Humanismo Cristiano y sus formas de acción política y social; también se articularon al interior de la Iglesia Católica grupos organizados de sacerdotes, religiosas y laicos abiertamente comprometidos con la “Vía Chilena al Socialismo”, cuyo referente paradigmático

fue “Cristianos por el Socialismo”, que mantuvo intensa comunicación e influjo sobre organizaciones pares a todo lo largo del continente, como Sacerdotes del Tercer Mundo y el grupo Golconda de Colombia. Estos grupos, además de profesar un cristianismo liberacionista, derivaron en prácticas de acercamiento experiencial con los sectores populares, revitalizando la figura de los “Curas Obreros” y manifestando su opinión política contingente en los medios de prensa que estaban bajo el alero de la Iglesia.

Esta situación llevó a un fraccionamiento implícito al interior de la Iglesia Católica chilena, en el cual las diferencias de opinión en torno a los alcances de la construcción de una sociedad socialista marcaron a fuego la constitución de bandos opuestos, conformados por una sector integrista o conservador, un segmento aún vinculado a los supuestos del Humanismo Cristiano en clave Democracia Cristiana (DC), en oposición al gobierno en alianza con la Derecha política desde fines de 1971, y los grupos reunidos en “Cristianos por el Socialismo”.

Todo lo anterior, apretadamente reseñado, derivó en que en la víspera del Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 la Iglesia Católica chilena se encontraba de facto dividida entre posiciones políticas encontradas, polarizadas entre la crítica a la connivencia del catolicismo con un gobierno marxista, las demandas de *Unidad y Reconciliación* expresadas por el Episcopado, y la asunción de los principios de la lucha de clases por parte del sector comprometido con la Unidad Popular. La conclusión de esta polarización se resolvió de manera violenta con la irrupción de los militares.

De esa forma, los cuatro hitos antes mencionados nos sirven para contextualizar el campo político-institucional en el cual se desarrollaron las actividades humanitarias emprendidas por la Iglesia Católica en Chile a partir del inicio de la Dictadura, en términos que pueden ser sintetizados así: La larga tradición de compromiso de intervención social y opinión política de los agentes católicos, que tenían como un referente evangélico el acercamiento a los sectores más desposeídos de la sociedad; derivó al final del periodo en la manifestación explícita de la necesidad de cambios estructurales en ésta, de rechazo al capitalismo, y de adscripción por parte

de algunos segmentos particularmente visibles del clero, al programa socialista de transformación social de Chile.

Esta última situación derivó en la conflictividad al interior de la misma Iglesia y la convivencia de distintas estrategias de politización popular. En ese contexto de cuasi fractura, la Iglesia Católica chilena y junto con ella las iglesias evangélicas, asumieron el desafío de la implementación de medidas humanitarias una vez iniciada la violación sistemática de los Derechos Humanos en el país por parte de la Dictadura. En esa tarea adquirieron un papel central los conceptos que ya hemos advertido al inicio.

Instituciones claves de la acción Humanitaria en Chile durante la dictadura militar: El Comité de Cooperación para la Paz en Chile (COPACHI), la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC) y la Vicaría de la Solidaridad.

En términos de las prácticas convencionales de los organismos humanitarios, la Dictadura Militar iniciada el 11 de septiembre de 1973 en Chile representó una verdadera catástrofe en términos de su magnitud, violencia y capacidad para poner en suspenso y vulneración los derechos más básicos de una porción muy relevante de la población del país. Como emergencia catastrófica, el inicio de la represión política contra los adherentes al gobierno de la Unidad Popular provocó el surgimiento de instituciones de ayuda, protección y denuncia de las violaciones a los Derechos Humanos que las Fuerzas Armadas estaban cometiendo. Estas instituciones tuvieron desde el primer momento una filiación religiosa, y su labor fue inspirada por criterios de solidaridad y búsqueda de la paz. A continuación describiremos brevemente tres de ellas: El Comité de Cooperación para la Paz en Chile (COPACHI), la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC) y la Vicaría de la Solidaridad. Tras la presentación de cada una, sistematizaremos los planos de acción humanitaria en los cuales actuaron cada una de ellas y en conjunto.

El Comité de Cooperación para la Paz en Chile (COPACHI)

A sólo veinte días de que se dispusiera el estado de emergencia en todo el país, el cardenal Raúl Silva Henríquez, junto con pastores de las iglesias cristianas Metodista, Luterana, Católica Ortodoxa, representantes del pentecostalismo y el gran rabino de la comunidad judía en Chile, organizaron la creación de dos Comités Ecuménicos para enfrentar las circunstancias: Uno para los Refugiados y otro de Cooperación para la Paz en Chile, conocido como “Comité Pro Paz”. En primera instancia esta institución brindó ayuda y apoyo social para dar con el paradero de miles de detenidos sobre los cuales las autoridades no entregaban información o ésta era muy fragmentada, los cuales estaban siendo mantenidos en centros de detención improvisados. Del mismo modo, el COPACHI otorgó apoyo jurídico para presentar recursos de amparo, asesoría legal y defensa a los procesados por los Consejos de Guerra, tribunales de excepción alojados en la jurisdicción militar que no aseguraban condiciones del debido proceso. Más tarde, y debido a la persecución política que se aplicaba contra distintos actores sociales, se crearon departamentos especializados en la defensa del mundo laboral, campesino y universitario.

Sin embargo, sus tareas no se acababan ahí. En su labor asistencial se crearon y coordinaron Comedores Infantiles y Policlínicos, se reubicó a personas que eran perseguidas por los servicios de seguridad y se fomentaron las organizaciones de otras entidades, tal como sucedió con la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), quizá las más visible y persistente de las asociaciones de víctimas de la violación a los Derechos Humanos en Chile: En efecto, en el plano cuantitativo se estima que entre fines de 1973 y diciembre de 1975 -su periodo de existencia-, COPACHI recibió más de 40.000 personas solicitando atención jurídica, registró más de 70.000 atenciones médicas y recibió a un total de 35.000 niños que diariamente comían en los Comedores Infantiles. Su presencia se verificó en 25 otras zonas del país, además de la ciudad de Santiago.

La labor de este Comité terminó cuando las autoridades de la Dictadura solicitaron al cardenal Raúl Silva Henríquez el fin de la institución, por considerarla un elemento de conflicto entre el Estado y la Iglesia, puesto que era un espacio que

prestaba ayuda a los “enemigos de la Patria”. Para los personeros del régimen militar COPACHI era un centro manipulado por los “marxistas leninistas” con el fin de alterar la tranquilidad ciudadana y la quietud pública, que además aportaba a la campaña de desprestigio y desinformación que se difundía por el mundo sobre la situación chilena. Debido a la presión que ejercieron los militares sobre los funcionarios y las iglesias cristianas, ejemplificado en la detención y expulsión del abogado José Zalaquett, así como en la prohibición de ingreso al país del obispo luterano Helmut Frenz, se decidió poner fin al Comité Pro-Paz. Es así como en carta fechada 14 de noviembre de 1975 el cardenal Raúl Silva Henríquez acató la orden de poner término al Comité en un plazo razonable; pero, haciéndose responsable de la labor evangélica que significaba asistir a los prójimos con necesidades físicas, laborales, jurídicas y de cualquier otro tipo, se confirmó que la continuación de estas tareas podía ser llevada a cabo de manera independiente por cada una de las Iglesias que formaban el COPACHI, dentro de sus organizaciones eclesiales y en un marco de fraterna colaboración ecuménica. En el caso específico de la Iglesia Católica, en inmediato reemplazo del COPACHI se organizó la Vicaría de la Solidaridad.

La Vicaría de la Solidaridad.

Por decreto arzobispal N° 5-76, el 1 de enero de 1976 el cardenal Raúl Silva Henríquez creó la Vicaría Episcopal de la Solidaridad, que de forma explícita buscó dar continuidad a los objetivos del COPACHI, pero esta vez bajo el amparo de la Iglesia Católica, y específicamente de su Arzobispo, con el fin de debilitar las presiones por parte de la Dictadura, que como antes comentábamos había terminado con el “Comité Pro-Paz”. De esa forma la misma Iglesia Católica asumía su prestigio institucional y su poder de influencia en el Gobierno como herramientas útiles para la acción humanitaria. En ese marco, las tareas que la Vicaría de la Solidaridad se planteó fueron atender a los chilenos que se encontrasen en grave necesidad económica o personal, procurando brindarles asistencia jurídica, económica, técnica y espiritual. En cuanto a su marco doctrinal, estuvo guiada por la Carta Pastoral del 25 de julio de 1975, redactada por el propio cardenal Silva Henríquez.

“En nuestro plan y programa de acción pastoral 1975 (...) hemos subrayado el tema de la solidaridad como servicio con que la Iglesia quisiera impregnar

a la sociedad. Allí recordamos la hermosa y cristiana definición de solidaridad: ‘Dependencia mutua entre los hombres que hace que no puedan ser felices unos si no lo son los demás’. Mientras haya tantos que tienen hambre, que estén enfermos, que no tienen trabajo, que viven en la inseguridad, ningún cristiano puede sentirse cómodo, indiferente, no preocupado ni satisfecho con el mundo y la sociedad en que vive. El solidario siente como propios los problemas de la sociedad, porque ama a sus hermanos los hombres y tiene un prejuicio favorable por todos ellos: ni los discrimina por su clase, sus ideas, ni siquiera por sus yerros y pecados. El cristiano no siente tener enemigos y devuelve bien por mal.”

Así, la Vicaría de la Solidaridad inició su trabajo con fiel apego a la doctrina evangélica y a la interpretación cristiana de los Derechos Humanos, entendida en lo fundamental como rechazo y denuncia de las situaciones en las cuales el Estado renunciaba a proteger los derechos básicos de las personas, así como cuando actuaba de forma sistemática en su violación. En este sentido, para los documentos de la Vicaría, así como para el conjunto de las asociaciones de defensa y promoción de los Derechos Humanos durante el periodo, existía una vinculación directa entre la Doctrina de Seguridad Nacional que alimentaba a las dictaduras militares latinoamericanas, y la aplicación de la categoría de enemigo interno que éstas aplicaban a una parte de su población, legitimando con ello el uso de formas atroces de violencia, la represión masiva y la desaparición forzada de personas.

El reconocimiento de esta base estructural de la violación de los Derechos Humanos supuso, entonces, que la Vicaría de la Solidaridad se colocara en una posición de crítica a las autoridades, lo que en varias ocasiones significó un enfrentamiento directo entre las autoridades eclesiásticas y los representantes de la Dictadura, siendo quizá los más dramáticos el asesinato por parte de funcionarios de Carabineros de Chile de uno de sus funcionarios, el sociólogo José Manuel Parada (1950-1985), y el duro enfrentamiento entre la Iglesia y la Justicia Militar por la cautela de los Archivos de la Vicaría, que contenían información en torno a las víctimas de la represión política y miembros de la resistencia al régimen. A pesar de estas presiones y amedrentamientos, la Iglesia Católica chilena no dejó de jugar un papel central en la rearticulación de espacios de diálogo que favorecieran el apaciguamiento y término del régimen autoritario, convocando a instancias de diálogo y apertura entre éste y sus

opositores. En tal sentido, la iniciativa del Acuerdo Nacional para la Transición a la Plena Democracia, definida en agosto de 1985, fue un ejemplo de ello.

A lo largo de su existencia la Vicaría de la Solidaridad, encabezada sucesivamente por Cristián Precht, Juan de Castro, Ignacio Gutiérrez, Santiago Tapia y Sergio Valech, se coordinó con distintas organizaciones de defensa de los Derechos Humanos a nivel nacional, latinoamericano y mundial, como describiremos en el próximo apartado. Junto con ello organizó eventos públicos que visibilizaron la situación de violación a los Derechos Humanos en Chile, tales como la declaración de 1978 como el “Año de los Derechos Humanos” y la realización en el país de un Simposio Internacional sobre la temática. Del mismo modo, incorporó en sus áreas de trabajo humanitario la ayuda jurídica a las y los perseguidos, presentando miles de recursos de amparo una y otra vez rechazados por el Poder Judicial, pero claves para la reivindicación de la memoria histórica y la justicia una vez concluida la Dictadura.

Además de lo anterior, la Vicaría de la Solidaridad colaboró en la organización del Comité Pro-Retorno, instancia que se concentró en la reinserción de las familias que volvían del exilio. Dentro de su radio de acción la defensa de los derechos de los trabajadores fue un punto sustancial en su desarrollo programático. Se creó el Departamento de Asesoría Laboral que se convirtió en la Vicaría de la Pastoral Obrera (actual Vicaría Pastoral Social y de los Trabajadores); y en el caso del mundo rural el Departamento Campesino cobijó las demandas y contribuyó con asesorías a los organismos y organizaciones sindicales campesinas autónomas.

El fin de la Dictadura fijó un nuevo marco social en el cual los estados de excepción y la violación sistemática de los Derechos Humanos ya no tenían lugar. Sin embargo, para la continuación de sus labores sectoriales, se constituyó en agosto de 1992 la Fundación Solidaridad con el fin de continuar con los talleres laborales desarrollados por la institución; y al mismo tiempo, la Fundación de Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad con el fin de proteger y custodiar sus archivos, los que han sido declarados por la UNESCO como Patrimonio de la Memoria Mundial en 2002, graficando con ello tanto la gravedad de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas en Chile, como la valentía de aquellas personas e instituciones que denunciaron

esta situación y se comprometieron con la defensa y amparo de las víctimas.

La Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC)

De modo paralelo a la creación del COPACHI, es decir a días del golpe de Estado, se articuló por iniciativa y gestión de organizaciones de inspiración religiosa una institución destinada en la inmediata necesidad de procurar protección y defensa humanitaria a los miles de extranjeros residentes en Chile y comprometidos con el gobierno de la Unidad Popular. Tanto por efecto de la atracción generada en muchos y muchas ciudadanas de países latinoamericanos por el proyecto de la “Vía Chilena al Socialismo”, como por la recurrencia de Dictaduras Militares en los países de la región -Brasil y Uruguay-, que habían obligado al exilio en Chile a muchos de ellos, la presencia de extranjeros que eran perseguidos en Chile se transformó en una situación de emergencia humanitaria.

La institución que intervino para buscar solucionar esta crisis recibió en un primer momento el nombre de CONAR, el Comité de Ayuda a los Refugiados, que tendría un carácter ecuménico, presidido por el obispo luterano Helmut Frenz. Sus tareas principales fueron la asistencia material y espiritual de los refugiados y la asesoría legal en sus procesos de salida forzada del país. CONAR también logró el apoyo de ACNUR, la Cruz Roja internacional, la Comisión Internacional de Migraciones Europeas (CIME) y el Consejo Mundial de Iglesias, organizando una serie de refugios para asilados, así como contactando embajadas de naciones que recibieran a perseguidas y perseguidos políticos, víctimas algunos de ellos de un segundo exilio consecutivo.

Las Iglesias Católica y Luterana pusieron inmediatamente sus instalaciones a disposición del CONAR, gracias a lo cual miles de refugiados encontraron hospedaje y protección humanitaria en los primeros días de la Dictadura. En aquellos recintos muchas veces se izaron las banderas de la Cruz Roja y de las Naciones Unidas, hecho que hasta cierto punto les proporcionó protección internacional, quedando así de manifiesto el carácter global del fenómeno, la existencia y persistencia de redes internacionales de apoyo con ocasión de crisis humanitarias, y la cohesión de las distintas instituciones religiosas en su

reacción en defensa de los *Derechos Humanos*.

La clausura de CONAR por la Dictadura en agosto de 1974 obligó de alguna forma a la constitución de una institución que la reemplazase en la atención a los extranjeros, a los cuales se agregaban las y los chilenos que también salían al exilio, y en la protección de perseguidos y perseguidas políticas en el país y ante la situación de indefensión en las cuales muchas veces quedaban sus familias. Por ello, y en busca de lograr reunir y canalizar la ayuda que provenía desde el resto del mundo, y en particular las instituciones con vocación humanitaria de las iglesias del planeta, el 1 de abril 1975 se fundó FASIC, que agrupó desde su inicio a representantes de las iglesias cristianas presentes en el país, encabezado por el obispo luterano Helmut Frenz hasta su prohibición de ingreso al país pocos meses más tarde.

Si bien una de las tareas humanitarias iniciales de mayor magnitud que FASIC emprendió fue el apoyo y protección de la salida de miles de exiliados chilenos a lo largo de los primeros años de la Dictadura, las labores desarrolladas en Chile por éste prontamente se abocaron también al plano interno. Así, se desarrollaron programas de protección y ayuda a los miles de prisioneros y prisioneras políticas existentes en el país. Junto con ello, desde fines de 1975 se implementó en colaboración con ACNUR un programa de reunificación familiar para aquellas y aquellos que habían partido al exilio sin su gente, permitiendo la salida desde el país hasta 1977 más de dos mil personas. De forma coherente, al momento de iniciarse el retorno de éstas familias, FASIC colaboró con la organización y apoyo tanto en el ámbito médico como de reinserción laboral.

Sin embargo, no todas y todos los que salían de los centros de detención se fueron del país, lo cual derivó en la necesidad de intentar posibilitar su reinserción en el clima hostil de la Dictadura. Esta situación fue resuelta con la implementación de talleres laborales y la entrega de préstamos, así como con ayuda económica para cubrir gastos de vivienda, alojamiento y escolaridad. El retorno de quienes habían estado detenidos dejó en evidencia además los daños provocados por la tortura, utilizada de forma sistemática por los agentes de la Dictadura, tal y como la investigación histórica y la memoria social lo ha demostrado.

Este factor particular motivó que de forma organizada a partir de 1977 bajo el alero del FASIC se implementaran programas de atención en psiquiatría

y acompañamiento terapéutico de las víctimas de tortura. Psiquiatras como Fanny Pollarolo y Paz Rojas iniciaron esta tarea, que a la brevedad se reconoció como indispensable, articulándose redes y apoyos con el resto de las organizaciones de acción humanitaria ya existentes. Del mismo modo, esta instancia de apoyo derivó en la generación de las primeras publicaciones que denunciaban la tortura y la violación a los Derechos Humanos en Chile.

El inicio de las protestas populares contra la Dictadura en 1983, en el contexto de una profunda crisis económica detonada en 1981, provocó un cambio importante en la realidad de la crisis humanitaria experimentada por el país, en lo fundamental porque la represión política se amplió a vastas capas de la población, particularmente la más pobre, aumentado con ello la violación a los *Derechos Humanos* perpetradas por los agentes del Estado. Cada una de las jornadas de protesta experimentadas entre 1983 y 1987 dejó decenas de muertos, cientos de detenidos y nuevas víctimas de tortura. Ante ello y la dejación general de los Tribunales de Justicia en la protección de los derechos básicos de los y las perseguidas, bajo el alero tanto de la Vicaría de la Solidaridad como de FASIC, se organizaron iniciativas de apoyo y protección legal, así como de denuncia y promoción de asociaciones locales de defensa de los *Derechos Humanos*.

Muchas de estas organizaciones, a su vez, sirvieron como germen de reconstitución del tejido social violentamente acosado por la Dictadura, y encontraron en las instituciones de apoyo humanitario de inspiración religiosa un lugar seguro para su recomposición.

Conclusiones: Planos y proyección de la acción humanitaria de inspiración religiosa.

Como hemos podido ilustrar hasta aquí, y a modo de síntesis de lo antes expuesto, el examen histórico de la acción humanitaria emprendida por instituciones de orientación religiosa en el contexto de la Dictadura Militar chilena deja de manifiesto que esta labor fue desarrollada en múltiples planos, que de forma muy relevante lograron tanto abocarse a las variadas formas que asumió la violación a los *Derechos*

Humanos en el país, como adaptarse a las nuevas condiciones que la situación de represión política suponía.

Así, desde la emergencia de la acción en favor de la protección de los perseguidos y perseguidas políticas en el país, la gestión de la salida fuera de Chile, la atención tras los daños de la detención y la tortura, estas instituciones ampliaron y diversificaron sus acciones y campos de actividad hacia la promoción de la asociatividad disidente, el retorno de las y los exiliados, y la defensoría jurídica de quienes se manifestaban en contra de la Dictadura.

De este modo se demostraba el compromiso humanitario de las organizaciones aquí reseñadas, al mismo tiempo que su capacidad de obviar diferencias estrictamente religiosas en función de asumir la tarea de protección y defensa de los *Derechos Humanos*, independiente de las creencias o posición de quienes eran víctimas de la violación de estos. Al momento de articular este conjunto de acciones, y a lo largo y ancho de sus declaraciones y documentos, la centralidad asumida por los conceptos de *Solidaridad* y *Derechos Humanos* es significativa. Como al inicio de esta comunicación expusimos, ambos conceptos operaron como clave de ingreso de las instituciones religiosas a una situación de crisis política mayor, marcada por la represión y la violencia, y reconocida como ámbito secular.

En ese contexto, *Solidaridad* y *Derechos Humanos* fueron canales que se concretaron en protección legal, atención médica, apoyo social y laboral, acompañamiento psicológico y promoción de asociatividad, todas ellas herramientas indispensables para la reconstrucción de una sociedad sana. Junto con ello, el registro y tenacidad de estas instituciones en su lucha por los *Derechos Humanos* permitió la elaboración de políticas de reparación y reconciliación una vez concluida la Dictadura, así como el reconocimiento histórico y la perduración de una memoria social que intentó ser negada por la Dictadura.

A la larga, además, han sido estos registros los que han facilitado la consecución de justicia nacional e internacional, y castigo para algunos de los responsables de las violaciones a los *Derechos Humanos* ocurridas en Chile durante la Dictadura Militar.

Hoy en día, el papel de las instituciones de orientación religiosa, de forma coherente con su facultad de

adaptación y su sensibilidad ante situaciones de riesgo humanitario y de vulneración de derechos, es visible en Chile tanto en los sectores sociales más empobrecidos del país, por medio de la persistencia de instancias de apoyo laboral y a la escolaridad y la infancia, como de manera particular con los miles de inmigrantes que a lo largo de las últimas décadas se han instalado en Chile. Tal y como sucede en otras latitudes, las mujeres y hombres que salen de sus países por necesidades económicas o conflictos políticos muchas veces encuentran dificultades en sus contextos de acogida, así como las consecuencias del cambio cultural y el abandono de sus familias.

Para responder a esta situación, y solo para citar un caso, el Instituto Católico de Migración (INCAMI), fundado en 1955, ha mantenido y acrecentado continuamente una labor de apoyo y defensa de los migrantes, entregando asesoría legal, laboral, cursos

de formación en derechos, y campañas “por una migración libre y digna”, denunciando la trata de personas de la que son víctimas muchos de los inmigrantes fronterizos, e informando acerca de los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes. De esa forma, la aplicación práctica de la *Solidaridad* y la protección de los *Derechos Humanos* siguen siendo expresión de la acción humanitaria de base religiosa que hemos tratado de reseñar.³⁸

38 Bibliografía sugerida por el autor: Manuel Bastías (2013); Calvo, O. y Parra, M., (2012); Correa S. et. als., (2001); Fernández, David (1996); Mario Garcés y Nancy Nicholls (2005); Gaudichaud, F. (2005); Habermas, J. (2006); Hurtado, A. (1947); Kaufmann, S. (2014); Koselleck, R. (1993, 2009); Lowden, Pamela (1996); Löwy, M. (1999); Luhmann, N. (2007); Patricio Orellana y Elizabeth Quay Hutchison (1991); Silva, E. (2014); Stern, Steve (2009 y 2013). (Ver bibliografía general al final de este volumen. Nota del editor).

9 Sotanas en el barro. El Instituto Misionero de la Consolata la pastoral humanitaria en Colombia (1947–2007)³⁹

Maurizio Ali

Territorios de frontera, colonización y conflicto

La experiencia misionera en las selvas colombianas representa uno de los factores más importantes y menos conocidos de la historia de este país. A través de una perspectiva interdisciplinaria con un punto de vista al mismo tiempo antropológico, histórico y teológico, el presente trabajo quiere analizar los sesenta años de presencia del Instituto de los Misioneros de la Consolata (de aquí en adelante IMC), su labor humanitaria y su visión del desarrollo humano en los territorios de misión correspondientes a los departamentos de Caquetá y Putumayo, los cuales se encuentran en el sector septentrional de la región amazónica, una de las áreas del mundo con mayor riqueza y diversidad de especies animales y vegetales (Gobernación del Caquetá, 2002; Pineda y Alzate, 1993).

Sin embargo, esta abundancia de recursos naturales ha generado a lo largo de los últimos dos siglos, desde la llegada de las primeras empresas en el área, una

dinámica económica basada en el aprovechamiento insostenible y violento del territorio que ha afectado no solo el medio ambiente sino también los grupos humanos que lo habitan (Pineda, 1995a).

Desde entonces esta zona ha sido el epicentro de una crisis humanitaria muy grave, a tal punto que, para usar los términos de la antropóloga colombiana Margarita Serje, no resulta exagerado definirla como un territorio de frontera, es decir, como una tierra de nadie en la cual la crónica ausencia del Estado y de mecanismos de garantía jurídica ha generado un contexto de violencia todavía irresuelto (Serje, 2005). De hecho, en este contexto las selvas de Caquetá y Putumayo, “esa tierra inhóspita de clima malsano, caliente y húmedo, de largas distancias, aislamiento y dispersión” (Mazzoleni, 2008:10), se han constituido como una verdadera frontera geográfica para las ambiciones de soberanía de los poderes públicos y privados del país.

Exactamente esta característica hizo que los bosques amazónicos se volvieran, con el pasar de los siglos, el lugar de acogida no solo de indígenas rebeldes, piratas y contrabandistas, sino también de cimarrones y evadidos, bandoleros, criminales y actores armados. No en vano durante los primeros años del siglo veinte las guerrillas liberales buscaron refugio en aquellas mismas regiones en las cuales, todavía en la actualidad, la presencia de los grupos armados responde a la clara exigencia estratégica de poderse esconder (Andrade, 2004); la misma exigencia que desde el tiempo de las caucherías, induce a muchas empresas extractivas con alto impacto ambiental a preferir los lugares difícilmente accesibles para desarrollar sus operaciones.

³⁹ Este texto recoge una parte de los resultados de la investigación etnográfica “Memorias de la selva”, realizada en el marco del proyecto “El Instituto Misionero de la Consolata en el sur de Colombia”, financiado por el Instituto Misionero de la Consolata, liderado por Padre Matthew Arose Magak IMC y realizado gracias al apoyo activo del equipo de investigadores que ha acompañado el trabajo en el terreno: Iván Buelvas Arrieta, Angélica Ruiz y Stefany Olaya. Se agradece al Profesor David Amórtegui (Universidad Manuela Beltrán, Colombia), quien ha revisado pacientemente el desarrollo de este empeño, y el grupo de reflexión crítica “Justice”, cuya obra -especialmente su paradigmática “Waters of Nazareth”- ha inspirado numerosos pasajes de lo que sigue.

Esta problemática ha generado en las áreas rurales de Colombia un contexto conflictivo causado exactamente por una dinámica de desarrollo y colonización, y por la combinación de factores como la injusta distribución de la tierra y la consecuente concentración de la propiedad agraria, y la violencia crónica que flagela algunas regiones del país (Giraldo y Ladrón, 1981; Richani, 2002; Ali, 2010). Se trata de aquel fenómeno que eufemísticamente se define como colonización rural, y que más precisamente debería ser definido como desplazamiento forzado, es decir, un proceso que obliga a la población rural a desplazarse de un lado al otro del territorio nacional para asegurarse una parcela de cultivo o para escapar de la violencia del conflicto armado (véase Rocío, 2008a).

En este sentido los Departamentos de Caquetá y Putumayo podrían considerarse, desde un punto de vista demográfico, como el resultado del desplazamiento de campesinos originarios de otros departamentos (Huila, Tolima, Antioquia, Caldas, Valle, Quindío, Cundinamarca, Boyacá y Nariño), los cuales en su búsqueda de un futuro mejor y detrás de la quimera de una posible bonanza, interactuaron queriéndolo o no con un medio geográfico hostil y desconocido: la selva amazónica (Mazzoleni, 2008).

De hecho este territorio fue conquistado y sometido en un proceso de adaptación socio-biológica invasivo y violento; se trató de domesticar la selva con los pocos recursos disponibles para enfrentar una empresa tan arriesgada, y los únicos dispuestos a alistarse para llevar a cabo esta hazaña fueron los campesinos, obreros y refugiados de la violencia, es decir los elementos más marginales de la sociedad nacional burguesa.

Sin embargo, la expansión de la frontera agrícola y el desarrollo del capitalismo agrario han traído una crisis del modelo de subsistencia agrícola y de la hipótesis de Chayanov, el notable sociólogo soviético considerado uno de los padres fundadores de la moderna disciplina de la economía rural, el cual consideraba que los campesinos tienden por naturaleza a la mera sustentación, y a pesar de su eventual inserción en el esquema capitalista local y global, a la reproducción de su modo de producción tradicional (Chayanov, 1974). Empero, en Caquetá, exactamente para sustentarse, los campesinos se ven obligados a modificar sus patrones económicos tradicionales y a cultivar para vender, monetizando sus parcelas en una dinámica que menos idílicamente de lo que podía

imaginar Chayanov, nos enfrenta con el problema de la proletarización del campesinado moderno y de los pueblos indígenas que adoptan el modo de producción agrícola mercantil (Taussig, 1993).

La irrupción de los cultivos ilícitos en la región a finales de los años setenta del siglo pasado, ha contribuido a complicar este panorama de referencia (Franzoi, 2003); el narcotráfico se ha vuelto el nuevo alimentador de la violencia en el área y ha radicalizado el ya inhumano conflicto que enfrenta a la insurgencia, la contrainsurgencia y el paramilitarismo colombiano en la Amazonía; sin contar que al contexto de subsistencia y de calidad de vida precaria se ha añadido la creación de un paisaje social regido por aquella normatividad consuetudinaria conocida popularmente con el nombre de “ley del monte” (*Monte de ayer, monte de hoy...*, 2008).

La evangelización en Colombia

Desde un punto de vista histórico la Conquista y la evangelización de Caquetá y Putumayo coincidieron en sus orígenes y tuvieron desarrollos convergentes. Hasta la llegada del IMC, por más de cuatro siglos la misión católica en las selvas meridionales de Colombia fue funcional a las exigencias coloniales, apoyando en sendas ocasiones las acciones de ocupación violenta y el genocidio de los pueblos indígenas. Durante la larga temporada que va desde la llegada de los conquistadores al país, a comienzos del siglo catorce, hasta la llegada del IMC a mitad del siglo veinte, la administración de esos territorios fue encargada a los frailes Dominicos, Franciscanos, Jesuitas y Capuchinos (Cárdenas, 1987). Sin embargo, debido a las dificultades del contexto ambiental y a la resistencia de las poblaciones nativas, ninguna de estas congregaciones pudo establecer misiones de larga duración en los territorios que les habían sido encomendados (López, 1997).

Además, por lo menos hasta la segunda década del siglo diecinueve la Iglesia y los sacerdotes operantes en Colombia dependieron para su subsistencia y organización del sistema del Patronato (una concesión papal por la cual la organización y la administración eclesiástica del Nuevo Mundo se entregaban a la Iglesia Metropolitana de Sevilla): una medida que favoreció el surgimiento de Iglesias locales estrechamente vinculadas con las élites criollas y con sus intereses económicos, y “prácticamente sin

relaciones con la Santa Sede” (López, 1997: 4). Fue sólo en 1887, a un año de vigencia de la primera Constitución de la República de Colombia, cuando se definió a través de un Concordato el nuevo esquema de relaciones entre la Iglesia colombiana y el Estado (CEC, 1986).

En este contexto muchos sectores religiosos se acercaron a las estructuras del partido Conservador, sobre todo en función de la creencia sobre éste como el único válido defensor de la Iglesia en la arena política y el solo digno contrincante del anticlericalismo del partido Liberal. Esta peligrosa alianza, que no se limitó a Colombia, pues se repitió con formas parecidas en otros países del continente, alimentó virulentas disputas y conflictos sociales hasta el punto que a finales del siglo diecinueve la prensa nacional colombiana se encontraba tan fuertemente polarizada, que la facción anticlerical fomentó una campaña de opinión dirigida al descrédito de los religiosos extranjeros, y en algunos casos a su expulsión, también por efecto de los sentimientos xenófobos de la comunidad política, empresarial, comercial y agroindustrial del país (Mantilla, 2002).

El conflicto ideológico llegó a su cima en 1936, cuando el Gobierno dirigido por el Presidente Alfonso López Pumarejo, compuesto por un directorio liberal y en su mayoría anticlerical, desarrolló un Proyecto de Reforma Constitucional que suprimiendo el nombre de Dios del incipit de la Carta Magna, evitaba a reconocer explícitamente los derechos especiales de la Iglesia en el territorio colombiano. La respuesta de la Iglesia fue implementar “una pastoral intransigente y, en muchos casos, hostil contra los Liberales” (López, 1997: XII), que facilitó el camino al directorio Conservador, explícitamente apoyado por el obispado, permitiéndole volver a la Presidencia de la República en 1946 (González, 1994). A partir de este momento, el país volvió a un proceso de recristianización en muchos casos forzada a través de la educación religiosa obligatoria y de otras medidas radicales que, en algunos casos, contribuyeron al estallido de episodios de violencia antirreligiosa (Mantilla, 2002; González, 1997). Se trataba de sucesos que es preciso entender en el marco de aquel clima general de crisis social que fue el caldo de cultivo de la Violencia que explotó en 1948 con el Bogotazo, la rebelión civil que siguió al asesinato del caudillo Jorge Eliécer Gaitán (Jaramillo, 1999).

Fue este el contexto que encontraron los primeros misioneros del IMC cuando pusieron pie en Colombia.

El Instituto Misionero de La Consolata: Pródromos y llegada a Colombia

Para comprender a cabalidad las lógicas operativas de los misioneros de la Consolata en las selvas colombianas, debemos dar un paso atrás y detenernos para intentar esbozar un breve perfil de la Congregación y del contexto histórico en el cual se desarrollaron los inicios de esta aventura misionera.

La Congregación de los Misioneros de la Consolata nació el 29 de enero de 1901 por voluntad de un sacerdote italiano, José Allamano, animado por el deseo de crear una misión *ad gentes* cuyo primer objetivo fuera el desarrollo humano de las comunidades en contexto de conflicto más que la conversión de los infieles (Tubaldo, 1983). Los primeros misioneros consolatos compartían las mismas condiciones socio-económicas: Se trataba de jóvenes de extracción campesina u obrera, con una escasa formación teológica y con competencias eminentemente prácticas, sobre todo en el campo de la albañilería, de la agricultura y de la mecánica (Accoto, 2001).⁴⁰ En sus comienzos el territorio de misión del IMC se limitó a las postrimerías orientales del Cuerno de África, con la función asignada por la Santa Sede de evangelizar los territorios que se encontraban en la esfera de influencia del Reino de Italia (IMC, 1942). Durante la Segunda Guerra Mundial, las misiones africanas del IMC fueron intervenidas por las tropas Aliadas, pues las consideraban como centros de dispersión de la ideología fascista, y muchos Padres Consolatos sufrieron la deportación (Trevisol, 1989; AIMC, 1949).

Con el fin de las hostilidades la Congregación se encontró con un gran número de misioneros disponibles y deseosos de poder franquear nuevamente las fronteras patrias. La violencia de la guerra y las

40 A diferencia de lo que pasa en otras órdenes misioneras en las cuales se da prioridad a la formación religiosa previamente al envío de laicos y religiosos a tierra de misión. Por ejemplo, la formación de los misioneros jesuitas empieza con un noviciado de formación sacerdotal de dos años, continúa con un proceso de formación intelectual en humanidades, filosofía y teología, y culmina con dos o tres años de “prácticas apostólicas”: un período de magisterio en colegios o/ y otros ámbitos (las parroquias, las asociaciones, los medios de comunicación) destinado a fortalecer las competencias pastorales; finalmente, una vez establecido su destino, el misionero sigue una formación profundizada acerca de su futura tierra de misión, su lengua y su cultura.

injusticias vividas alimentaron las vocaciones de muchos jóvenes y de otros no tan jóvenes motivados a seguir el camino misionero; y además había un gran número de Padres que habían sido huéspedes de los campos de concentración ingleses y no habían podido o querido, en algunos casos, regresar a sus antiguas tierras de misión (IMC, 1949). Indudablemente, este factor tuvo un fuerte impacto en diseño de nuevas rutas de evangelización dirigidas hacia América Latina (Argentina, Colombia y Brasil), Sur África, Estados Unidos y Portugal (López, 1997).

En 1945, una vez terminado el conflicto, la Santa Sede decidió enviar a Colombia como Nuncio Apostólico al Monseñor José Beltrami. Este piemontés, quien había vivido en carne propia las atrocidades y los sufrimientos de dos conflictos mundiales, se encuentra en el origen de la llegada del IMC a Colombia, y su primera preocupación fue reorganizar y ordenar los espacios de acción de la Iglesia en el entonces vastísimo Vicariato Apostólico de Caquetá (alrededor de 300.000 km²), del cual dependían las capellanías militares del sur del país, apoyándose en una congregación cuya reputación no estuviera minada por escándalos ni acusaciones de partidismo, requerimiento que excluía prácticamente todas las otras congregaciones que operaban en Colombia. Su elección recayó sobre el IMC, una Congregación “joven”, no comprometida políticamente y dotada de una experiencia concreta en zonas de conflicto (Tebaldi, 1999; véase también AIMC, 1949).

El primer equipo misionero llegó en Colombia en 1947, dirigido por el padre Antonio Torasso. Los Padres precursores asistieron, el 9 de abril de 1948, a los eventos del “Bogotazo”,⁴¹ presenciando un sinnúmero de asesinatos y destrucciones que dejaron una huella indeleble en la memoria de los jóvenes misioneros italianos (un miembro del equipo, el padre Boetti, hasta fue encarcelado y liberado solo gracias a la intervención diplomática del Nuncio Apostólico). (Cf. Accoto, 2001).

Primeras iniciativas de paz

En 1951 el Vicariato Apostólico de Caquetá fue finalmente sometido a una división que dio vida a las

41 Nombre con el cual se conocen los eventos de violencia acaecidos a raíz del asesinato en Bogotá, el 9 de abril de 1948, del líder popular Jorge Eliécer Gaitán (Nota del editor).

tres jurisdicciones eclesiásticas de Leticia, Sibundoy y Florencia (Tebaldi, 2001). Como primer Vicario Apostólico de Florencia fue nombrado Monseñor Antonio María Torasso, acompañado por un equipo de misioneros consolatos, mientras que las otras jurisdicciones quedaron bajo el cuidado pastoral de los padres capuchinos españoles.

Desde aquel entonces la presencia de los consolatos en la región ha sido constante. Además, el ascenso en la escala administrativa nacional del Caquetá, al ser elevado a Intendencia en 1950, inauguró también el más reciente rumbo histórico de la región, cuyo desarrollo, como veremos más adelante, se ha basado en una fuerte relación entre lo político y lo eclesiástico.

En marzo de 1951 se realizó la primera misión de exploración Vicarial, con el objetivo de analizar las necesidades primarias y pastorales en los alrededores de Florencia, cuyos resultados subrayaron cómo sus pobladores se encontraban expuestos e indefensos ante los fenómenos de bandolerismo que se manifestaban en la región. Efectivamente, las dificultades no tardaron en llegar: en septiembre del mismo año una formación compuesta por 300 bandoleros ocupó y saqueó el pueblo de San Vicente del Caguán (González, 2011); y alrededor de 600 personas tuvieron que desplazarse de San Vicente hasta La Tagua, a casi 400 kilómetros de distancia. El Vicariato envió un equipo misionero por los ríos Caquetá y Orteguzza para tomar contacto con los desplazados y negociar con el comandante de la Base Aérea de Tres Esquinas para que se organizara una marcha de regreso protegida por la Fuerza Aérea de Colombia (FAC) que permitiera a los desplazados volver a sus tierras de manera segura. La misión -aparentemente imposible- funcionó y más de 200 personas pudieron volver a sus hogares (Molano, 1989). Además, los misioneros contribuyeron concretamente a la reconstrucción de San Vicente, ayudando sus habitantes en las tareas relacionadas con la edificación de alojamientos, la distribución de agua potable, la salud pública⁴² y la reorganización de las instituciones educativas caqueteñas, las cuales se encontraban en estado de total abandono debido al escaso interés proporcionado por los capuchinos que habían

42 De una cierta manera los Consolatos aplicaron *ante litteram* una estrategia que priorizaba la satisfacción de aquellas exigencias que desde hace una década han tomado relevancia en la agenda humanitaria internacional y que son conocidas bajo el acrónimo WASH (*Water, Sanitation and Hygiene*, es decir Agua, Saneamiento e Higiene).

precedido a los consolatatos (Ver Bonilla, 1986), lo cual les permitió ganarse la confianza de la población.

A pocos días de distancia, el Gobierno colombiano encargó al Estado Mayor del Ejército una acción demostrativa en contra de los bandoleros de San Vicente. El resultado fue la encarcelación de más de 400 personas acusadas de complicidad con la *chusma*,⁴³ los cuales, a pesar de no estar directamente implicados con los crímenes del septiembre precedente, se encontraban a la espera de ser juzgados. Monseñor Torasso comenzó entonces una larga serie de coloquios con las autoridades civiles y militares para conseguir liberar paulatina y progresivamente a los presos, y en 1952 lanzó una campaña de paz en Caquetá. Su esfuerzo le valió el nombramiento en el Comité Pro Paz y en el Comité Nacional Católico de la Cruzada de la Paz, que tenían sus sedes en Bogotá. A través de estos foros el Obispo pudo lanzar sus arremetidas contra las acciones y situaciones inhumanas que se vivían cotidianamente en las cárceles de la selva caqueteña (IMC, s.f.).⁴⁴ Su campaña consiguió una cierta visibilidad, y gracias a su cabildeo en menos de un mes la mayoría de los presos fueron liberados; pero tuvo también que lidiar con las acusaciones de quienes confundían su obra de pacificación y rehabilitación con una forma de apoyo a la delincuencia, hasta el punto que en los ambientes conservadores se había identificado a monseñor

43 Término despreciativo para identificar a los miembros de los grupos de oposición y, por extensión, a los sectores marginales de la población rural. (Tan despectiva como el término “bandoleros”, con el cual se designó en la época de modo indiferenciado a grupos campesinos levantados en armas para defenderse de la “violencia oficial”, y a delincuentes al servicio de agentes de violencia rural (Nota del editor).

44 Hay que anotar que estas iniciativas nunca tuvieron el apoyo explícito de la Conferencia Episcopal Colombiana ni de la Santa Sede. La existencia de tales procesos nos demuestra cómo los diferentes organismos de la Iglesia Católica, por lo menos durante el periodo y para el espacio geográfico aquí examinado, no actuaron de manera unívoca ni unitaria; y cómo, por el contrario, algunas congregaciones han operado de forma autónoma y a menudo en discrepancia con las líneas de acción establecidas por las instancias centrales de Bogotá y del Vaticano. *Mutatis mutandis*, esta misma tendencia se ha evidenciado con la difusión de los procesos heterodoxos relacionados con la teología de la liberación, con el disenso expresado por las comunidades católicas obreras de base y, de manera más radical, con la adhesión de algunos sacerdotes a los grupos insurgentes, como fue el caso de Manuel Pérez Martínez, Laurentino Rueda, Domingo Laín, José Antonio Jiménez, Diego Cristóbal Uribe, Bernardo López Arroyave y Camilo Torres Restrepo (todos miembros del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional - ELN).

Torasso como el “Obispo de los bandoleros” (Franzoi, 2001).

En aquellos días el golpe de Estado del general Gustavo Rojas Pinilla había subvertido el orden constitucional, y el presidente legítimo, Laureano Gómez, decidió abandonar el país para refugiarse en España. El nuevo gobierno ofreció propuestas de paz y desarme a los varios grupos guerrilleros, y el Vicariato se propuso colaborar en esta tarea. Sin pedir permiso a las autoridades eclesíásticas nacionales, Monseñor Torasso decidió contactar a los rebeldes para evaluar la situación desde el terreno (Mazzoleni, 2008).

La situación en Caquetá se volvió más compleja cuando el Gobierno, sin consultar a los pobladores locales ni a los misioneros residentes, decidió lanzar un programa de colonización por el río Peneya. El IMC fue encargado de continuar y de ayudar a los colonos con la misma estrategia de concertación y de reconstrucción desde abajo que había aplicado con los desplazados de San Vicente (Diócesis de Florencia, ¿1980?).

En 1955 la Conferencia Episcopal Colombiana emanó una pastoral colectiva en la cual se expresaba una firme condena de la avanzada socialista en el país,⁴⁵ y un manifiesto temor por las iniciativas sindicales de la Confederación Nacional del Trabajo (CNT). Muchos misioneros consideraron que este documento atacaba las bases de aquel programa social de la Iglesia que tenía sus orígenes en la encíclica *Rerum Novarum* emanada por el Papa León XIII en 1891: una doctrina social que los consolatatos se obstinaban en seguir al pie de la letra.⁴⁶

Uno de los campos de aplicación de esta estrategia de desarrollo humano incluía el fortalecimiento de la educación básica y vocacional. Si en 1955, gracias al compromiso personal de los padres Consolatatos las escuelas del Vicariato podían contar con 130 maestros, ya a finales de los años sesenta se había alcanzado la

45 En un contexto de satanización que bien ha sido identificado en los trabajos de Diego Jaramillo Salgado (2007).

46 Como lo demuestran los esfuerzos de solucionar las necesidades básicas de los pobladores de las zonas periféricas de Florencia, que tomarían el nombre de Barrio La Consolata, y de abrir por cuenta y riesgo del Vicariato una carretera por la selva para conectar el río Ortegua con el río Caquetá, cruzando más de sesenta kilómetros de selva virgen. Una hazaña que se concluyó en menos de un año gracias a la contribución voluntaria de los pobladores y cuya historia, lamentablemente, ha pasado desapercibida en los manuales de historia de la infraestructura colombiana (Arcila, et al., 2000).

cifra récord de 2.000 educadores entre formadores, maestros, profesores de la educación primaria y secundaria, con más de 50.000 alumnos (Garzón, 2006); con el objetivo de crear un liderazgo estable que permitiera gestionar un proceso de desarrollo social de largo alcance. Esa dinámica permitió crear una fuerte conciencia crítica entre una parte importante de la población, dando espacio al ingreso de nuevas ideas y generando en numerosos casos fuertes polémicas con las administraciones públicas locales, incluyendo las Fuerzas Armadas. Sin embargo, los representantes de las élites caqueteñas acusaron al Obispo de estar creando escuelas para los rebeldes y de estar gastando el dinero del Estado en educar a los hijos de *la chusma*, preocupación que manifestó también el entonces recién nombrado Nuncio Apostólico, Monseñor José Paupini. (Ver IMC, s.f.), actuando para que el Ministerio de Educación y Hacienda -responsable del pago de los sueldos de los educadores-, no transfiriera las sumas debidas a los docentes del Vicariato. El efecto perverso de esta estrategia fue fomentar la reacción de muchos maestros que se organizaron en sindicatos y manifestaron su malestar con huelgas y protestas (Artunduaga, 1987).

El posicionamiento de la Misión

Monseñor Torasso negoció relaciones difíciles, tal vez cargadas de desconfianza, con los superiores eclesiásticos y religiosos. En una carta apostólica hasta llegó a afirmar que

*“la misión del Caquetá empezó con entusiasmo indescriptible, pero su desarrollo en estos cuatro años siguió entre frialdad y desconfianza de parte del ‘Centro’ [los superiores]. Durante este lapso de tiempo no he recibido una sola comunicación que no hablara de las relaciones económicas entre Vicariato e IMC. Jamás una palabra de sincera comprensión hacia otros problemas delicados y urgentes”.*⁴⁷ (citado en IMC, s.f.: 165)

⁴⁷ La preocupación manifestada por el Obispo parece adelantarse medio siglo a la discusión, muy actual en el ambiente de la cooperación internacional, que enfrenta a los operadores humanitarios en el terreno con los decisores políticos alrededor de las prioridades de acción en el caso de crisis y emergencias: de un lado la voluntad de carácter humanista de cuidar y proteger la dignidad de las víctimas, y de otro la exigencia de corte económico de garantizar los intereses geopolíticos de los donantes.

A esta dificultad se unía una atmósfera cada día más difícil por la difusión de mentiras y calumnias de todo tipo en contra de los Consolatos, los cuales fueron acusados hasta de ser una quinta columna de carácter anarquista instalada en Caquetá para subvertir el orden constitucional del Estado. (Ver Mazzoleni, 2008 y Franzoi, 2003).⁴⁸

A pesar de la falta de personal religioso y de la carencia de ayudas financieras, Monseñor Torasso siguió con su programa de pastoral que se basaba en tres ejes: la creación de una red de contactos que facilitara el diálogo con todos los actores del conflicto en la región; el desarrollo de las instituciones educativas, y la construcción de estructuras e infraestructuras de comunicación, transporte y salud pública, que él consideraba absolutamente necesarias para el pacífico desarrollo social de la región.

En 1962, el Papa Juan XXIII inauguró el Concilio Vaticano II con el objetivo de fortalecer el enfoque pastoral de la Santa Sede. El Concilio, de hecho, no proclamó ningún dogma, pero sí reflexionó ampliamente sobre el nuevo contexto social en el cual se estaba desarrollando la labor de la Iglesia universal (Concilio Vaticano II, 2003); un discurso que los Consolatos en Caquetá tenían muy claro desde muchos años atrás. Con el Concilio Vaticano II se dieron las bases para la organización de la Segunda Conferencia General de los Obispos de la Conferencia Episcopal Latino Americana (CELAM) que se desarrolló entre el 26 de agosto y el 8 de septiembre de 1968 en la ciudad de Medellín. Se trató de un encuentro de gran importancia, puesto que allí se definió el nuevo rumbo para la Iglesia latinoamericana a partir de un enfoque humanista dirigido a garantizar la justicia para los marginados y las víctimas de despojos y

⁴⁸ En 1960, el reconocido pedagogo Carlos Duica firmó un editorial para el periódico *El Espectador* en el cual manifestaba todo su desprecio hacia la labor educativa de los Consolatos (Duica, 1960); pero en su texto se confunden las actividades del IMC con aquellas de otras comunidades religiosas en el sur del país, atribuyendo a la Congregación la responsabilidad de escuelas y centros de formación que en realidad se encontraban administrados por los padres capuchinos españoles.

⁴⁹ Los obispos de la CELAM estuvieron de acuerdo en afirmar: “América Latina parece que vive aún bajo el signo trágico del subdesarrollo, que no sólo aparta a nuestros hermanos del goce de los bienes materiales, sino de su misma realización humana. Pese a los esfuerzos que se efectúan, se conjugan el hambre y la miseria, las enfermedades de tipo masivo y la mortalidad infantil, el analfabetismo y la marginalidad, profundas desigualdades en los ingresos y tensiones entre las clases sociales, brotes de violencia y escasa participación del pueblo en la gestión del bien común” (CELAM, 1968).

violencia⁴⁹ (CELAM, 1968; Arias, 2009).

La opción para los oprimidos sobre la cual hace hincapié la reflexión de la CELAM, a pesar de haber aparecido novedosa y hasta revolucionaria para muchos analistas de la época, como por ejemplo el filósofo argentino Enrique Dussel (1972 y 1992; véase también Múnera, 1968), no tenía que resultar muy sorprendente para los misioneros del IMC, quienes habían demostrado en sendas ocasiones su preferencia para la misión en contextos de exclusión y violencia.

Las indicaciones de la CELAM estimularon al Vicariato a desarrollar una verdadera pastoral indigenista enfocada hacia la defensa de los derechos de las comunidades nativas. Se promovió la fundación del Centro Antropológico de Misiones, en Bogotá, y de un Centro Indigenista en Florencia (Mazzoleni, 2001). De la misma manera, se decidió fomentar la formación superior de los caqueteños, financiando la fundación del Instituto Técnico Universitario Surcolombiano (ITUSCO) de Florencia, que después se convirtió en la Universidad Surcolombiana, y en 1978 en la Universidad de la Amazonía. En 1976 el Vicariato entregó la Educación Básica primaria a la Secretaría de Educación Intendencial en el marco de un esquema jurídico conocido como Educación Misional Contratada, que permitía al Estado establecer acuerdos para la administración de servicios educativos a las misiones religiosas en los sectores más aislados del territorio nacional. El traspaso administrativo aplicó para los 19 distritos educativos del Caquetá, que comprendieron en aquel entonces 614 escuelas y más de 30.000 estudiantes (Garzón, 2006).

En aquellos años el Vicariato tuvo que enfrentar una situación de grave desorden social en la región, debido a los procesos de colonización que estaban modificando profundamente el panorama humano y ambiental del Caquetá. El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) había establecido en la región tres centros de colonización (Maguaré, Mono y Valparaíso) y dos proyectos de carácter ganadero y agroindustrial que atrajeron muchos colonos llegados desde otros departamentos con la esperanza de aprovechar las ganancias derivadas de la venta del caucho y del aceite de palma. La falta de infraestructuras para valorizar económicamente la producción agrícola local generó el descontento de los colonos arruinados por el fracaso de los programas del INCORA, y fomentó un recrudecimiento de la violencia en Caquetá, hasta originar el paro campesino de 1972 y el paro cívico de Doncello, en 1976. Además, los problemas

de distribución de la energía eléctrica en Florencia causaron otro paro cívico en 1977 (Arcila, et al., 2000); y para complicar la situación se presentaron una serie de sequías en la región que en 1979 llegaron a proporciones alarmantes.

Para responder al estado de crisis en la región el Gobierno nacional autorizó la gradual militarización del territorio por parte de las Fuerzas Armadas oficiales (CGFM, 1979). Como efecto perverso de esta estrategia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁵⁰ comenzaron a efectuar acciones armadas en diferentes poblados de Caquetá y Putumayo. También el Movimiento 19 de Abril (M19) decidió instalarse en el área, inaugurando su estadía con la toma del casco urbano de Belén (Avalos, et al., 1977).

Los grupos guerrilleros encontraron un terreno fértil en esta región de campesinos proletarizados y desplazados, que en el discurso político dominante se ha transformado en el hipócrita eufemismo del “colono aventurero y explorador”, dentro de una épica nacionalista y patriótica que ha mistificado y revertido la realidad histórica de los fenómenos de pobreza material y social. Si se considera que el Estado no había manifestado hacia aquellos territorios ningún interés que no fuera el establecimiento de su soberanía militar, se puede entender por qué esta región se transformó progresivamente en un *hot spot* para los radicalismos ideológicos que aún sirven de pantalla de los grupos armados institucionales, paramilitares y subversivos que actúan en el área.

Evangelización y acción política

En 1978 el Vicariato fue entregado a otro misionero Consolato, Monseñor José Luis Serna Alzate, quien había sido también el primer colombiano en ser ordenado sacerdote dentro de esa congregación religiosa. En aquel momento el territorio caqueteño se encontraba poblado por casi 300.000 campesinos y colonos, el 93% de los cuales había recibido una educación básica gracias a la infatigable labor de los sacerdotes del IMC (Garzón, 2006). Entre ellos había muchos líderes históricos de las formaciones guerrilleras colombianas (entre otros Luis Edgar Devia Silva, alias Raúl Reyes, antiguo miembro del Secretariado de las FARC-EP): una situación que con

⁵⁰ Muchos años después autodenominadas FARC-EP (Ejército del pueblo).

mucha probabilidad ha facilitado el mantenimiento de relaciones de confianza con el Instituto, sobre todo en el marco de las negociaciones para las liberaciones de sus prisioneros (Pérez, 2008).

El objetivo a largo plazo de la nueva administración pastoral fue llevar a una solución de alto nivel del conflicto en Caquetá. En la región se hizo cada día más evidente la presencia de los grupos armados,⁵¹ y aumentó de manera geométrica el número de víctimas de la violencia y sobre todo de secuestros y desapariciones (Sánchez, 2003).

Los Padres misioneros acompañaron a Monseñor Serna en las labores de construcción de una red de trabajo dirigida a generar relaciones de confianza con los actores armados para facilitar la gestión de los procesos humanitarios. Esas gestiones adquirieron notoriedad nacional en 1983, durante la presidencia de Belisario Betancur, cuando el Obispo de Florencia fue nombrado miembro de la Alta Comisión de Paz, una mesa de trabajo encargada por el gobierno de gestionar las negociaciones con los grupos insurgentes (Arias, 1993). A pesar de las obvias dificultades logísticas, a lo largo de una década el equipo liderado por Monseñor Serna se ocupó de 54 casos de secuestro y consiguió la liberación de todas las víctimas, con un porcentaje absoluto de éxito (Cristancho, 2011; Hernández, 2013). Lamentablemente, como ya había pasado a Monseñor Torasso, Serna sufrió numerosos ataques de quienes consideraron que su labor pudiera apoyar los grupos armados ilegales, hasta ser acusado de estar manejando las finanzas de estos mismos grupos (*Serna, jefe de finanzas...*, 2003).

Para crear un clima más oportuno para el desarrollo de esos procesos, Monseñor Serna consideró necesario impulsar proyectos de gran alcance y, posiblemente, con visibilidad internacional. En esta perspectiva se crearon medios de comunicación de fácil acceso y con carácter comunitario, como la Radio Armonías de Caquetá; y a partir del mismo marco de referencia, se fomentó el diseño y la formulación de proyectos de desarrollo rural que pudieran atraer la financiación de organizaciones extranjeras y de la comunidad internacional (Arias, 1993). Un esquema *macro* que se diferenciaba de la apuesta *micro* que había

caracterizado las administraciones de sus predecesores Torasso y Cuniberti; un paso enorme de lo local a lo global que cambiaría, a partir de aquel momento, la manera de desarrollar la misión y obviamente su sentido mismo. Es importante reflexionar sobre el impacto que este nuevo modelo tuvo en la cotidianidad misionera y en la misma población local, pues si bien de un lado era posible contar con fondos presupuestarios mayores que podían dar continuidad a los procesos, de otro lado se trataba de dinámicas *top-down* (verticales y jerarquizadas), que poco tenían de participativo, pues los proyectos debían estar redactados según las necesidades y los criterios operativos de los donantes (López, 1994; González y Ramírez, 1993).

Además de esas gestiones, el Obispo se preocupó de potenciar la presencia de sacerdotes en el territorio a través de la fundación de nuevas parroquias, así como de preparar el traslado del Vicariato al clero diocesano. Este objetivo se alcanzó cuando, el 9 de diciembre de 1985, con la Bula *Quo expeditius*, se erigió la Diócesis de Florencia cuya jurisdicción no incluía las áreas más meridionales del precedente Vicariato, las cuales fueron asignadas al recién nacido Vicariato de San Vicente y Puerto Leguízamo.

Planes pastorales con vocación humanitaria

El 29 de noviembre de 1986 el Vaticano entregó el recién constituido Vicariato al IMC, y la responsabilidad de la nueva administración eclesiástica recayó en las manos de un misionero del IMC, Monseñor Luis Augusto Castro Quiroga, formado en la mediación y dotado de competencias diplomáticas que se esperaba pudieran desbloquear el complejo mecanismo de las negociaciones de paz en la región.

Durante sus once años de gobierno pastoral, Monseñor Castro se preocupó de promover de manera todavía más activa que su predecesor, la gestión de procesos humanitarios de alto nivel, el más conocido de los cuales fue el exitoso diálogo de paz de 1997 para la liberación de sesenta militares capturados durante la toma guerrillera de Las Delicias, en Putumayo (Mojica, 2010; Ríos, 1998).

A lo largo de más de una década esas labores permitieron o por lo menos facilitaron la solución de más de cien casos de secuestro, gracias también

51 Entre los hechos militares más relevantes hay que citar la toma, muy amplificadas mediáticamente, de algunos sectores de la ciudad de Florencia por parte de los guerrilleros del M-19, en 1984 (Artunduaga, 1998).

al trabajo en red que se pudo realizar contando con el apoyo de diferentes organizaciones no gubernamentales, entre las cuales primó el Comité Internacional de la Cruz Roja, así como de agencias internacionales, especialmente aquellas relacionadas con el sistema de las Naciones Unidas, y de gobiernos extranjeros (Castro, 2005).

La perspectiva global de Castro permitió fortalecer otra de las apuestas de su predecesor, relacionada con la búsqueda de apoyos externos para la realización de proyectos de largo alcance. Así, a través de la red de contactos desarrollada para las labores humanitarias en Caquetá y Putumayo, Monseñor Castro pudo facilitar la gestión de financiaciones dirigidas a apoyar una serie de proyectos sociales diseñados por la iglesia local, a los cuales se añadieron otros, dirigidos a la formación de animadores laicos y de adultos así como a la construcción de tejido social a través del acompañamiento a las poblaciones indígenas cada vez más afligidas por la violencia armada en la región y víctimas del desplazamiento forzado, y de la fundación de medios de comunicación comunitaria.

Todas esas propuestas tenían el objetivo común de construir la región a través del desarrollo de las competencias locales y del intercambio de saberes. Sin embargo, no todas alcanzaron los mismos éxitos y algunas tuvieron que interrumpirse por escasez de fondos, falta de resultados o falta de interés por parte de la población local (Franzoi, 2003).

Crisis de la Pastoral Humanitaria

En 1998 Monseñor Castro fue trasladado a la Arquidiócesis de Tunja y en febrero de 1999 el Vicariato fue entregado a Monseñor Francisco Javier Múnera Correa, IMC. El recién nombrado Obispo tuvo que asistir, desde su llegada, a la crisis de los procesos iniciados durante las administraciones que lo habían antecedido. En efecto, sobre todo a partir de 2002, con la Presidencia de Álvaro Uribe Vélez, el Estado colombiano modificó radicalmente su estrategia bélica, prohibiendo toda posibilidad de negociar con los grupos insurgentes (Moreno, 2012). Monseñor Múnera no pudo contar con el mismo apoyo institucional que habían recibido sus predecesores Serna y Castro, los cuales habían también obtenido garantías gubernamentales para poder apoyar de manera activa los procesos de liberación de las víctimas del secuestro, y la pastoral humanitaria

del IMC tuvo que interrumpirse abruptamente. A esta crisis se aunó otra, relacionada con el surgimiento de nuevas bonanzas en el territorio amazónico, tales como la palma aceitera y el petróleo, las cuales, aprovechando la falta de control público, estimularon la implantación de un ciclo económico de rapiña en el área (Domínguez y Gómez, 1990). Todavía hoy en Caquetá y Putumayo los servicios más básicos no son de fácil acceso, y sin embargo las empresas que aprovechan los recursos naturales disponibles en el área siguen enriqueciéndose sin que estas ganancias se redistribuyan hacia la población local.

Reflexiones transversales

Estas últimas líneas quieren ofrecer una revisión transversal de la experiencia del IMC en las selvas meridionales de Colombia. A manera de conclusión, se tendrán en cuenta dos ejes de reflexión que esperamos puedan ayudar a analizar de manera crítica los alcances y los límites de la misión Consolata en un contexto altamente conflictivo y azotado por cinco siglos de violencia extrema. Así, esta última parte se propone un modelo interpretativo que esperamos pueda contribuir a la formulación de nuevas investigaciones que profundicen más allá de una simple hagiografía, la comprensión de la actividad humanitaria de ciertos sectores de la Iglesia Católica.

Conflicto, violencia y medio ambiente

Las regiones meridionales del país han sufridos los efectos de una violencia que se ha hecho crónica, volviéndose parte integrante del panorama social de esos territorios. La misión Consolata en Caquetá y Putumayo ha tenido que desarrollarse en medio de la disputa que desde hace cinco siglos azota esas tierras: un conflicto que se ha generado en función de la enorme riqueza y biodiversidad de la región, y de las posibilidades de enriquecimiento económico que estos recursos representan.

El modelo de colonización agrícola que la modernidad occidental ha impulsado en las antiguas posesiones coloniales es, como lo confirman numerosos estudios, la causa del surgimiento de esquemas económicos de rapiña, pensados para el corto plazo, obviamente insostenibles por sus efectos sociales y ecológicos.

Las oleadas colonizadoras que han determinado la heterogeneidad que caracteriza en la actualidad a la población de Caquetá y Putumayo, una comunidad

humana intercultural compuesta en su mayoría por campesinos mestizos y afrodescendientes, han sido también la causa de la marginalización de sus pobladores ancestrales, los indígenas, los cuales sobreviven en diminutos resguardos o en parcelas ocupadas, compartiendo a menudo su espacio con las Fuerzas Armadas colombianas, los grupos subversivos y los paramilitares, así como con organizaciones de narcotraficantes y delincuentes comunes .

Estas presencias externas han implantado a lo largo de los años unas lógicas que han fracturado las experiencias históricas acumuladas durante siglos por los habitantes originarios de estas selvas. A la tradición cultural nativa se ha sustituido la épica del colono y de la modernidad a toda cuesta, en una lectura de la colonización que como anotan los investigadores Julio Arias e Ingrid Bolívar, se ha limitado a la apología estereotipada de “una gesta efectuada por una sociedad democrática, de campesinos descalzos y enruanados, de familias pobres o de pequeños propietarios que lograron vencer a los latifundistas y las dificultades del terreno” (Arias y Bolívar, 2006: 66. Ver también Alì, 2011). La valoración positiva que está asociada a esta imagen se nutre de unos valores como la laboriosidad campesina y la perspicacia empresarial, que han contribuido a la construcción de una imagen idealizada de la colonización cuyo sentido se encuentra en la voluntad exclusivamente política de encontrar referentes populares a las necesidades agro-exportadoras de la nación.⁵² Margarita Serje ha identificado en estas lógicas de colonización cultural y de aculturación forzada la voluntad de reemplazar los métodos nativos de aprovechamiento de los recursos naturales y de interpretación de sus propias culturas, para imponer las lógicas del vencedor, incluso hasta su mismo pasado (Serje, 2005). De este modo en Caquetá y Putumayo se ha llegado hasta el punto en que la epopeya de su colonización y de su exitoso desarrollo agroindustrial ha sustituido, en el discurso histórico oficial, la realidad del ciclo de violencia en cual esta región ha estado atrapada desde hace siglos.

La construcción de tejido social

El modelo misionero aplicado por los primeros sacerdotes del IMC en Colombia tenía como referente una interpretación del carisma *ad gentes* originada a partir de contextos de conflicto violento (IMC, 1982). No hay que olvidar que su génesis se dio en

⁵² Ejemplos de esta construcción discursiva se encuentran en González, et al., 2003, y Wilchez, 2005.

el marco de la Segunda Guerra Mundial y que su antecedente directo había sido la misión en el África colonial.

Esta interpretación ampliaba la responsabilidad evangelizadora y la transformaba en una propuesta concreta de defensa de la justicia y fomento de la participación activa y colectiva de las comunidades en los procesos de desarrollo humano; un modelo que se alejaba netamente de la perspectiva con la cual habían trabajado las otras comunidades misioneras en Colombia.⁵³

Es aquí donde se enfrentan dos modelos divergentes de misión: De un lado un esquema verticalista que implica una transmisión jerarquizada de modelos de comportamiento ético y de visiones del mundo; de otro lado la propuesta de aquellos sacerdotes que han considerado la misión como un espacio de crecimiento colectivo, de desarrollo comunitario y de gestión desde abajo, participativa, de los procesos colectivos.

No es casual que los diferentes Obispos del IMC encargados de la administración pastoral de Caquetá y Putumayo hayan privilegiado la negociación directa con los actores armados y la construcción de tejido social a través de la creación de medios de comunicación y la formación de líderes comunitarios (maestros, dirigentes políticos y responsables de proyectos productivos). Y no es casual que el modelo pedagógico que constituía el marco de referencia para las instituciones educativas creadas por el IMC, tuviera como ejes de trabajo la formación de conciencias críticas y autocríticas fuertemente orientadas hacia la defensa de la dignidad humana.⁵⁴

Conclusiones

El modelo misionero del IMC, como se dijo, se origina desde abajo, a partir del diálogo y del encuentro con la gente. Los primeros misioneros italianos que llegaron a

⁵³ Tomando el ejemplo de los Capuchinos que precedieron los Consolatos en Caquetá, hay que reconocer que su infatigable labor de catequesis y conversión estaba inspirada en la perspectiva de “llevar la civilización allí donde reinaba la barbarie” (Bonilla, 1986: 32).

⁵⁴ En este sentido, es importante anotar que esa dinámica pedagógicas se inscribían en un ámbito de referencia particular: no hay que olvidar que el mismísimo Allamano se había formado en el contexto de los oratorios de Don Bosco (Lerma, 2003) y que muchos de los misioneros que llegaron a Colombia habían sido influenciados por los trabajos de pedagogía participativa de Paulo Freire (1970).

Caquetá no tuvieron miedo de “ensuciarse las sotanas para ir a tumbar monte con los colonos, a su lado”, ni de enfrentar directamente los actores armados para obtener justicia (IMC, s.f.: 12). Se trataba de sacerdotes que no estaban interesados en la mera conversión y evangelización de los colonos: al revés, eran misioneros que salían a trabajar la tierra con los campesinos, que se proponían como modelos de vida consagrada para el pueblo, y que aunaban a la autonomía operativa una cierta independencia de pensamiento que en numerosas ocasiones generó disputas con las instancias superiores del Instituto, de la Iglesia y del Estado.

A lo largo de más de medio siglo de presencia en el sur del país, su obra pastoral ha permitido la solución de numerosas crisis de carácter humanitario, haciendo del Instituto la entidad que ha contribuido al mayor número de liberaciones de presos, prisioneros y secuestrados por razones políticas y militares en la historia de Colombia.

En el texto hemos evidenciado las fortalezas (y la originalidad) de su estrategia de acción, basada en:

- la existencia de un grupo de operadores (los misioneros) muy motivados, con una experiencia previa en contextos de conflicto y emergencia, y dotados de una sólida formación “práctica”;⁵⁵
- la voluntad de actuar de manera objetiva, dando prioridad a la acción humanitaria más que a la acción evangelizadora;
- el desarrollo de una gestión coherente de las emergencias a través del control de todas las fases de administración de las crisis: prevención, preparación, alerta, respuesta, rehabilitación y reconstrucción;
- una gestión de la acción humanitaria dirigida a encontrar soluciones rápidas, eficaces y de larga duración para apoyar a las víctimas de conflictos y desastres y para aliviar su sufrimiento;
- la preferencia acordada por los proyectos de desarrollo humano y territorial de pequeño alcance, dotados de presupuestos limitados pero de fácil evaluación por parte de los mismos operadores o

55 Si tomáramos en consideración exclusivamente la obra humanitaria de los misioneros del IMC, dejando de un lado su profesión de fe, podríamos considerar que se trataba de operadores altamente profesionalizados y escasamente ideologizados, con un profundo conocimiento del terreno en el cual operaban, y dotados de una conciencia lo suficientemente crítica para no temer el conflicto con sus superiores jerárquicos.

- de las comunidades destinatarias de la ayuda;
- el reconocimiento del rol prioritario de los *clusters* WASH y educación;
- el rechazo de la noción de neutralidad y la afirmación del principio de opción para los oprimidos, que conlleva la obligación moral de denunciar las injusticias y, eventualmente, las causas y los autores de las mismas;
- el desarrollo de redes sociales y contactos con todos los actores armados, incluyendo todos los niveles de la cadena de mando (los mandos estratégicos, los mandos tácticos y las tropas en el terreno), para facilitar los procesos de negociación humanitaria.

La historia del IMC en Colombia nos muestra cómo esta estrategia ha generado unas buenas prácticas que pueden servir de modelos de referencia para los operadores humanitarios del Tercer Milenio, sobre todo en el contexto actual, cuando el número de organizaciones confesionales relacionadas con el soporte a las actividades humanitarias aumenta a un ritmo vertiginoso. En efecto, si de un lado se ha consolidado la presencia de la Iglesia Católica a través de la creación de un dicasterio *ad hoc* -el Consejo Pontificio *Cor Unum*- y de numerosas ONG como Cáritas Internationalis y el Servicio Jesuita a Refugiados, de otro lado un sinnúmero de entidades de carácter religioso han afirmado su acción en teatros de operaciones de alta complejidad: Jewish Joint Distribution Committee, Global Jewish Service Corps, Muslim Aid, Islamic Relief, Muslim Hands, Buddhist Global Relief, Lutheran World Relief, World Vision International, solo para citar algunos ejemplos.

A pesar de que, en un primer momento, estas organizaciones recibieron una fría acogida por parte de la comunidad internacional, acostumbrada a operar a partir de valores “laicos” y de cierta manera más neutrales, en los últimos años se ha facilitado su integración a operaciones humanitarias de gran envergadura. Y aunque muchos organismos han seguido priorizando una estrategia proselitista, muchos otros han demostrado su eficacia y su capacidad de actuar según requerimientos y estándares de objetividad que caracterizan la acción

56 Efectivamente, hay que anotar que algunas organizaciones humanitarias confesionales han sido acusadas de mantener una actitud refractaria hacia estos estándares, actuando de manera partidaria, apoyando solo las víctimas que comparten el mismo credo o la misma posición política, fomentando el proselitismo y, por ende, el conflicto inter-religioso o inter-étnico (McGinnis, 2006. Ver también Eman, 2005).

de respuesta a las emergencias (Mlay, 2004).⁵⁶

Algunas lecciones aprendidas

A partir de los anteriores elementos es posible identificar algunas lecciones aprendidas que pueden contribuir a mejorar ciertas dinámicas relacionadas con la planeación, la gestión y el desarrollo de acciones humanitarias en contextos de conflicto social:

- la selección del personal humanitario debería basarse en criterios que favorezcan las competencias prácticas y la experiencia en el terreno de los operadores;
- el diseño de las operaciones debería responder a las exigencias reales e inmediatas de las víctimas de crisis y desastres, sin que los organismos donantes puedan imponer sus intereses económicos o políticos; al revés, habría que definir la estrategia operativa de manera mancomunada con las comunidades humanas y los actores institucionales implicados;
- la gestión de las operaciones debería basarse en proyectos de pequeño alcance, de fácil administración y evaluación, que puedan aportar alivio rápido y eficaz a las víctimas de las crisis, que permitan a las comunidades involucradas gestionar directamente, sin intermediarios, la ayuda recibida, priorizando los sectores relacionados con las necesidades fisiológicas y de seguridad del ser

humano.⁵⁷

La lógica humanitaria que ha guiado durante más de medio siglo la acción del IMC ha permitido obtener resultados muy concretos y de larga duración que valen como ejemplo y estímulo para la reflexión de los operadores humanitarios y los administradores políticos interesados en comprender los criterios y los patrones esenciales para la gestión eficaz y duradera de las crisis en contextos complejos. Esperamos entonces que este texto pueda contribuir a visibilizar esta labor y ayudar en el desarrollo de una historia de la acción humanitaria en América Latina que tenga en cuenta la perspectiva crítica del IMC y su propuesta para la construcción de la paz en la región.

⁵⁷ Utilizamos esta terminología -que pertenece al ámbito de la psicología social- con una mera finalidad descriptiva, para definir las exigencias básicas relacionadas con la supervivencia: hidratarse, alimentarse, descansar, evitar el dolor, asegurar la integridad y la salud física, y finalmente, disponer de una vivienda salubre. Estos conceptos, que han sido teorizados hace más de medio siglo para explicar la celebre "pirámide de Maslow" (o jerarquía de las necesidades humanas), hoy en día se encuentran plenamente integrados en la perspectiva de cluster que subyace al actual sistema internacional de coordinación humanitaria, así como establecido en la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en la Agenda de Reforma Humanitaria del 2005.

9 La evolución institucional de Reducción del Riesgo de Desastres (RRD) desde una perspectiva Centroamericana, y la influencia de La RED de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres

Manuel Argüello-Rodríguez

Desastres e intervención humanitaria en Centro América

El impacto de los desastres asociados con eventos naturales ha marcado la historia humana, y en el caso de Centroamérica ha implicado la destrucción sucesiva de sus ciudades capitales a lo largo de cuatro siglos, así como ha convocado en diferentes épocas la indispensable ayuda humanitaria de las instituciones en temas de ayuda inmediata pero también en su reconstrucción, y ha impuesto una permanente convivencia con daños y pérdidas multimillonarias en todo su territorio, desde las costas y planicies inundables hasta las cumbres montañosas y volcánicas.

Por ello la ayuda humanitaria y la atención de víctimas, junto con las acciones de mitigación o preparación para la atención sucesiva de emergencias, ha sido parte esencial de todas las sociedades de la región, desde las antiguas culturas indígenas de Mesoamérica y el Caribe, hasta los procesos de aculturación colonial y el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Desde la época precolombina se ha documentado en Centroamérica la ocurrencia sucesiva y a veces simultánea de eventos de origen hidrometeorológico o tectónico en muy diversas escalas y

dimensiones; pero también son conocidos ampliamente desde siglos atrás sus múltiples y diversos impactos sobre las condiciones de habitabilidad y producción, tanto en poblados dispersos como en las diversas aglomeraciones, incluyendo las antiguas capitales coloniales, las zonas bananeras desde sus orígenes, los poblados costeros del Caribe y las costas del Pacífico.

Desde las antiguas culturas caribeñas y su constitución simbólica por parte del “dios huracán” que protege y destruye, presente en múltiples vestigios arqueológicos (Ortiz, 2005), hasta las construcciones monumentales mesoamericanas donde lo simbólico se une con la ingeniería para enfrentar los impactos negativos de eventos naturales como la sequía o los terremotos, existe una gran riqueza de acciones preventivas y mitigadoras del riesgo de desastres que se estaba configurando y al que estaban expuestos.

Tanto la literatura especializada como la histórica y la ficción describen con detalle la desaparición y traslado de las más grandes ciudades y capitales coloniales centroamericanas, la movilización de la sociedad entera para evacuar, ponerse a salvo y construir de nuevo en puntos alejados de los volcanes; pero también describen los cambios radicales en zonas de producción y las gigantescas pérdidas por destrucciones apocalípticas

en relación con terremotos o inundaciones: Antigua, Guatemala (1527, 1717 y 1773) y Managua en Nicaragua (1931 y 1972), pero antes León Viejo (1609) su capital colonial; San Salvador, El Salvador (1576, 1659, 1854 y 1986), Tegucigalpa, Honduras, en 1998, y en Costa Rica, la vieja capital colonial, la ciudad de Cartago, en 1841 y 1910.

En todo el istmo centroamericano la población entera ha vivido a lo largo de los siglos en condiciones de riesgo múltiple derivado de su condición de contacto entre dos grandes masas continentales al norte y al sur, que a su vez lo privilegia en su geografía y su biodiversidad típica del trópico húmedo, pero simultáneamente lo impacta periódicamente por estar situado encima de enormes fallas de escalas macro regionales, innumerables fallas locales, y una densa y continua cordillera de volcanes que la recorren a todo lo largo de su geografía y han generado inestables llanuras aluviales junto con grandes y abruptas cuencas caudalosas.

A ello se suma la presencia del océano Pacífico y el Mar Caribe y la rutinaria temporada de huracanes caribeños que coinciden con la temporada lluviosa del Pacífico; lo cual llena lagos y alimenta las avenidas y crecidas que año tras año bajan súbitamente de las altas pendientes e inundan casi plenamente las planicies costeras en ambos litorales.

Las viejas ciudades coloniales de todo el istmo se han ido consolidando en esas condiciones, configurando estructuras urbano-regionales con alto predominio de la ciudad capital; pero también se han ido desarrollando instituciones primero religiosas y militares, y luego de ayuda y apoyo profesional, privado o institucional, médico, sanitario y reconstructivo.

A lo largo de siglos las instituciones religiosas y militares asumieron la ayuda inmediata en caso de desastres: rescate, evacuación, reubicación, recuperación; mientras que las obras de ingeniería/arquitectura preventivas y de reconstrucción quedaron a cargo de las instituciones del gobierno colonial, primero, y de los nacientes Estados Nacionales ya en el siglo XIX, los cuales sin embargo, luego de décadas de luchas y conflictos militares en extremo desgastantes, pocas posibilidades tenían de constituir organismos estables directamente vinculados con la ayuda humanitaria; así que por más de un siglo de vida independiente esas tareas siguieron a cargo de las

órdenes religiosas con sus conventos-hospital o refugios de huérfanos y ancianos que asumían gran parte de las tareas de salud y educación; mientras que las acciones inmediatas de rescate y evacuación siguieron haciendo parte de los estamentos militares, que dieron a luz ya en el siglo XX a las organizaciones especializadas que llamaron Defensa Civil, las cuales, un siglo después, todavía persisten en muchos países de la región.

En los años recientes se han ido consolidando procesos acelerados y profundos de transformación de la estructura productiva, que cambian radicalmente el uso tradicional del suelo en amplias áreas, y se están iniciando otros nuevos procesos, como variados megaproyectos turísticos y marinas, el canal seco, la recuperación de cuencas, la minería a cielo abierto, las grandes represas, la exploración petrolera, los nuevos grandes puertos o la ampliación del Canal de Panamá, los corredores logísticos o biológicos –ambos centroamericanos-, con sus nodos estratégicos en diversos puntos del territorio nacional, en particular las ciudades portuarias y las capitales nacionales.

Pero siempre prevalecen las fundaciones institucionales tradicionales y las condiciones geológicas y geográficas típicas del istmo, que implican la continuidad creciente de amenazas y eventos de origen natural combinados con los de origen humano, todos los cuales implican permanentes y continuos eventos dañinos y la respectiva respuesta institucional, desde la escala pequeña y constante hasta la gran escala que supera las barrenas de los Estados Nacionales.

Por el lado del desarrollo institucional es obvia la crisis y la escasa capacidad de gobernar por parte de los entes centralizados, pero a la vez se han estado impulsando procesos para derogar la regulación excesiva, innecesaria y paralizante; pero no se ha desarrollado en forma paralela la capacidad local e institucional para orientar las inversiones públicas y privadas de manera que eviten la creación de riesgos nuevos, la prolongación de los existentes o la generación de procesos depredadores de la riqueza y la biodiversidad en todas las escalas del territorio, desde lo local hasta lo regional.

De hecho, tampoco las organizaciones de ayuda humanitaria privadas o públicas con cierta independencia como Cruz Roja o Cuerpos de Bomberos, se desarrollaron vinculadas a los grandes eventos y tragedias como terremotos o huracanes, sino que surgieron con los sangrientos conflictos militares que

se sucedieron en todos los países de la región durante el primer siglo de vida independiente (la Cruz Roja), o como cuerpos especializados de la policía o el ejército (los Bomberos). Así, por ejemplo, el Ayuntamiento de San José preparó y presentó al Poder Ejecutivo el primer Reglamento Oficial del Cuerpo de Bomberos, el cual fue aprobado con fecha 27 de julio de 1865.

En 1924 se presentó un cambio radical en la concepción del seguro en Costa Rica que culminó con la promulgación de la Ley de Monopolio de Seguros en favor del Estado, el 30 de octubre. Entre los factores que mediaron para su aprobación se encontraba el acabar definitivamente con el problema de los incendios, los daños y la necesidad de fortalecer su capacidad en emergencias y situaciones críticas tales como rescate y reducción de aquellos. Dicho proceso también se dio en otros países de la región en esa época, o poco después como en El Salvador en 1880, pero como parte de la policía y luego de los Ministerios del Interior y de Gobernación y Policía, sin ser un ente autónomo aunque con cierta administración independiente; y en otros países se demoró hasta el siglo XX.

No fue sino hasta el año de 1917 cuando se constituyó la asociación denominada Cruz Roja Costarricense, en relación con actos violentos en la lucha política contra la dictadura de entonces; y en 1924 se fundó en Honduras, cuando se desarrollaba la segunda guerra civil de ese país después del sitio de Tegucigalpa.

En condiciones similares y en la misma época dicha institución se fundó en otros países de la región, pero en todos los casos vinculada al impacto de situaciones de guerra o conflictos internos, y no a eventos como terremotos y erupciones volcánicas o similares; aunque luego, durante el resto del siglo XX, fue excepcionalmente importante en los sucesivos eventos destructivos de origen natural o humano.

Consecuentemente, mientras persistía una débil capacidad estatal para orientar y mantener un rumbo seguro a la intervención humana, se mantuvieron también débiles las instituciones de respuesta y ayuda inmediata en condiciones de emergencia, y mucho más aquellas relacionadas con la coordinación de acciones preventivas y mitigadoras, y en particular respecto de los grupos sociales más vulnerables que requieren ayuda de emergencia como los migrantes internacionales o rurales, los residentes permanentes en sitios de altísimo riesgo como llanuras aluviales

y humedales que se inundan durante cada estación lluviosa, o los habitantes de las villas miseria o tugurios urbanos.

Antecedentes en la historia humana: riesgo y hábitat

La reducción de desastres como práctica tiene una larguísima tradición, de hecho casi como la historia de la humanidad, organizada desde los centros de poder o dispersa entre múltiples acciones institucionales sin constituir un foco de atención particular. Junto al riesgo de desastres presente desde las más antiguas comunidades humanas, se generó la búsqueda de su mitigación así como su atención, los preparativos, la planificación, el diseño urbano y arquitectónico, el ordenamiento y el planeamiento del territorio.

Desde las primeras construcciones propiamente humanas que implicaron algún grado de estabilidad y sedentarismo, los grupos sociales debieron utilizar materiales locales y depender de las posibilidades ofrecidas en su ambiente, pero a la vez buscar aquellos sitios que ofrecían condiciones mínimas apropiadas para prolongar su estadía, a la vez que prepararse para los frecuentes impactos asociados con eventos de la naturaleza y por su localización

Desde comunidades muy antiguas como Catal Juyuk, que se levantó alrededor del 7000 AC, hasta las grandes civilizaciones que construyeron la ciudad más antigua de América, Caral (3500 AC), y portentos de la planificación urbana como Tiahuanaco (ciudad/puerto), la cercanía a lugares como valles, lagos y faldas de volcanes con altos niveles de fertilidad o materiales dispuestos para crear instrumentos, implicó importantes riesgos; y sólo mediante una cuidadosa planificación de la construcción y precisos diseños lograron prolongar su existencia y sobrevivir como edificaciones mucho más allá de la capacidad social y cultural de sobrevivir como sociedades por carencias en el abastecimiento, la sequía, la reducción paulatina de la riqueza de los materiales o la degradación de los suelos, que dieron al traste con el aporte portentoso de arquitectos y constructores.

Pero aún antes, los grupos nómadas con sencillos cobertizos transportables o basados en lo disponible en los alrededores, debieron localizarse en sitios donde pudieran obtener sus alimentos y cubrir sus mínimas

necesidades, los cuales implicaron diferentes tipos de riesgos, y obligaron a prepararse para mitigarlos o apoyarse mutuamente ante sus impactos. Es claro que la cercanía a volcanes ha sido una localización privilegiada por la fertilidad y la disposición de materiales rocosos y minerales de gran utilidad en la vida cotidiana; pero también las costas (de lagos y mares), o las cuencas de ríos, de donde no solo se extraía alimentos sino que a la vez constituyeron los principales medios de transporte que permitieron el intercambio, la variabilidad y el aprendizaje de avances alcanzados en otros territorios, trajeron el peligro de la destrucción total o parcial en momentos de erupción, huracanes, marejadas, crecientes o inundaciones.

Por ello en todo vestigio se encuentran indicios simbólicos, artesanales o arquitectónicos de la intervención directamente orientada a la mitigación, el resguardo o la protección de pobladores, las defensas o sistemas de comunicación construidos con altos índices de calidad en su adaptación al ambiente natural y buscando evadir el riesgo que causaría el habitar humano. Así, las ceremonias y la búsqueda de protección sobrenatural para la comunidad, el ampararse en poderes divinos para el apoyo, pero a la vez utilizar sus técnicas preventivas y la preparación comunitaria para recuperarse y reconstruir, están documentadas desde miles de años atrás. Sin embargo, poco se conoce sobre organismos formales o institucionalizados específicamente orientados a dar ayuda humanitaria en caso de desastres, y más bien actuaban en tales casos las estructuras básicas familiares, de clanes, militares o burocráticas.

Evolución conceptual de la RRD: Se institucionaliza la ayuda

La evolución conceptual así como la construcción de categorías estuvo motivada por la intensa acción frente a eventos de gran impacto que requerían cada vez más de acciones mejor organizadas en la ayuda humanitaria ante emergencias, pero también de una reflexión profunda sobre las causas y tendencias de los impactos humanos y económicos de los desastres, así como de la búsqueda de formas de evitarlos o mitigarlos.

Esa necesidad de mejor y más capacidad organizativa y eficiencia marcó un proceso de construcción de nociones, a partir de las originarias, como *risk management* y *disaster -or emergency- management*, que avanzaran

hacia la idea de gestión del riesgo o de la reducción del riesgo, y más recientemente hacia las nociones de adaptación, resiliencia y sustentabilidad como elementos esenciales de la acción preventiva que se relacionan también con la temática ambiental específicamente referida al Cambio Climático y similares.

El concepto de riesgo consiste en las posibilidades de ocurrencia de daños y pérdidas, tanto humanas como materiales, en situaciones concretas en las cuales confluyen fatalmente características del territorio y formas de ocupación o transformación y construcción.

Partiendo de esta concepción, el proceso de generación de riesgo está inmerso en diversos grados en todas las formas de actividad humana, pero en particular en el diseño y construcción de su hábitat. Así, el conocimiento y reducción hasta límites aceptables del mismo es lo que se considera una gestión apropiada; lo cual implica una rectificación de las prácticas destructivas, del diseño que lo evade sin resolverlo, y de la normativa que permita una determinación del impacto ambiental y el control de la actividad humana, ya sea en la construcción de estructuras o ciudades, el desarrollo regional y lo productivo en general.

A lo largo de los siglos la construcción de viviendas es uno de los ejes de la economía, y a la vez una de las más importantes demandas sociales y financieras de los países, comunidades y familias. No obstante, todavía millones de éstas construyen sus propias viviendas con escaso o ningún apoyo financiero más allá de sus propios ahorros, y por lo tanto difícilmente disponen de los conocimientos técnicos o el apoyo de diseñadores y constructores profesionales, y menos aún toman como un criterio de importancia la gestión del riesgo frente a desastres. En relación con estos grupos más vulnerables, esencialmente se ha dirigido la intervención para preparar o gestionar evacuaciones o traslados temporales a refugios, ya sea como medida de protección proactiva o como resultado de la ocurrencia de desastres; intervenciones preparatorias o de ayuda de emergencia que suceden cotidianamente en todas las latitudes de nuestra región, y sin excepción alguna de país.

Es común el hecho de que se conocen los riesgos pero no se evitan las víctimas de situaciones de desastre, en tanto se ha asumido que no hay otra salida diferente a la de vivir en el riesgo y esperar la ayuda humanitaria que vendrá de los entes públicos o privados especializados, tarde o temprano. En consecuencia, si bien la más genuina acción preventiva y de

gestión del riesgo es la planificación y construcción o intervención segura del hábitat, lo cierto es que la mayoría de las poblaciones viven en condiciones de altísimo riesgo y no tienen salida en el corto o mediano plazo. Millones de familias pobres en alto riesgo seguirán siendo los objetivos fundamentales de la acción humanitaria de ayuda y apoyo en tareas de mitigación, preparativos o emergencia.

Esa es la noción que se ha ido consolidando e institucionalizando, pues aun cuando lo mejor sería evacuar y erradicar permanentemente los sitios de peligro, no se puede: la opción ha sido mejorar la capacidad institucional de atención y preparativos, o por lo menos de mitigación.

Influencia de grandes eventos en las percepciones, nociones e intervenciones

La ocurrencia de desastres de gran magnitud han permitido dos procesos: Un olvido de lo avanzado que reitera los mismos errores; y una reacción proactiva que retoma la experiencia y propone nuevas formas de acción preventiva y adaptativa, así como procesos y formas puntuales de mitigación del daño esperado.

El olvido es común dentro de las instituciones estatales: Mientras se avanza conceptualmente y las diversas formas de incidencia política buscan llevar sus avances a los entes de poder públicos o privados, los grandes eventos se vuelven a plantear como “desastres naturales”, y los altos responsables políticos fácilmente adhieren las viejas nociones, antiquísimas, que recurren a explicaciones sobrenaturales o divinas; “ponen todo en manos de dios” y se concentran en tareas de búsqueda, rescate y evacuación, a la vez que tratan de obtener apoyo internacional para esas tareas y para las de “reconstrucción”, que concentran también el máximo despliegue de prensa, con las correspondientes portadas y videos de las zonas de desastre.

A este respecto, entre otras muchas conclusiones, el análisis de los eventos asociados con el Huracán Mitch indica que al cambiar el enfoque de análisis, examinando los hechos desde una perspectiva territorial detallada en la pequeña escala, se vislumbraba mejor la magnitud e intensidad de la conformación del riesgo y sus expresiones concretas. El desastre aparecía entonces como un conjunto de

eventos de ese tipo circunscrito a distintas zonas y territorios de cada país: El “espacio social del daño” (Hewitt, 1997) reflejaba condiciones de vulnerabilidad heterogéneas que produjeron impactos diferenciados en la población y el territorio.

Los sectores e infraestructuras modernas mostraron niveles de vulnerabilidad distintos si se comparan con las comunidades y familias pobres, y al sufrir impactos disímiles se dieron niveles de desastre también disímiles. El riesgo preexistente variaba de zona a zona, de poblado a poblado; y así como poblados pobres sufrieron pérdidas masivas, hubo otros en condiciones de vulnerabilidad menores que sufrieron pocas pérdidas a pesar de estar expuestos a condiciones físicas también seriamente adversas.

El desastre se construye sobre el riesgo existente, y éste se manifiesta más claramente en entornos locales, a escalas menores; por lo tanto la atención y ayuda humanitaria urgente debe organizarse y conceptuarse en función expresa de los sitios, escalas, poblaciones y comunidades que se identifican como de alto riesgo, concentrando los análisis técnicos y sociales y las técnicas de intervención y atención, evacuación o asistencia inmediata para la recuperación perentoria de los posibles afectados, tanto en sus vida cotidiana y económica como en su inmediata y futura estabilidad productiva o inserción laboral.

Conclusiones como estas llevan a diseñar una intervención preventiva y de preparativos segmentada y orientada en función de diversidad de escalas de territorio, y haciendo claras diferencias por tipos de poblado o barrio y calidad de infraestructura, habitación o hábitat, siguiendo más bien enfoques relacionados con gestión ambiental y criterios territoriales como cuenca y micro-cuenca, poblado y comunidad en de aquellos escenarios vinculados a la división político administrativa tradicional.

La noción de ayuda humanitaria avanza entonces hacia poner un énfasis en la organización comunitaria como base de la intervención institucional, e institucionalizar una pauta de intervención que articule e incluya diversidad de sectores sociales, tanto los damnificados como los gestores de formas de usufructo del territorio que llevan a incrementar los niveles de vulnerabilidad.

En la región centroamericana dos grandes hechos tuvieron impacto significativo para que se diera el

avance conceptual y de perspectiva institucional a finales de los años ochenta: el terremoto de México de 1985, y la tragedia de Armero, producto de la erupción del volcán Nevado del Ruiz el miércoles 13 de noviembre de 1985, en el departamento de Tolima, Colombia, en tanto eventos que movieron la acción a escala mundial.

A ese respecto se dio una primera reflexión y se hizo palpable la ausencia de preparación en escalas equivalentes o al menos no tan disímiles como la escala del impacto, es decir el daño y muerte de decenas de miles de personas y miles de millones en pérdidas de los sistemas productivos, ganados e infraestructuras de transporte, industriales y habitacionales. Y se impulsó y fortaleció una reflexión sobre el “riesgo”: En vez de concentrarse en el “desastre”, se pasó a conceptualizar el proceso de construcción social del riesgo, y se replanteó la perspectiva social sobre ambos fenómenos desde múltiples disciplinas, incluyendo los científicos sociales, ya no centradas preferentemente en las profesiones médicas y dirigidas a la atención, que hasta entonces estaban esencialmente en manos de los estamentos militares dada su capacidad de reacción inmediata frente a eventos imprevistos.

Pero en su devenir esta modificación perceptiva pudo haber debilitado la noción de que siempre es necesario pensar en la ayuda humanitaria concentrada en sitios y sectores sociales vulnerables, más allá de lo que se logre en términos de reducción del riesgo y construcción social segura en general en un país, región o sociedad.

El rol de los organismos internacionales en la evolución institucional

La intervención de organismos internacionales y agencias de cooperación por vía de acuerdos bilaterales o programas regionales ha tenido una inmensa influencia, tanto en la evolución conceptual como en las modificaciones institucionales de los organismos locales, nacionales y regionales de ayuda humanitaria relacionada con desastres y riesgo.

Sin duda su aporte ha sido esencial en la medida que promueven eventos de discusión y capacitación, pero también en la medida que condicionan u orientan las formas de actuar en función de sus capacidades

financieras y de asesoría técnica y de organización o eficiencia organizativa.

La propia evolución institucional de los organismos vinculados a la ayuda humanitaria de carácter público, como Naciones Unidas o la Comunidad Europea, lo mismo que privados como la La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, influyeron esencialmente en la forma como esta ayuda humanitaria se conceptualizaba cuando se refería a desastres y riesgo inminente de desastres sobre los cuales se debía actuar de inmediato. Pero el predominio de un enfoque asistencial donde se privilegia el rescate y el salvamento inmediato, siguió siendo una perspectiva dominante e impulsada por profesionales médicos y expertos en emergencias o maniobras de rescate en condiciones extremas, como bomberos y militares.

La actividad de capacitación, discusión y generación de eventos para promover diálogo y consenso internacional o entre estamentos militares, civiles y académicos, movimientos sociales y populares con funcionarios públicos de carrera, fueron esenciales para la unificación de nociones, lenguaje, legislación, organización y estructuras de acción institucional, y por supuesto de incidencia política a escala regional o nacional, aunque en forma muy disímil en cada país.

En la medida en que se dieron grandes eventos e intervinieron agencias diversas de Naciones Unidas o la Comunidad Europea, la influencia de técnicos y profesionales de otras disciplinas como las ciencias sociales y las ingenierías, o la planificación y los geógrafos y ambientalistas, empezó a pesar en la evolución conceptual y la elaboración de nueva legislación con énfasis preventivo; pero los grandes eventos siempre implicaron un paso atrás en la medida en que se imponía la necesidad inmediata del rescate masivo y la recuperación no sólo de comunidades sino de ciudades capitales con millones de damnificados.

El impulso esencial en la región centroamericana se dio desde la ocurrencia de desastres de gran magnitud, pero también de la difusión sobre la importancia de la sumatoria de desastres de pequeña magnitud que podrían acumular anualmente pérdidas y daños materiales o humanos superiores a los eventos puntuales más difundidos, todo lo cual tuvo como un pivote esencial el lanzamiento de la declaración del “Decenio Internacional para la reducción de

los desastres naturales” (1989) y las subsiguientes cumbres mundiales.

Gran parte de la labor de incidencia y difusión dependió de organismos como la Secretaría de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD), UNISDR, PNUD y Sistema de Naciones Unidas en cada país, o de la cooperación multilateral y de organismos como la Comunidad Europea y los países donantes, o colaboradores en forma bilateral y sus agencias como GIZ, AECID, DANIDA, COSUDE, JICA, OFDA o ASDI entre otras, así como la cooperación de entes financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Comisión Europea ha tenido una directa intervención en la institucionalidad al coordinar diversidad de proyectos mediante su programa de preparación para desastres (DIPECHO/ ECHO), muy centrado en su apoyo a las comunidades más vulnerables y más expuestas a amenazas naturales, pero actuando en cooperación con los países y sus instituciones nacionales, donde se destacan los sectores de manejo local de desastres y de vínculos institucionales e incidencia, así como los de pequeñas obras de mitigación y de enseres de primera necesidad.

El Centro de Cooperación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) nació en 1987 como una instancia para la promoción de la cooperación regional en la prevención de los desastres, y todavía conserva su nombre de origen y revela un momento histórico en el avance conceptual e institucional: Aún sigue planteando que los desastres son naturales y se dirige a la prevención; y aunque las correspondientes instituciones nacionales estaban centradas en la atención y respuesta a emergencias, seguían siendo esencialmente organismos de “defensa civil” que formaban parte de los ejércitos nacionales, o “comisiones de emergencia” encargadas de la coordinación interinstitucional en atención y preparativos.

No obstante, durante los últimos 25 años CEPREDENAC ha avanzado notablemente en sus planteamientos y desarrollos conceptuales, y ha tenido una incidencia fundamental en la difusión de nuevas perspectiva científicas sobre el riesgo y el desastre; y en ese proceso las instituciones nacionales y CEPREDENAC han vivido una transformación desde

la atención de emergencia y las acciones reactivas frente a situaciones de desastre, hacia la constitución de sistemas nacionales complejos, un plan y una política regional, con propuestas para la legislación y comprensión integral de diversidad de procesos, incluida esencialmente la construcción social de condiciones de riesgo, llegando en los últimos años a plantearse la vinculación entre instituciones dedicadas a la producción, ambiente o recursos naturales, así como recursos marítimos, costas y humedales, con los entes especializados en desastres o la cooperación para acción humanitaria preventiva y para el desarrollo o creación de condiciones mínimas de subsistencia y seguridad, a la vez que se integran en el proceso enfoques sobre equidad de género y ordenamiento territorial.

A este respecto es esencial tener en cuenta que CEPREDENAC es parte de los diversos organismos afiliados a la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA), y por tanto tiene una estrecha relación con su propia evolución conceptual e institucional, coordinando sus actividades con otros organismos similares, esencialmente los vinculados a temas ambientales.

En el ámbito jurídico sí ha habido cambios institucionales importantes desde principios de la década de los años noventa, cuando la mayoría de los países y en la región la acción humanitaria en relación con eventos naturales o desastres de origen antrópico eran esencialmente de atención y emergencias. Tipos diversos de leyes y de instituciones nuevas creadas por esas leyes o que modifican parcialmente a las antiguas instituciones se constituyen en un paso adelante y un logro importante.

Sin embargo, en el ámbito regional las instituciones vinculadas a secretarías regionales como el SICA en temas ambientales y de inversión pública en infraestructura o vivienda, o específicamente CEPREDENAC, no se han fortalecido ni han logrado impactos palpables en su accionar, ni siquiera llegando a estandarizar suficientemente las acciones: Se han discutido y aprobado planes, programas educativos, declaraciones regionales centroamericanas y más recientemente una política global, pero sus impactos o su puesta en práctica a escalas nacionales, locales y subregionales apenas ha avanzado.

Los cambios de dirección y de gerencias en organismos como CEPREDENAC han llevado a cambios radicales en los planes y las prácticas que venían

desarrollándose, similares a los cambios de gobierno y al abandono de algunos proyectos concretos como los educativos o de intervención a escala local o de generación de protocolos estandarizados, en cada país. Así, se imponen las condiciones locales, que tienen más continuidad, sobre las regionales, aunque los organismos nacionales presentan muchas diferencias entre sí, en tanto algunas siguen muy concentradas en tareas de atención y emergencia luego de 25 años de inicio de los cambios conceptuales, y otras han logrado avances prácticos institucionales pero restringidos en mucho a sus propias organizaciones: una comisión de emergencias se cambia de nombre y por ley se pasa a llamar “de prevención de desastres y reducción de riesgos y emergencias”, pero mantiene un personal muy centrado en preparativos y atención, desligado o poco coordinado de los entes nacionales en otros campos a los cuales no han podido acceder y menos orientar.

En síntesis, en la escala nacional hay diversidad de avances institucionales en países que mantienen la acción de emergencia en una institución o crean nuevas entidades para otros aspectos como prevención, mitigación o reducción de riesgos, pero siguen desconectadas o poco coordinadas con organismos relacionados con inversión infraestructural productiva, de transporte, comunicaciones o viviendas.

No hay tampoco planes subregionales en relación con sectores o territorios específicos, por ejemplo, la región Caribe, las ciudades capitales, la costa del Pacífico o las zonas montañosas y volcánicas que son muy similares y conectadas en la mayoría de los siete países de la región. De hecho, algunas pocas investigaciones de ese carácter se quedaron como productos investigativos sin impacto en cambios institucionales, o derivaron en proyectos subregionales o de alguna cuenca, como la cuenca multinacional del Río Lempa, o las cuencas de las zonas fronterizas como la del Río San Juan o el Golfo de Fonseca.

La RED de Estudios Sociales para la Prevención de Desastres

La Red se fundó en 1992 en Limón, Costa Rica, y desde su ideario planteaba un cambio radical de lo que se estaba haciendo, y siguió desarrollando propuestas o tomando sugerencias y conceptos procedentes de otras zonas para impulsarlas en Latinoamérica y en español, por medio de publicaciones, congresos,

participación en conferencias regionales institucionales y traducciones, y con instrumentos particulares como una revista y libros, junto con la asesoría directa a organismos nacionales y regionales, y más adelante con otros instrumentos como la página web y los grupos en redes sociales.

El ideario fundamental se publicó en forma de libro y se enfatizó desde el primer ejemplar de la Revista *Desastres y Sociedad* (1993), que en su editorial reseña:

“La Red volvió a reunirse en Cali, Colombia, en marzo de este año. Allí se formularon seis proyectos de investigación comparativos, tres proyectos de información-difusión-comunicación y un programa de actividades para los próximos tres años. Todos estos proyectos se encuentran hoy en ejecución, de los cuales (...) uno se refiere a publicaciones: LA RED publicará en estos tres años un Boletín Informativo Semestral, una Revista Semestral y una serie de tres libros por año. El primer número del Boletín ya está en circulación, el primer libro de la serie es “Los desastres no son naturales” (Maskrey, compilador, 1993). (...) Al mismo tiempo se están uniformizando (sic) los centros de documentación existentes de las diez instituciones que forman parte de La Red, y se está levantando un Directorio de Investigaciones, proyectos e Instituciones involucrados en el campo de los desastres en América Latina. Cada una de estas instituciones, a su vez, trabaja en distintos países en cooperación con otras entidades no gubernamentales y gubernamentales, de tal forma que el trabajo al interior de los países y entre miembros de La Red se ven potenciados entre sí.”

Inicialmente La Red tuvo un vínculo institucional y estructuró una coordinación entre el Grupo de Tecnología Intermedia para el Desarrollo (ITDG) en Perú, la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en Costa Rica, y el Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECOSO) de México.

Desde La Red se promovió durante los últimos veinte años una constante investigación y apreciación sobre avance relativo del impacto de sus resultados, particularmente en la conceptualización de “gestión de riesgo” y sus múltiples componentes. En tal sentido se empezó por plantear y debatir sobre los elementos

componentes del riesgo; y se indicó que los factores del mismo se manifiestan en condiciones concretas de existencia humana, y son palpables, analizables y muchas veces factibles de medir; y se expresan en condiciones de vida inseguras para la población (Blaikie, et al., 1996). A la vez, son dinámicos y cambiantes, y potencialmente modificables o transformables. Las condiciones inseguras de vida, reflejadas en múltiples contextos particulares asociados con la localización de la población y la producción, son productos de procesos sociales concretos e históricos (Wilches Chaux, 1998).

Los desastres resultan ser indicadores de insostenibilidad en los procesos de gestión del desarrollo y de gestión ambiental (Cuny, 1983; Wilches Chaux, 1998; Lavell, 1998 y 1999); y por ende la reducción del riesgo y de los desastres debe intentar la transformación de las condiciones que lo generan.

Desde su inicio, La Red estableció como noción básica que las diversas formas de generación de riesgo no eran casuales sino consustanciales a las condiciones básicas del procesos de ocupación humana del territorio, y que por tanto, se requería un replanteamiento del conjunto de los procesos, o cuando menos una identificación de aquellos que son más peligrosos, junto con determinar cambios inmediatos o perentorios para lograr condiciones más seguras de habitar.

Las acciones de La Red no fueron aisladas, como una organización independiente o una ONG tradicional, y por ello su planteamiento fue la coordinación de diversidad de personas e instituciones para llegar a nociones, conceptos y prácticas comunes que permitieran incidir política y directamente en las instituciones donde se desenvolvían sus miembros, tales como organismos multinacionales financieros o de cooperación y ayuda humanitaria, universidades e institutos geológicos, o entidades de defensa civil y emergencia o ingeniería y transporte.

Varias decenas de profesionales promotores impulsaron proyectos de investigación e incidencia política común y consensuaron nociones, publicaron artículos, libros y revistas con su propio sello editorial, y participaron en congresos y reuniones internacionales en representación de sus instituciones nacionales o de La Red como tal. Así, lograron e impulsaron consensos, y generaron, diseñaron e impartieron conferencias y cursos de postgrado o de capacitación técnica de escala regional, nacional y local en todos los países de la región latinoamericana, sin excepción.

La noción de Red generó tareas conjuntas de sus miembros en paralelo con su participación en congresos internacionales, de manera que llevaron sus propuestas mucho más allá de la región latinoamericana y lograron incidir en declaraciones internacionales o nacionales, y siguen haciéndolo veinte años después de fundar La Red en 1992. No obstante, el impacto real a escala local o en el nivel institucional no es de una magnitud tal que permita cambiar la institucionalidad y la gerencia de programas institucionales nacionales o regionales.

Los gobiernos nacionales siguen nombrando en puestos claves, nacionales o regionales personas que no han tenido ninguna capacitación, o que no habían escuchado del tema minutos antes de ser nombrados. Así, en lo institucional nacional es común encontrar gerentes, presidentes o coordinadores de entidades locales de defensa civil o gestión del riesgo que no conocen las nociones básicas ni los avances y etapas del desarrollo institucional de los últimos veinte años, lo que de hecho implica un retroceso gigantesco cada vez que hay cambios de administración o de gobiernos nacionales, pues se abandonan o descartan planes y proyectos en marcha, se desperdicia personal cualificado y se empieza de nuevo con atención de emergencias.

Durante sus primeros cuatro años, desde Limón 92 hasta Miami 96, y en las reuniones de 2002 para el X aniversario en Costa Rica, La Red reiteró la fuerza de la declaración inicial y fue actualizando el uso de nociones vinculadas a gestión del riesgo, más allá de la mera prevención de desastres, como en la reunión de Cartagena en 1994, cuando todavía se habló de “Reducción de Desastres Naturales”; pero a la vez detalló formas de vulnerabilidad y procesos sociales generadores de riesgo, en las reuniones subsiguientes de Quito y Esmeraldas, Ecuador, en 1995. Con esto se avanzó en áreas temáticas específicas y nuevos instrumentos desde una perspectiva general del riesgo y desastre, hasta una especificación de lo urbano y lo local, o temas sectoriales vinculados a la amenaza/vulnerabilidad como sequías (reuniones de Brasil en 1995, San José en 1997 como parte de un evento latinoamericano organizado por la ONU, Cali en 1998, Taboga 1997 y San José 1998), donde se discutieron temas de agenda y proyectos como “Desinventar” nuevas publicaciones, la situación de la incidencia política en diversas regiones de Latinoamérica, y esencialmente se introdujo una nueva generación de miembros de La Red provenientes de más de diez países de la región, que se continuó en

Punta Sal (2000) y Juan Dolio (2001), esta última vinculada a la intervención de miembros de La Red en la elaboración del plan nacional de gestión de riesgos de República Dominicana, y en la elaboración de una Política Centroamericana en Gestión de Riesgo.

La reunión de 2002, décimo aniversario, reunió no solo a los miembros del grupo promotor originario, sino a otra serie de personas que habían colaborado en proyectos concretos o eran socios de otras redes y permitían una incidencia más amplia. De hecho se formuló una agenda más específica y se discutió la necesidad de una renovación de la revista y de los proyectos, pues ya muchos estaban concluyendo, y los temas iban cambiando a raíz del cambio de nociones y la renovación de la agenda internacional institucional, con declaraciones internacionales recientes, y el auge de lo ambiental que llevaría a la temática del Calentamiento Global y luego al Cambio Climático ligado al tema de la Reducción y Gestión del Riesgo.

Las últimas reuniones formales fueron en Panamá en 2008 y en Venezuela en 2009, ya en tiempos de nociones vinculadas con la adaptación y la mitigación de los efectos del cambio climático, y teniendo presentes las reuniones y declaraciones internacionales de Brasil y Hyogo, esta última “Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres” de Kobe, Japón de 2005.

La acción de La Red se da en un marco institucional definido por la Declaración del “Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales” (decretado en 1989), la declaración de la “Cumbre de Yokohama” de alcance mundial, en 1994, luego vinculada a la “Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres: 2000”, y la proclama de Hyogo con su “Marco de Acción de Hyogo 2005- 2015”, que se continúa en la “Plataforma global” (primera y segunda sesión en 2007 y 2009 respectivamente).

En las últimas reuniones de La Red de Panamá y Venezuela (2008 y 2009) se estableció una nueva Junta Directiva y un programa de trabajo renovado, así como una declaración de principios, reiterando los compromisos de 1992 y actualizando algunos puntos claves de su accionar, ya como parte de un esfuerzo global liderado por Naciones Unidas y diversidad de organismos internacionales, pero todavía sin suficiente apoyo por los principales gobiernos nacionales y sin concretarse a escala nacional en muchos de los países firmantes.

Más recientemente, y con el avance de la tecnología, se ha facilitado la comunicación y se han ampliado los vínculos de sus miembros con diversidad de organizaciones, programas, proyectos y redes de diversa índole, trabajando a la vez en muchos países en temas que van desde la educación y capacitación, hasta tareas preventivas y de reducción del riesgo a escala local y subregional. A la vez se mantiene una página web con publicaciones de sus miembros, procesos de comunicación entre ellos por vía de mensajería y grupos de La Red en las redes sociales, los cuales permiten ampliar el ámbito de los miembros desde unas decenas de fundadores, hasta cerca de mil en grupos temáticos en redes sociales, lo que permite un intercambio de información y comunicación entre todos los países de la región latinoamericana en tiempo real.

De los desastres al riesgo y al cambio climático

Hace un poco más de veinte años se creó en todo el continente un grupo pequeño de profesionales de diversas disciplinas, con el reto de superar la idea de que los desastres eran “naturales”, y una perspectiva centrada en la emergencia y su atención, para plantear cómo se desarrollaban procesos complejos de construcción social del riesgo; los cuales incluyen una gran diversidad de amenazas, incluidas las relacionadas con eventos naturales que actúan simultáneamente y en muchos casos articulados y mutuamente condicionados.

Se cuestionó la forma como la humanidad había llegado a concebir su relación con el resto de la naturaleza, y específicamente cómo durante los últimos siglos el impulso del criterio de la ganancia, o la supervivencia en extremo, tenía como elemento definitorio una aproximación depredadora, contaminante y despilfarradora, así como consumista, sin tomar en cuenta las consecuencias sobre los procesos de la tierra y la biodiversidad.

Años después los estudios relacionados con el ambiente y el clima introdujeron, aparte de la diversidad climática y las modificaciones estacionales o fenómenos como el ENOS,⁵⁸ el tema del “cambio climático” inducido por la acción contaminante y depredadora de origen humano que, eventualmente,

58 Oscilación sur del fenómeno del Niño -Nota del editor-.

según modelos sobre futuras consecuencias, también sería un aspecto esencial en la ocurrencia de eventos climáticos que inducirían la ocurrencia de desastres.

Las políticas, planes, programas y tareas diseñadas para la reducción del riesgo de desastres deberían incluir un área todavía no bien conocida y más bien en perspectiva de futuro, que buscaba analizar y paliar las consecuencias agravantes de procesos de conformación de riesgos de desastres de muy diversos orígenes, incluidos los vinculados con la variabilidad climática, y las conocidas y muy estudiadas modificaciones estacionales que desde muchas décadas atrás eran parte de las acciones hacia la reducción o mitigación de los desastres, en particular aquellos de alto impacto y fuerza destructiva con los cuales se vinculaban inmensas pérdidas anuales, tanto humanas como económicas. Se llegó a la conclusión que los desastres no eran obstáculos para el desarrollo, sino más bien una realización de la falta de desarrollo o de la preeminencia del crecimiento económico sin tomar en cuenta elementos esenciales del desarrollo humano y sus impactos en la naturaleza, sin percatarse de las consecuencias de la contaminación y depredación extrema o su influencia en las condiciones climáticas de escala global, o los cambios en las condiciones atmosféricas por el efecto invernadero.

Con la amplia divulgación y financiamiento relacionado con el fenómeno denominado “Cambio Climático” (CC) como tema esencial de la vida y la política contemporánea, se ha ido centrando la acción de múltiples grupos, organizaciones y expertos en lo que se asume serían impactos posibles del CC, y se empieza a atribuir este fenómeno y a confundirlo con una gran diversidad de procesos de conformación de riesgos de desastres vinculados a fenómenos naturales asociados al clima (tormentas, huracanes, ENOS, etc.), tal como sucede con las políticas y planes o programas de reducción de riesgo, respecto de la adaptación necesaria a los impactos proyectados del CC, al margen de que este pudiera evitarse progresivamente mediante cambios en las acciones humanas que en primer término serían las responsables de su surgimiento y consolidación.

En años más recientes es muy común que todo el tema de desastres se intente reducir a las percepciones reales o fantásticas del Cambio Climático, sin que muchos se tomen la tarea de determinar en detalle cuáles son los hallazgos y las condiciones precisas encontradas o proyectadas del mismo para las próximas décadas

o siglos, y diferenciarlas de las múltiples, variopintas y harto divulgadas leyendas urbanas existentes al respecto; de hecho es normal que en foros y grupos se comente sin ambages y por igual, como si fueran lo mismo, temas relativos al clima en general o a las proyecciones sobre sus consecuencias.

Las iniciativas ambientalistas o las más recientes vinculadas con inversiones en energías limpias y temas globales como el calentamiento global y el “cambio climático”, no han dado pie a la creación y desarrollo o consolidación de movimientos sociales, ni a una institucionalización real de dicha noción, ni acciones institucionales directamente dirigidas a sus causas probables. De hecho no han fortalecido la institucionalidad vinculada a la ayuda humanitaria para la prevención, preparación, atención o recuperación y reconstrucción relacionada con desastres, sino que al contrario la han debilitado junto con el avance conceptual y cognitivo alcanzado. Su activismo ha ido por otros rumbos centrados en organizaciones más convencionales de carácter privado, ya sean empresas, viejas organizaciones no gubernamentales, o las que se denominan a sí mismas “sin ánimo de lucro”, aunque como es público y notorio, algunas de ellas y en particular las más grandes que funcionan como corporaciones multinacionales con múltiples organismos socios y enormes presupuestos, con altas jerarquías muy bien remuneradas, reciben enormes donaciones en función de tratar dicha temática. De hecho estas han canalizado hacia múltiples organizaciones, algunas tan solo de alcance nacional o regional, muchos de los inmensos fondos de donación de Estados u organizaciones multinacionales y financieras internacionales, de empresas privadas o de los recientes organismos de “responsabilidad social empresarial”, o menos recientes de “filantropía”.

Todo ello ha permitido una enorme actividad de protección, publicidad o promoción de acciones de conservación y desarrollo, y de nociones, conceptos o propuestas de modos de vida amigables con el ambiente, así como de empresas vinculadas al reciclaje o la recolección de desechos orgánicos y energía solar, entre otras cosas. No obstante, quizá porque no se lo ha propuesto, todo esto no ha generado un movimiento social que respalde las acciones de organismos privados o No gubernamentales, ni ha fortalecido de manera fehaciente y práctica, con impactos reales medibles, las acciones de las propias instituciones del Estado relacionadas con

tareas ambientales, ni la capacidad institucional y la institucionalidad en general para la respuesta y prevención en caso de desastres.

Tareas pendientes en lo conceptual e institucional

Hay todavía una necesidad nacional y centroamericana de generar y promover procesos de discusión, investigación y promoción de prácticas adecuadas del uso del suelo y el ordenamiento del territorio, sin imponer severas restricciones al propio desarrollo por vía de la excesiva regulación y agobiantes trámites y procedimientos centralizados.

La descentralización, desconcentración y el fortalecimiento de las regiones y los municipios requieren de un intenso y continuado proceso de capacitación e investigación adelantado por los propios responsables del desarrollo local a escala del municipio, de la cuenca, de la zona costera o del corredor logístico o zona productiva concreta. La capacitación es indispensable para desarrollar los planes locales, regionales y nacionales de ordenamiento territorial o planificación urbana y regional con base en una concepción ambientalista, de protección de la biodiversidad y al mismo tiempo de reducción del riesgo.

La elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo Urbano y Regional es una tarea progresiva que debe desarrollarse conjuntamente por grupos de expertos y funcionarios locales y regionales, de manera que se inicie por las regiones prioritarias y nodos o corredores estratégicos, y se vaya complementando en el tiempo y el espacio, de forma tal que se constituya en un ejercicio dinámico y se produzca una serie de instrumentos que utilicen lo más avanzado de la tecnología digital, pero que a la vez tengan la especificidad, concreción y simpleza que los hagan accesibles a todos los niveles técnicos y políticos en los municipios de cada país, las comunidades y la diversidad de actores sociales regionales.

El proceso deberá permitir la reunión de una amplia gama de productos de investigación y planificación territorial generados para muy diversos entes públicos y privados, de manera que se constituya en el eje de la capacitación y la investigación estatal para la planificación urbana y regional desde una perspectiva de ambientalista. No obstante, es esencial que se retome la noción de “riesgo de desastre” y se vislumbren con claridad los alcances de la planificación ambiental y ordenamiento territorial, puesto que existe una realidad consolidada e innegable: cientos de millones de personas viven y seguirán residiendo por décadas, sino siglos, en condiciones de altísimo riesgo y vulnerabilidad asociados con sus condiciones de pobreza y precaria localización y hábitat.

En consecuencia será necesario fortalecer las nociones e instituciones vinculadas con la ayuda humanitaria, ya no para transformar radicalmente las condiciones que se reconocen, sino para mitigar los impactos y preparar las comunidades en función de reducir el riesgo y el impacto real de los eventos destructivos, pero además de contar con los niveles de organización y vínculo con las instituciones locales y nacionales, necesarios para comprender su propia situación y prepararse para la recuperación inmediata y evitar impactos mayores con acciones colectivas como la evacuación temporal y la modificación de pautas de habitación que permitan agilizar la respuestas y la efectiva utilización de la ayuda humanitaria externa, que a su vez debe prepararse para tales condiciones.⁵⁹

59 Textos de referencia mínimos: Anderson, Mary y Peter Woodrow, 1989; Argüello, M., 2001, 2004, 2006 y 2011; Blaikie, Piers et al., 1996; Cardona, O.D. s.f.; Comisión Económica para América Latina, 1999; Cuny, Fred, 1983; Durán, Rolando, 1998; EIRD, 2011; Herzer, Hilda y R. Gurevich, 1996; Hewitt, Kenneth, 1997; Lavell, Allan, 1996, 1998, web s.f.; Lavell y Arguello, 1999; Mansilla, E., 2000 y 2010; Maskrey, Andrew, 1998; Organización Panamericana de la Salud, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación en Casos de Desastre, 1999; Ortiz, Fernando, 2005; Ramírez, F., 2008; Wilches Chau, Gustavo, 1993 y 1998. (Ver la bibliografía al final del libro).

10 La solidaridad, nuestro mayor recurso. Actuaciones humanitarias de internacionalismo médico cubano entre 1959 y 1998

Daniela Cocco Beltrame

El capital humano puede más que el capital financiero... Conocimientos... conciencia, ética, solidaridad... espíritu de sacrificio... y la capacidad de hacer mucho con muy poco
(Fidel Castro)

Introducción

La extensa trayectoria del internacionalismo cubano no puede comprenderse sin estudiar sus bases revolucionarias, su modelo de desarrollo y su sentido de la solidaridad con los países del Sur. Desde la revolución socialista de 1959 la isla ha sostenido como principio este internacionalismo por encima de las diferencias ideológicas y sociales, como parte esencial de su visión humanista de justicia social y oportunidades de desarrollo para todos los pueblos.

En el ejercicio de esta política de solidaridad internacional Cuba ha colaborado con pueblos y naciones azorados tanto por opresión y emergencias causadas por el hombre como por desastres naturales, alcanzando resultados de cooperación remarcables de forma cualitativa o cuantitativa. Sus iniciativas presentan características que la distinguen de muchas otras políticas de cooperación, como la no condicionalidad de la oferta, y la relación entre gasto en cooperación e impacto efectivo de la misma, tan buena o mejor que la de países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su cuantía, por otra parte, sobrepasa con

creces la proporción de Producto Interno Bruto (PIB) destinado a cooperación de los países más ricos y desarrollados.⁶⁰

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2003), la ayuda cubana representa proporcionalmente al PIB, un porcentaje superior al promedio de las 18 naciones más desarrolladas. En tal sentido, la Investigación sobre ciencia, tecnología y desarrollo humano en Cuba (PNUD, 2003) señala:

“La cooperación que ofrece Cuba se inscribe en un contexto de cooperación Sur-Sur. No persigue un objetivo de lucro sino que se ofrece al contrario como la expresión de un principio de solidaridad y, en la medida de lo posible, a partir de costos compartidos. No obstante, durante años Cuba ha proporcionado ayuda en calidad de donaciones a los países más pobres, y se ha mostrado muy flexible en cuanto a la forma o a la estructura de la colaboración.”

Si bien podría decirse que en principio el internacionalismo cubano emana del compromiso con los pueblos que combatían el dominio colonial, es también cierto que se trata de mucho más que eso. Cuba ha tenido un rol significativo en la construcción

⁶⁰ Para verificar esta afirmación y realizar comparaciones internacionales es suficiente con revisar el Anuario Estadístico de Salud de Cuba 2014, que recoge datos de UNICEF, y luego analizar la ejecución presupuestaria en salud de Cuba comparada con la de cualquier país del CAD de la OCDE.

de solidaridad internacional entre los pueblos, especialmente a través de la cooperación en salud, educación y deporte.

En materia médica, particularmente, Cuba ha manifestado y continúa manifestando un férreo compromiso con el internacionalismo, invocando principios de solidaridad internacional “que ha fluido de la convicción sobre la medicina como acción que no debe percibirse como un negocio, sino como un derecho de los ciudadanos y un deber para los médicos, sin importar la capacidad de pago del paciente.” (Erisman y Kirk, 2009:20).

En concordancia, personal cubano ha cooperado con un alto número de naciones bajo gobiernos de los más diversos colores políticos, prestando ayuda humanitaria en la mayoría de los casos sin costo ni condicionalidad alguna, como en los terremotos de Nicaragua, Perú, Chile, Armenia, Indonesia, Pakistán, Haití o Estados Unidos (EUA) tras el huracán Katrina, si bien para éste último Cuba puso ayuda a disposición aunque no recibió aprobación de dicho país para prestarla.

Observando su desarrollo histórico, es claro que el internacionalismo humanitario cubano, particularmente en salud, constituye un caso digno de estudio, dado que “con recursos limitados... logra... ayudar a los más desheredados y ofrece al mundo un ejemplo, como diría el Héroe Nacional cubano José Martí, que Patria puede ser Humanidad.” (Lamrani, 2014).

Recorrido

En el universo de acciones, proyectos, programas y planes de internacionalismo médico cubano, el componente humanitario ha sido fuerte y persistente. Desde el primer envío de un contingente médico como respuesta al terremoto de Chile de 1960, hasta la construcción institucionalizada de una respuesta médica ante desastres como corolario de las acciones frente al huracán Mitch de 1998, el rol de Cuba en internacionalismo médico humanitario en el siglo veinte ha sido, cuanto menos, destacable. En el marco de esta investigación haremos referencia al internacionalismo médico cubano de 1959 a 1998, concentrándonos, a través del estudio de algunas actuaciones concretas, en el componente netamente humanitario, para ir revelando los matices de este magnífico caso de estudio.

En primer lugar, se describirán los orígenes y el surgimiento de la solidaridad internacionalista cubana que concibe la cooperación con los países del Sur como la clave para la supervivencia de su pueblo y de la revolución. Se hará mención sucintamente a sus fundamentos teórico-normativos, así como a la estructuración práctica de su sistema nacional de salud como bases para el desarrollo de su internacionalismo médico. Luego, se pasará a describir el componente humanitario internacionalista presente en los albores del gobierno revolucionario, haciendo referencia a la actuación médica frente al terremoto de Chile de 1960. En tercer lugar, se pasará a describir la política de internacionalismo médico humanitario durante el ‘período especial’, tomándose como caso de estudio la respuesta ante la tragedia de Chernobyl. Posteriormente se hará referencia a la etapa de consolidación sectorial e institucionalización de la cooperación médica cubana y su rol en la construcción de una respuesta humanitaria médica ante desastres, a través del análisis de su actuación en el marco del desastre natural causado por el huracán Mitch en Centroamérica.

Una vez recorrido el siglo XX de cooperación médica humanitaria de Cuba, se referirán las motivaciones de esta política, y sus componentes económicos, políticos, sociales e individuales, domésticos e internacionales, para revelar las cuestiones que movilizan el accionar de la isla; seguidos de unas consideraciones finales.

Se espera que este análisis histórico de la acción de Cuba en materia médica humanitaria, que recurre a fuentes variadas para contrastar información, contribuya a una mejor comprensión del caso cubano en la región latinoamericana y en el mundo, a fin de aportar datos y experiencias útiles para quienes trabajan en política y práctica humanitaria y del desarrollo.

Orígenes de la solidaridad internacionalista cubana

La cooperación global con países del Sur es concebida por Cuba como aspecto clave para la supervivencia de su pueblo así como de la Revolución, de modo que el surgimiento y evolución del internacionalismo cubano están intrínsecamente ligados a esa idea, además de formar parte del sistema de valores de la sociedad cubana, en tanto es componente fundamental de su historia e identidad como nación.

Cuba ha practicado el internacionalismo solidario con un gran número de pueblos del mundo, aún con aquellos cuyos gobiernos contaron con un signo político diferente del suyo, demostrando un alto grado de coherencia con el principio de solidaridad entre los pueblos pregonado por la Revolución de 1959. Esta concepción del desarrollo como concepto internacional -global, hoy en día- es perfectamente distinguible tanto en el discurso como en la práctica. En palabras del líder de la Revolución, “no podemos pensar en la riqueza plena mientras haya otros pueblos que necesitan nuestra ayuda. Y es necesario que... eduquemos a nuestro pueblo en ese concepto del deber internacionalista” (Castro, 1966).

Esta solidaridad internacional deviene en gran parte del principio ideológico del internacionalismo proletario postulado por Karl Marx y Friedrich Engels a mediados del siglo XIX, entendido como comunión de intereses de los trabajadores del mundo. La teoría comunista es, por definición, internacionalista, dado que la explotación del hombre por el hombre trasciende las fronteras del Estado-Nación. Ya lo afirmaba Fidel Castro en 1968: “El ideal comunista no puede olvidarse un solo instante del internacionalismo. Los que luchan... no pueden nunca olvidarse del resto del mundo y cuál es la situación de miseria, de subdesarrollo, de pobreza, de ignorancia, de explotación...”

Por otra parte, pueden verse raíces del pensamiento internacionalista cubano en el heterogéneo crisol de su identidad nacional compuesta de una combinación de población originaria, colonizadores, personas esclavizadas y traídas desde el África negra, trabajadores venidos del lejano oriente y migrantes españoles de las más variadas regiones de ese país.

Ya durante los primeros años de la Guerra Fría, la capital cubana se convirtió en imán de luchadores independentistas, intelectuales de izquierda y otras personalidades afines a la Revolución y el anticolonialismo. En el año 1966, en la Habana tuvo lugar la *Primera Conferencia de Solidaridad con los Pueblos de Asia, África y América Latina*, reforzando el compromiso de lucha y transformación. Conocida como la *Conferencia Tricontinental*,⁶¹ en ella revolucionarios cubanos se comprometieron con la gesta liberadora de los pueblos africanos respecto del dominio colonial. Ésta ideología es la que justifica

e impulsa el compromiso de Cuba con los pueblos que combaten el imperialismo.

El internacionalismo cubano emana entonces en gran parte de las características culturales de identidad nacional de la isla, y del pensamiento de internacionalismo proletario predominante entre los líderes de la Revolución; y sin embargo se trata de mucho más que eso, pues la solidaridad cubana fue mucho más allá de ese apoyo armado al combate contra el dominio colonial y logró transformarse en una política de Estado.

Con el objetivo de servir de base legal de sus convicciones, la Revolución plasmó el internacionalismo en su Constitución (1976):

“La República de Cuba hace suyos los principios antiimperialistas e internacionalistas (...) y funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto, y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte...”

A este marco legal, se suma una política de desarrollo, desde el minuto cero de la Revolución, de un sistema de salud pública gratuito, descentralizado e inclusivo. Si bien el nivel de la medicina y el cuidado de la salud en la Cuba pre-revolucionaria estaban entre los mejores de Latinoamérica, esos cuidados no alcanzaban al total de la población, ni siquiera a su mayoría. Las profundas desigualdades entre el ámbito rural y el urbano, entre blancos y negros, y entre ricos y pobres - tres dimensiones que muchas veces se superponían - evidenciaban un contraste que beneficiaba a las élites blancas, ricas y urbanas. Para revertir esto, los principios fundamentales sobre los que se basó y basa el sistema de salud pública cubano desde la Revolución se relacionan con la idea de que el cuidado de la salud debe ser gratuito y universal, sin diferenciar la ubicación geográfica de las personas. Existe además un fuerte componente de medicina preventiva, comunitaria y cooperativa, con médicos de familia que tienen una relación mucho más cercana con el paciente que los profesionales de la medicina en países de alto nivel de desarrollo. Es de destacar

61 Cf. <http://www.tricontinental.cu/index.php/quienes-somos/ospaaal>

también que desde la caída del muro de Berlín, Cuba ha desarrollado una política de promoción de las industrias biotecnológica y farmacéutica, con el objetivo de alcanzar soberanía médica en medicamentos, vacunas y otros elementos necesarios para su sistema de salud. Así, con un fuerte rol de gestión directa del Estado, un importante componente educativo y preventivo, y un marcado énfasis en la calidad y la calidez del servicio, los principios de gratuidad y universalidad del sistema médico cubano encontraron su cauce práctico.

Estos principios de construcción de un sistema nacional de salud pública, junto con la expresión teórico-normativa de los fundamentos del internacionalismo en los diferentes documentos de la Revolución, fueron y continúan siendo la base sobre la que se erige el internacionalismo médico cubano. De este modo, con estas bases teórico-ideológicas, normativas y de política interna, Cuba ha desarrollado en la práctica una política de cooperación que trasciende aquella solidaridad en la lucha armada anti-imperialista, y alcanza dimensiones e impacto significativos en cuestiones clave del desarrollo como la educación, la salud o, particularmente como veremos en este trabajo, la medicina humanitaria.

Humanitarismo en los comienzos del gobierno revolucionario

En el marco de esta solidaridad internacionalista la política de cooperación médica como tal tuvo su inicio teórico a fines de 1962, cuando en el acto inaugural de la Facultad de Ciencias Básicas y Preclínicas Victoria de Girón Fidel Castro anunció la decisión de brindar ayuda médica internacional en el campo de la Salud. En la práctica, en octubre de 1963 el puntapié inicial al programa de misiones internacionalistas lo dio el envío de la primera brigada médica a Argelia, integrada por 58 personas que casi en su totalidad permanecieron allí por catorce meses. Este inicio de la colaboración médica cubana fue precedido por envíos de personal de salud a otros países africanos en luchas de independencia, como Guinea-Bissau y Angola.

Desde aquel momento hasta nuestros días Cuba ha formalizado este tipo de colaboraciones con más de cien países, manteniendo presencia sostenida en sesenta y siete de ellos a través de los más de cincuenta mil profesionales que prestan hoy servicio y se suman a otros tantos que lo han hecho en algún momento. Las acciones implementadas por estos contingentes incluyen asistencia médica clínica y quirúrgica,

desarrollo conjunto de campañas de educación sanitaria y vacunación masiva, control epidemiológico e higiénico y acción humanitaria en contextos de desastre natural. En la mayor parte de los casos esta colaboración fue brindada en poblaciones apartadas y en condiciones de vulnerabilidad.

Si bien el envío de la brigada médica a Argelia supuso el inicio del internacionalismo médico cubano como programa organizado, el importante componente humanitario que presentaron los inicios de este aspecto de la política de cooperación cubana puede rastrearse a los comienzos mismos del gobierno revolucionario, observándose claramente en la respuesta de Cuba ante el terremoto de Chile del 21 y 22 de mayo de 1960.

Ubicado en el llamado *Cinturón de Fuego del Pacífico*, Chile ha sufrido gran cantidad de actividad sísmica dentro de la cual el terremoto de 1960 fue el de mayor intensidad, marcando un récord mundial al alcanzar los 9,8 puntos en la escala de Richter y arrojando aproximadamente 2.000 personas fallecidas y más de 2 millones damnificadas.

Antes de continuar, es importante señalar que ante el estallido de la Revolución cubana, Estados Unidos desarrolló desde principios de la década de los años sesenta un conjunto de iniciativas tendientes a contener el avance socialista en la región. Entre ellas, la *Doctrina de Seguridad Nacional*, que busca orientar a las fuerzas armadas de los países latinoamericanos a modificar su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno y evitar la subversión, la cual “comenzó a ser fuertemente difundida en los ejércitos latinoamericanos, entre ellos el chileno, principalmente a través de la Escuela de las Américas en Panamá” (Memoria Chilena, 2015). Conjuntamente, otra de las políticas aplicadas, llamada la *Alianza para el Progreso*, impuso reformas en la estructura social y económica de los países latinoamericanos con el objetivo de detener la influencia marxista.

Al ocurrir el terremoto de Chile de 1960, consciente de la magnitud de los costos de la reparación de los daños (alrededor de 422 millones de dólares), el gobierno de los Estados Unidos prometió ayuda económica, más no de forma directa sino a través del programa de la *Alianza para el Progreso*.

En contraste, la respuesta de Cuba no sólo fue pronta sino que no incluyó condicionalidad alguna. Así, aun cuando, internamente, la isla estaba recién

comenzando el desarrollo de su sistema de salud, en una demostración temprana de solidaridad y humanitarismo el liderazgo de la Revolución cubana organizó un contingente médico emergente para proveer asistencia a las víctimas del terremoto, acompañado por insumos y equipos.

Más allá de las motivaciones a analizar, Cuba podría haber puesto condicionamientos a su ayuda humanitaria y no lo hizo. Las circunstancias contribuyen a subrayar la preeminencia de la solidaridad internacionalista y el componente humanitario de la acción cubana por sobre toda otra cuestión.

Finalmente, Chile fue integrada a la Alianza para el Progreso por su entonces presidente, y en cumplimiento de un acuerdo mayoritario de la Organización de Estados Americanos (OEA) rompió relaciones diplomáticas con el gobierno de Cuba en 1964.

En esos primeros años de la Revolución Cuba envió brigadas médicas emergentes en respuesta humanitaria tanto en caso de oposición ideológica de un gobierno, como fue Chile, como en coincidencia con las luchas independentistas en África, como en el caso de Guinea-Bissau. Con ocasión del inicio formal del envío de misiones médicas internacionalistas, es significativo que la misión a Argelia en 1963 fuese en un clima de agitación política signado por acontecimientos como la invasión de Bahía de Cochinos en 1961 y la crisis de los misiles de 1962. Antes de cumplir la Revolución sus primeros cinco años, ya demostraba no filtrar por ideología ni grado de complicación del contexto, doméstico o internacional.

En este sentido, durante las décadas de los años setenta y ochenta, Cuba expandió sus horizontes de colaboración en África y América Latina, con un importante componente médico humanitario como aspecto central de sus relaciones internacionales.

Erisman y Kirk (2009) recopilan variadas fuentes que señalan que, en los años setenta, el número total de personal cubano trabajando en ayuda al desarrollo, en su amplia mayoría personal médico, ascendía a catorce mil, y suponía al menos un 13% de su personal médico total. La Agencia Cubana de Estadística corrobora estos datos, mostrando asimismo un ascenso a cuarenta y seis mil personas a fines de los años ochenta. Esta tendencia al ascenso se mantiene hoy en día ya que sólo en cuanto a doctores y doctoras, por ejemplo, un 24% de los más de setenta

mil cubanos que trabajaban en esa profesión en 2009 lo hacían fuera de sus fronteras, como parte de los programas de cooperación de ese país.

El “período especial”: la solidaridad internacional también es “un camino de doble vía”

El término “período especial” tiene en Cuba un significado claramente ligado a lo militar, en tanto surgió a partir de la década de los años setenta cuando la isla comenzó a implementar un sistema de acciones defensivas, económicas y políticas para resistir los embates del imperialismo y garantizar la supervivencia de la revolución. A finales de los años ochenta la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética significaron para Cuba un momento histórico complejo, de carencia de divisas y pronunciada caída en sus indicadores económicos vinculados a la producción nacional en industria y agricultura, así como el comercio interior y la exportación. Cuba se vio inmersa en una depresión que se transformaría en crisis financiera, energética y productiva, y llevaría a una política de ajustes significativos para combatirla con recursos endógenos. En este sentido, el denominado “período especial” fue resultado de las situaciones acumuladas desde los años setenta y agravadas en la década de 1990 que impulsaron políticas de reorganización de recursos. La etapa iniciada con la desintegración de la Unión Soviética se conoció en la isla como “período especial en tiempos de paz”, y se vio luego recrudecida a causa del bloqueo cada vez más intenso de Estados Unidos con la aprobación de la *Cuban Democracy Act* (Enmienda Torricelli de 1992) y luego con la *Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act* (Ley Helms-Burton de 1996).

Para ilustrar lo anterior es interesante traer a colación las palabras del escritor cubano Leonardo Padura (2015):

“El periodo especial... fue una carrera de fondo en la que corríamos descalzos... y con una venda en los ojos... Me recuerdo montando en bicicleta, treinta kilómetros diarios hasta el trabajo, con hambre, con lluvias tropicales, con calor de La Habana en verano. Eso sí que era una experiencia extrema. Mi esposa y yo resistimos pero mucha gente no...”

Es interesante señalar que Cuba se concibe a sí misma como una experiencia práctica de transición al socialismo desde la periferia subdesarrollada

(Figuroa Albelo et al, 2006), razón por la cual desde la teoría marxista no cabría desconocer la posibilidad de periodos de crisis o recesión. Cuba, plenamente consciente de ello, enfrentó su crisis económica interna implementando un conjunto de medidas de reforma económica y fiscal. En este marco, la agenda de políticas públicas sufrió una “repriorización drástica” (Erisman y Kirk, 2009:11), y en su seno la cooperación cubana -incluidos los programas médicos internacionales- debió apelar a elementos de compensación o remuneración por el servicio prestado. Esta modalidad de cooperación, llamada “asistencia técnica compensada” o “contrato directo”, era aplicada a los socios que podían pagarla y financiaba el resto de la colaboración médica. El acuerdo básico suponía una remuneración para el personal médico contratado por sus servicios prestados, lo cual suponía un ingreso para la isla que sería destinado a sostener el resto de la colaboración médica.

En este sentido, el “período especial” significó para Cuba un momento en el cual

... se reconoce que la solidaridad internacional es un "camino de doble vía"... se conserva un claro compromiso... de solidaridad internacionalista hacia todos los pueblos... Pero la proyección de la solidaridad... no tiene ni puede tener hoy la misma prioridad que otrora... Tal giro... expresa la autoconciencia del liderazgo político cubano acerca de que el limitado poder material que actualmente tiene la Isla impone cambios en los métodos y formas específicas de ejecutar su vocación solidaria...
(Suárez, 1995:321-322)

Si bien varios autores consultados indican que este tipo de cooperación comenzó en el marco del período especial de fines de la década de los años ochenta, el PNUD (2003) señala su origen en 1977, con la crisis del petróleo. “En la casi totalidad de los casos, la ayuda cubana ha sido gratuita, aunque a partir de 1977, con algunos países de altos ingresos, principalmente petroleros, se desarrolló una cooperación bajo forma de compensación.” (PNUD, 2003)

Este tipo de acuerdos fue clave para conseguir contraprestaciones en países como Angola, donde la misión humanitaria médica cubana, presente desde el comienzo de la Operación Carlota en 1975, era parte vital de la construcción misma del sistema de servicios sociales del país.

Teniendo en cuenta todo lo antedicho sobre la situación económica de Cuba a finales de los años ochenta, cabe destacar el mantenimiento de sus principios internacionalistas en su respuesta humanitaria a la catástrofe nuclear de Chernobyl del 26 de abril de 1986. Ante la solicitud de ayuda internacional, a principios de 1990 Cuba envió especialistas a Ucrania con el fin de realizar un diagnóstico de la situación. Los mismos seleccionaron a un grupo de ciento treinta y nueve pacientes menores de edad portadores de varias enfermedades onco-hematológicas, que fueron trasladados a Cuba arribando el 29 de marzo del mismo año. Más de la mitad eran huérfanos y fueron atendidos en el Instituto de Hematología de la capital y en el Servicio de oncología del Hospital Pediátrico Docente Juan Manuel Márquez (Infomed). Ante la necesidad manifiesta de ampliar la colaboración, en julio del mismo año llegaron más niños afectados, de Ucrania, Rusia y Bielorrusia.

Desde ese momento, Cuba ha financiado y desarrollado este programa humanitario, tratando a niños y niñas afectados por la radiación. Incluso en los complejos años del “período especial” la isla mantuvo esta política, siendo el único país que organizó un programa integral de salud de tal envergadura y gratuito para la atención a niños afectados por esa tragedia. En palabras de Fidel Castro (1992), “hacera rato desaparecieron la URSS y el campo socialista, y nosotros seguimos atendiendo a los niños de Chernobyl, a pesar del bloqueo y a pesar del período especial que estamos atravesando, por una cuestión de ética, por una cuestión de moral...”

Para el año 1996, todavía sin salir completamente de la profunda crisis del “período especial”, Cuba había tratado a 13.418 menores; y en 2006, veinte años después de la catástrofe, la cifra ascendía a más de 19.000 niños y niñas que sufrían de cáncer, enfermedades neurológicas, vitíligo y pérdida del cabello. Hoy en día Cuba continúa siendo el principal donante para las víctimas de Chernobyl; todo a pesar de las dificultades impuestas por el embargo de Estados Unidos para importar las drogas de quimioterapia necesarias.

El análisis de este caso es interesante, por un lado dado que no se trata sólo de un contingente médico enviado a algún lugar del mundo, sino que comprende también el traslado de un grupo de personas damnificadas para ser tratadas en Cuba.

Por otra parte, también son llamativos los excelentes resultados del programa humanitario recogidos en su página oficial y verificados por miembros de la prensa y organismos internacionales. Además, en adición al trabajo humanitario propiamente dicho, se ha logrado un alto impacto científico con la recolección de datos sobre contaminación interna en infantes, “y se ha utilizado dicha información por Organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas como el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y el propio Comité Científico de Naciones Unidas para el Estudio de los Efectos de las Radiaciones Atómicas (UNSCEAR) en sus valoraciones.” (Forés Rodríguez, 2014). Por último, lo destacable de este programa, además de su implementación, resultados y utilidad, es que fue desarrollado en un contexto de agudas restricciones económicas y comerciales. El estudio del caso no parece llevar a otra conclusión que la de estar ante una política humanitaria e internacionalista que poco tiene que ver con “dar lo que sobra”, y mucho con “compartir lo que se tiene”.

Ya a mediados de la década de los años noventa la reestructuración paulatina de las relaciones económicas internacionales cubanas comenzó a dar sus frutos con un crecimiento de su PIB. Así, hacia finales de la década la isla pudo revitalizar su programa de cooperación médica, el cual ante la emergencia en Centroamérica causada por los huracanes Georges y Mitch, impulsó a la isla a comenzar a pensar en esquemas más institucionalizados.

Institucionalización y consolidación de una respuesta médica humanitaria ante desastres

La emergencia causada por dichos huracanes fue el elemento catalizador definitivo para que Cuba buscara una mayor formalización de sus esquemas de cooperación, con objetivos a corto, mediano y largo plazo. Su paso, que significó la muerte de más de treinta mil personas, fue un momento importante para el internacionalismo médico cubano, pues aún cuando los países afectados no mantenían relaciones diplomáticas con Cuba, no dudó en enviar a la región un contingente de 424 personas inicialmente, que llegó a ser de dos mil y pasó luego a estabilizarse en aproximadamente novecientos (Kirk, 2012).

En el caso de Honduras las brigadas médicas cubanas que llegaron al país tras el paso del Huracán Mitch, han asistido desde entonces unos 246.000 hondureños en sectores remotos y pobres. Hace no mucho tiempo

el presidente Lobo, en ocasión de la condecoración a la brigada médica cubana con la Orden José Cecilio del Valle, en grado de Gran Cruz de Plata, afirmó que es para él “un honor reconocer la admiración por las brigadas médico cubanas, en una relación que se hará más cercana” (Cubainformación, 2014).

En Nicaragua, por otra parte, el gobierno “que en principio rehusó la presencia de personal médico cubano en su país, accedió finalmente a que brigadas de médicos de la isla se trasladasen al país centroamericano para ayudar a los damnificados por el huracán.” (Vicent, 1998). Las tensas relaciones bilaterales entre el gobierno de Fidel Castro y el de Arnoldo Alemán no impidieron que Cuba condonara la deuda de 50 millones de dólares que Nicaragua tenía con ella.

“Los gobiernos de Centroamérica... solicitaron a la comunidad internacional un conjunto de medidas para la rehabilitación y reconstrucción de los países de su región afectados por los devastadores efectos del huracán Mitch. Cuba apoyó de inmediato las siete medidas... canceló la deuda contraída por Nicaragua con Cuba... y expresó su disposición a poner gratuitamente al servicio de los países centroamericanos afectados por el huracán, por el tiempo que se requiriese, todo el personal médico que fuese necesario.” (Gobierno de Cuba, 1998)

Dado que Cuba concibe el desarrollo económico como un proceso integral del que no puede desligarse un fuerte componente de inversión en salud y educación, su actuación ante un desastre no deja de ser una ocasión más para reafirmar el compromiso de la Revolución.

“El huracán permanente de la pobreza y el subdesarrollo mata cada año decenas de miles de centroamericanos cuyos cadáveres no aparecen en las imágenes de televisión, flotando en las aguas o envueltos en el lodo, conmoviendo al mundo. Son enterrados en silencio por sus familiares sin que nadie se entere. El problema ahora no es sólo llorar por los que han muerto, sino ocuparnos de salvar a aquellos que silenciosamente mueren cada año” (Granma, 1998).

Es en este contexto donde puede distinguirse una consolidación sectorial de la cooperación médica cubana a través de la aparición o formalización de espacios institucionales y programas relacionados con

el desarrollo del sector. Desde mediados de la década de 1990 se crearon instituciones como el Centro Latinoamericano de Medicina del Desastre (CLAMED) en 1996 o la Escuela Latinoamericana de Medicina, inicialmente llamada “de Ciencias Médicas” (ELAM) en 1998. En ese mismo año, ante la gravedad que revistió el paso del Huracán Mitch en Centroamérica, y la solicitud de los gobiernos de los países afectados, el gobierno de Cuba desarrolló el *Plan Integral de Salud para Centroamérica y el Caribe* (PIS), mediante el cual la isla brinda asistencia humanitaria a Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador, Belice, Haití y República Dominicana, consolidando un rol central en la construcción de una respuesta médica ante desastres.

El CLAMED: Construcción de institucionalidad para la reducción del riesgo de desastres

Como antecedente significativo del PIS, el CLAMED fue constituido en 1996 y forma parte del MINSAL desde entonces. Es el reservorio cubano de experiencia en materia de desastres y tiene un rol destacado en el fortalecimiento de capacidades, la transferencia de tecnología, la asistencia y los proyectos de cooperación, con un enfoque multidisciplinario, intersectorial y de participación social.

El CLAMED ha desarrollado metodología y procesos que facilitan la planificación y organización para la reducción de desastres. Ejemplos de ello son la estrategia para la implementación de los lineamientos de salud mental en desastres (2008), la metodología para la reducción de desastres ante accidentes químicos y radiológicos, o la aplicación de la metodología de evaluación de vulnerabilidades propuesta por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS).

Por otra parte, el CLAMED ha desarrollado también producción científica, contribuyendo al debate sobre el rol de la cooperación médica cubana internacional en salud y desastres, y proyectos de cooperación para el fortalecimiento de capacidades locales ante situaciones de emergencia. El abanico de servicios que integran la oferta internacional médica cubana se ha consolidado con el desarrollo de la docencia y la asistencia técnica del CLAMED, que editó su primer libro, *Gerencia de Desastres en Cuba*, en colaboración con la Red Caribeña de Información de Desastres (CARDIN).

Elementos como éste contribuyen a la promoción de la cultura de reducción de desastres al ofrecer experiencia relevante en divulgación de buenas prácticas y lecciones aprendidas en la materia. Adicionalmente, el CLAMED logró la recopilación y publicación de más de 450 trabajos inéditos de autores cubanos, en una colección llamada *Salud y Desastres: Experiencias Cubanas*.

El Plan Integral de Salud: la respuesta cubana ante el huracán Mitch

Como parte del proceso de consolidación sectorial de una política de cooperación de calidad y experiencia acumulada, el internacionalismo médico humanitario cubano prestó asistencia en diversas y variadas situaciones de emergencia durante la década de los años noventa. En el marco de la Resolución N° 169 aprobada por la 42ª Asamblea General de las Naciones Unidas que establece el Decenio para la Reducción de Desastres (1990-1999), Cuba actuó en el terremoto de Irán en 1990, la epidemia de cólera en Perú en 1991, la erupción del volcán Cerro Negro en Nicaragua en 1992, y la de la Isla Monserrat en 1995, las intensas lluvias en Perú en 1998 y Venezuela en 1999, el huracán Georges en República Dominicana en 1998, el terremoto en Colombia en 1999 y el huracán Mitch en Nicaragua, Honduras y Guatemala en 1998 (Conde Rico, 2000).

Como señalábamos, ante la gravedad que revistió este último caso el gobierno de Cuba desarrolló el PIS, en principio para Centroamérica y el Caribe, incluyendo tanto el envío de personal de salud como la formación de profesionales médicos en Cuba. El MINSAL pagó los sueldos del personal de salud, gestionó sus viajes y proveyó apoyo logístico, mientras que el compromiso del país de origen fue “brindar a las brigadas médicas cubanas alojamiento, comida, transporte doméstico y un estipendio mensual modesto (usualmente de entre 100 y 150 dólares)” (Erismán y Kirk, 2009:4). Sin embargo, aún siendo un país con grandes dificultades económicas, Cuba suele liberar al país de origen de estas condiciones en caso de no poder enfrentarlas, ya que el principio que rige al PIS es el envío de especialistas libre de pago, con el objetivo de generar un estímulo para que países de mayores recursos contribuyan a la respuesta ante desastres.

Según datos oficiales del Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas del Gobierno de

Cuba, para fines del año 2005 el PIS había realizado más de sesenta y seis millones de consultas, incluidas trece millones en viviendas ubicadas en comunidades pobres y de difícil acceso; y había asistido 607.000 partos, realizado casi dos millones de intervenciones quirúrgicas, desarrollado capacitaciones para la lucha contra el SIDA y aplicado casi nueve millones de dosis de vacunas en campañas de inmunización apoyadas por la OMS. Además de las brigadas médicas conformadas, el PIS también incluye el traslado de pacientes a Cuba para cirugías gratuitas, la opción de asistencia a corto plazo en situaciones de desastre y la formación y capacitación de recursos humanos tanto en los países donde trabaja el personal cubano como en Cuba.

En línea con el componente educativo necesario para complementar ese proceso integral de desarrollo, y en el marco de los programas de formación y capacitación de recursos humanos, se ideó en 1998 la Escuela Latinoamericana de Medicina, ELAM.

Sostenibilidad a través de la educación: la Escuela Latinoamericana de Medicina

Ideada a fines de 1998, la ELAM es parte central del PIS y recibe jóvenes estudiantes de entre diecisiete y veinticinco años. Desde su primera cohorte, compuesta por jóvenes nicaragüenses arribados en febrero de 1999, los estudiantes reciben formación médica gratuita a cambio del compromiso de retornar a sus comunidades una vez concluido el período de seis años de formación, con el objetivo explícito de contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de salud de sus países. El objetivo último de la ELAM es la formación de médicos generales enfocados en la atención primaria de salud que, con ética y solidaridad además de capacidades técnicas altamente desarrolladas, contribuyan al desarrollo humano sostenible desde sus comunidades de origen.

Con instalaciones de vanguardia e implementación de modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el proyecto de la ELAM recibe más de mil quinientos nuevos estudiantes por año. El 20 de agosto de 2005 efectuó la primera graduación de 1,610 médicos, y en 2006 estudiaban allí más de siete mil estudiantes de veinticuatro países, incluido Estados Unidos, con representación de más de ochenta grupos étnicos (González, 2006). Para fines de 2014, el total aproximado de estudiantes de cincuenta y

cinco países diferentes distribuidos en las veintiuna Facultades de Medicina de Cuba era de diez mil, incluyendo un 75% de personas de clases obreras y campesinas, y ciento cuatro becarios de comunidades originarias de América Latina. Según la página oficial de la ELAM, existe hoy en día un total de más de veinticinco mil egresados en nueve promociones provenientes de ochenta y cuatro 84 países.

El alcance e impacto de los programas humanitarios cubanos es indudable. Tanto en desastres naturales como causados por el hombre, Cuba ha cosechado amplia experiencia y valiosos aprendizajes. Tal como recogen De Vos et al (2007), equipos médicos cubanos han respondido a desastres naturales como:

...terremotos (Chile 1960, Perú 1970, Chile 1971, Nicaragua 1972, México 1985, El Salvador 1986, Ecuador 1987, Colombia 1999, El Salvador 2001), huracanes (Honduras 1974, Nicaragua 1988, República Dominicana 1998, Guatemala 1998, Honduras 1998, Nicaragua 1998, Haití 2004), lluvias intensas (Nicaragua 1991, Honduras 1999, Venezuela 1999, erupciones volcánicas (Nicaragua 1992) y epidemias de dengue (El Salvador 2000, Honduras 2002).

A ello se suman actuaciones frente a desastres causados por el hombre como la tragedia de Chernobyl de 1986, así como respuestas humanitarias más recientes como al tsunami asiático de 2004, al huracán Katrina en Estados Unidos en 2005 o al terremoto de Haití en 2010.

Medidos a través de organismos internacionales, y corroborados por gobiernos de acogida, los indicadores de efectividad y la sostenibilidad de resultados de estas actuaciones médicas son difícilmente cuestionables. Cuba es ciertamente un caso de estudio obligado para cualquier país que desee desarrollar sus capacidades de cooperación médica humanitaria.

Sobre las motivaciones

Desde su origen histórico y en su evolución en el tiempo, es claro que las acciones cubanas de internacionalismo médico han transitado cambios. Tal como hemos afirmado, al observar el devenir de esta política se advierte que trasciende barreras ideológicas, culturales y políticas. En este sentido, si bien existen

motivaciones que permanecen inalteradas, también es cierto que las circunstancias de la coyuntura internacional, regional y local han orientado las motivaciones complementarias hacia caminos mucho más pragmáticos como la consecución de divisas o de votos en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Quizá sea materia de un posterior trabajo el análisis detallado de las motivaciones presentes en cada uno de los casos de acción humanitaria analizados; sin embargo, es pertinente incluir aquí una breve descripción de las que consideramos serían las motivaciones de política de internacionalismo médico cubano. Es importante en este punto estar listos para dejar de lado los análisis simplistas y unilineales, y hacer foco en la multiplicidad de dimensiones que estimulan el accionar de la isla.

Uno de los argumentos más esgrimidos por la literatura consultada es el económico, o de cálculo costo-beneficio. Para la economía cubana el ingreso de divisas correspondientes a exportación de bienes y servicios profesionales (entre los de profesionales de salud humanitaria) es el de mayor magnitud, superando incluso a la del turismo. La utilización de la gran cantidad de cuadros médicos para exportación de servicios constituye entonces una política económica sumamente exitosa. Dada la existencia de una mejor remuneración en el sector turismo, aún en empleos de baja formación, las misiones internacionalistas dieron al personal médico la posibilidad de compensar el ingreso ya que, al menos hasta el comienzo del período especial, el personal médico que participase en misiones en el extranjero recibía un salario alto durante las mismas.

A partir del inicio de dicho período se observa una política basada en la necesidad de aumentar el ingreso de divisas por la exportación de bienes y servicios médicos. Esta lógica de contraprestación por parte de quienes tuvieran recursos, como afirmaba Fidel Castro en 1982, implica que

“No todo lo que nuestro país realice en el exterior es donación. A los países más pobres les donamos; los países que tienen recursos económicos, más que nosotros, nos pagan por los servicios productivos que hacemos, es también un recurso del país el trabajo en el exterior”.

Sin embargo, el análisis de la evolución de la política humanitaria médica cubana indica que se mantiene mayormente constante para los países de bajos ingresos. Esta combinación entre solidaridad idealista y pragmatismo derivado de la búsqueda de supervivencia de la Revolución son factores claves a tener en cuenta en el análisis, el cual, referido a las motivaciones, debe trascender esta primera dimensión si pretende contribuir a la construcción de conocimiento. Para pasar a la segunda dimensión, es interesante analizar lo dicho por Pascal Onguemby, embajador de la República del Congo en Cuba y decano del cuerpo diplomático africano acreditado en La Habana, recogido por Ojeda (2013), sobre la cooperación cubana en África:

“El continente aún no posee el desarrollo necesario para poder ayudar a Cuba en sus dificultades, derivadas del inhumano e injusto bloqueo económico impuesto por Estados Unidos, pero le da su amor y su alma, y esto se expresa en el apoyo unánime que le brinda en los organismos internacionales, como signo de gratitud”

Ojeda (2013) argumenta que “no es posible comprender la naturaleza política de la CSS Cuba-África si se toma el elemento costo-beneficio como la unidad de análisis, porque las ganancias económicas para Cuba han sido limitadas”. La autora parece coincidir con la posición expuesta sobre la necesidad de trascender el argumento economicista; y a ello es pertinente agregar que las palabras de Onguemby son claro ejemplo de la efectividad de la política internacionalista cubana para, a través de la firmeza de las convicciones, ganar apoyos blandos en cuestiones clave como el rechazo al bloqueo económico.

En este sentido, en segundo lugar, es importante describir la dimensión de poder blando (*soft power*). Tal como señala Kirk (2012) es posible observar en la política internacionalista médica cubana una estrategia de cooptación a largo plazo (en lugar de coerción o influencia directa) de países cuyos gobiernos presentan clara oposición al de Cuba. Ejemplos de esta colaboración en países con gobiernos de signo ideológico diferente son los terremotos de Chile en 1960, Perú 1970, Nicaragua 1972, y El Salvador 1986, y las acciones durante varios años junto con Honduras y Guatemala. El caso de Nicaragua es significativo ya que el Presidente Somoza fue un claro y profundo opositor a la Revolución cubana,

facilitando incluso acciones anti-revolucionarias en la invasión de Playa Girón. En estos casos la motivación principal para cooperar sería la búsqueda de una mejora en las relaciones y una moderación de la oposición. Específicamente, la consecución de votos en la ONU para lograr la finalización del bloqueo de EUA sería una de las metas más deseadas.

Otro de los factores motivacionales importantes al analizar la cooperación humanitaria cubana, ha sido la voluntad política enmarcada en el hecho de existir durante más de medio siglo una identidad entre Estado y Líder. Escapa a este trabajo el análisis minucioso de las ventajas y desventajas de dicha identidad, pero es importante señalar que el impulso a la colaboración internacionalista en general, y al humanitarismo médico en particular, ha emanado ininterrumpidamente del compromiso de Fidel Castro con el internacionalismo proletario y la solidaridad con los pueblos del mundo.

Tal como afirma Ojeda (2009:136), “los fundamentos y las directrices de la política exterior cubana, tras el triunfo de la Revolución, se deben en gran medida a la preeminencia de las ideas de Fidel Castro.” Entonces, la identificación entre política de Estado e ideología del liderazgo de la revolución, que implica la permanencia a largo plazo en el gobierno de una única visión, ha permitido que Fidel desarrolle su concepción de la salud como derecho humano, y la eleve al rango de política de Estado. En otras palabras, sin alternancia en el poder, el solapamiento entre voluntad individual y poder Estatal durante más de medio siglo, ha permitido a Cuba mantener una política pública de humanitarismo médico internacional durante más de cincuenta años.

El argumento socio-histórico también es significativo y permite comprender cómo se inserta la variable social en el análisis. El arraigo del sentido de solidaridad internacional en la sociedad cubana, como veíamos en la introducción, puede rastrearse en las luchas por la independencia del siglo diecinueve, continuando y profundizándose durante la lucha revolucionaria de mitad del siglo veinte. El orgullo que emana de la participación en misiones internacionalistas está fecundado, en principio, por la solidaridad recibida por Cuba, y luego por la socialización generada en el tiempo por la participación en misiones humanitarias internacionales. Entonces, en la construcción misma de la identidad cubana es dónde puede verse cómo se fue arraigando esta conciencia internacionalista que en última instancia permite que el pueblo acompañe

las iniciativas del líder, y por ende, según vimos más arriba, del Estado.

Por último no podemos dejar de lado las motivaciones personales de esos participantes en misiones humanitarias: Además del incentivo económico al que hacíamos referencia, la posibilidad de desarrollar sus habilidades en contextos de extrema necesidad, así como la idea de pasar por esa experiencia como parte de su formación, son razones expresadas por el personal médico cubano para continuar optando por ser parte del internacionalismo humanitario de su patria.

Las motivaciones, entonces, comprenden al menos cuestiones de corte económico, político y social, domésticas e internacionales, e incluso de motivación personal. Comprender estas variables intervinientes y sus diferentes pesos específicos dependiendo del contexto histórico, es lo que permitirá adquirir la capacidad de explicar la evolución del internacionalismo médico humanitario de Cuba.

Para finalizar

El entramado de cooperación que Cuba ha construido en el campo de la medicina con el paso de los años es singular. El alcance e impacto de sus programas de internacionalismo médico cubano es mayúsculo. Con carácter global, alcanzando cinco continentes y más de cien países, la isla ha enviado desde 1959 casi ciento cincuenta mil médicos y personal sanitario para atender a casi de cien millones de personas en el mundo.

Los indicadores dan cuenta de resultados muy positivos. En las regiones donde se implementan programas médicos cubanos, según revela el PNUD, se evidencia “una mejora de todos los indicadores de salud, particularmente una disminución notable de la tasa de mortalidad infantil” (Lamrani, 2014). Aún con las variaciones del contexto internacional que ubicaron a Cuba en un lugar muchas veces desventajoso en materia de recursos y relaciones, la isla ha mantenido el principio internacionalista de solidaridad con todos los pueblos del mundo, especialmente en respuesta médica humanitaria.

La relevancia del caso cubano para quienes hoy se dedican a la política y la práctica de la acción humanitaria, es indudable. Cuba presenta un gran reservorio de experiencias que pone a disposición del mundo a través de instituciones que se encargan de

compartir conocimiento, y además tiene la interesante característica de haber sabido cooperar con un alto número de pueblos bajo gobiernos de los más diversos colores políticos. Este aspecto es significativo en sí mismo, e intentar responder cómo se ha logrado podría constituir materia de próximas investigaciones.

Como hemos visto, el modelo de internacionalismo médico cubano parte de una profunda convicción ideológica de solidaridad entre los pueblos, y tiene como base práctica un fuerte sistema nacional de salud con marcado énfasis preventivo y un componente ineludible de educación. La solidez de sus acciones humanitarias es consecuencia directa de esta combinación entre coherencia ideológica y aprendizajes prácticos en el terreno nacional e internacional. En este sentido, el estudio de la experiencia humanitaria cubana en salud es ciertamente clave a la hora de diseñar respuestas institucionalizadas ante desastres, no sólo en cuanto a la implementación de los programas en sí, sino también en la reorientación de la formación de los profesionales de la salud, haciendo énfasis en su sentido del servicio y compromiso humanitario. En congruencia con ello, es imprescindible tener en cuenta el componente educativo y velar por el desarrollo de capacidades y los procesos de empoderamiento que permiten comprender la sostenibilidad de resultados que logran las intervenciones cubanas.

El decenio 2000-2010 ha sido testigo de un aumento en cantidad y calidad de propuestas internacionalistas

en el marco de la CSS en América Latina y el mundo, construidas sobre la base del interés común de desarrollo de los países del Sur en términos de inclusión social, soberanía política y autonomía económica. El caso de Cuba puede y debe ser estudiado para extraer las lecciones y aprendizajes que promuevan mayor alcance y profundidad de iniciativas de CSS, particularmente en materia médica y de respuesta humanitaria ante desastres.

Los veintitrés profesores y alrededor de tres mil doctores que se quedaron en Cuba después de la Revolución de 1959 fueron la semilla que en el nuevo milenio había florecido en más de setenta mil médicos, más de cuarenta mil egresados de la ELAM, cobertura médica prácticamente universal y números de mortalidad infantil que no tienen nada que envidiarle al “Primer Mundo”. Más allá de las críticas al gobierno revolucionario, o la discusión sobre las motivaciones individuales o incluso partidarias, la evolución del internacionalismo médico cubano en el siglo veinte y lo que va del veintiuno, ha demostrado que se puede “hacer mucho con muy poco”.

En la actualidad, el internacionalismo cubano se ve reforzado por los lazos que ha construido en América Latina y en el ámbito de las relaciones Sur-Sur. Este contexto general plantea las condiciones para que Cuba comparta sus aprendizajes con la región y el mundo, y siga “... desarrollando la solidaridad, nuestro mayor recurso dentro y fuera de la patria”. (Castro, 2008).

Bibliografía general

- Abrisketa, J. (2006) “Acción humanitaria y pueblos indígenas: ¿se aproximan o se excluyen?” En Berraondo, M. (coord.) *Pueblos indígenas y derechos humanos*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Accoto, A. (2001) *Missionari defunti. Brevi cenni biografici*. Roma: IMC.
- ACNUR. (2014b) ‘Signature of the Memorandum of Understanding between UNHCR and SICA’, en *Regional Highlight: Displacement and Protection Needs in Central America*, disponible en <http://reliefweb.int/report/world/displacement-and-protection-needs-central-america-regional-highlights-january-april>
- AECID (2013). *Memoria 2013 de Acción Humanitaria en América Latina y el Caribe*
- AFP (1988) ‘According to a Salvadoran Organisation, the Refugees Expelled MSF’, Agence France-Presse, 16 noviembre (en francés), citado en MSF (2013).
- Aguayo, Sergio y Laura O’ Dogherty (1986) “Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo”, *Foro Internacional*, vo l. 27, núm. 2, pp. 266-295.
- Aguirre, B. E. (2004) ‘Los desastres en Latinoamérica: vulnerabilidad y resistencia’, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 66, no. 3.
- Aguirre, M. y Rey Marcos, F. (2000). “Development cooperation and humanitarian action in Spanish foreign policy”. En *Mediterranean Politics*, diciembre.
- Agulló, C. y Rey Marcos, F. (2013) “La acción humanitaria española en 2012 y 2013”. En *La acción humanitaria en 2012-2013: instalados en la crisis*. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH, Médicos Sin Fronteras, Madrid, noviembre 2013
- AIMC – Archivio dell’Istituto dei Missionari della Consolata (1949) *Relazione della commissione per l’espansione dell’Istituto. Informe delle diverse commissioni*. Volumen III, Legajo n. 318. Roma.
- Albuja, S. y Días-Leal, LR. ‘Los olvidados de la guerra contra el narcotráfico en México: los desplazados internos’, *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, n.o 4, octubre – diciembre 2011.
- Ali, M. (2010). *En estado de sitio: los kuna en Urabá. Vida cotidiana de una comunidad indígena en una zona de conflicto*. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología. Bogotá, Ediciones Uniandes, Colombia.
- Ali, M. (2011). ”Territorios de frontera en estado de sitio. Para una aproximación ecológica al conflicto colombiano”. En *Revista Kavilando*, vol. 3, no. 1/2, pp. 66-71.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2014a) *Internally Displaced People: Figures*, disponible en www.unhcr.org/pages/49c3646c23.html
- Álvarez, S. y Sacchi, M. (2003) “Pobreza y desafíos multiculturales”. En Zambrano, Martha (ed.) *Etnopolíticas y Racismo, conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Aleman, L. (2015) ‘Leonardo Padura: “Me quedé en Cuba para escribir”’, *El Mundo*, 11 de marzo de 2015. Dirección Web: <http://www.elmundo.es/cultura/2015/03/11/54fdcd73268e3eb91a8b4577.html>
- Anderson, Mary and Peter Woodrow (1989) *Rising from the Ashes: Development Strategies in Times of Disaster*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Andrade, G. (2004). “Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación en Colombia”. En Cárdenas, M. y Becerra, M. (eds.) *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá: FNA, pp. 107-174.
- Arcila, O.; González, G.; Gutiérrez, F., Salazar, A. y Ariel, C. (2000) *Caquetá: construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – Sinchi.
- Argüello, M. (2001) “La nueva dimensión territorial de la globalización: el riesgo de los corredores comerciales y logísticos”. En la Revista *urbanaenlinea*#5, agosto del 2001. Dirección Web: <http://www.urbanaenlinea.go.to/>
- Argüello, M. (2004) “Riesgo, vivienda y arquitectura, Conferencia presentada al Congreso ARQUISUR, noviembre del 2004. Universidad de San Juan, Argentina. Publicada por La RED en la página WEB <http://www.desenredando.org/public/articulos/2004/rva/index.html>
- Argüello, M. (2006) “Gestión de la Vivienda en Riesgo –de la emergencia a la reconstrucción-” Publicado en

- febrero del 2006, en *Revista Electrónica del Instituto de Arquitectura Tropical*: Dirección Web: <http://www.arquitecturatropical.org/EDITORIAL/documents/CONSTRUIRENRIESGO.pdf>
- Argüello, M. (2011) *Vivir con los desastres y del construir su riesgo en Costa Rica*. Dirección Web: <http://marbloggg.blogspot.com/2011/09/vivir-con-los-desastres-y-deconstruir.html>
- Arias, J. y Bolívar, I.J. (2006) “El cultivo de la identidad natural. Paisaje, cultura y turismo en Montenegro, Quindío”. En Bolívar I. (ed.) *Identidades culturales y formación del Estado en Colombia. Colonización, naturaleza y cultura*. Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 51-118.
- Arias, R. (1993) “La jerarquía eclesiástica colombiana y el proceso de paz del presidente Belisario Betancurt (1982-1986)”. En *Historia crítica*, vol. 4, no. 8, pp. 4-18.
- Arias, R. (2009) “El episcopado colombiano en los años 1960”. En *Revista de Estudios Sociales*, vol. 33, Agosto, pp. 79-90.
- Arkonada, K. (2012) *Un Estado, muchos pueblos*. Barcelona: Icaria.
- Artunduaga Bermeo, F. (1987) *Historia general del Caquetá*. Florencia: Fondo Mixto para la Promoción de la Cultura y las Artes del Caquetá.
- Artunduaga Bermeo, F. (1998) *El día en que la guerrilla se metió a Florencia*. Florencia: Universidad de la Amazonía.
- Associated Press. (1999) ‘One year after Mitch, thousands still homeless in Honduras’, *The Topeka Capital Journal*, 25 octubre, disponible en http://cjonline.com/stories/102599/new_aftermitch.shtml
- Avalos Motatto, E., Graciano Forero, J.E., Suárez Matallana, A., Torres Fernández, J. (1977) *Los testigos: M19*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Auber Noya, Virginia -1858- (2002). *Ambarina: Historia doméstica cubana*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Universidad de Alicante (Alicante).
- Ayguals de Izco, Wenceslao -1850- (1969). *La Bruja de Madrid*. Barcelona: Taber.
- Backmann, R. (1988) ‘Salvador Between Two Terrors’, *Le Nouvel Observateur*, 30 septiembre - 6 octubre (en francés), citado en MSF (2013).
- Banco Mundial (2006) *Social Resilience and Stage Fragility in Haiti, A Country Social Analysis*, Caribbean Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Report No. 36069-HT, 27 abril.
- Baroja, Pío -1949- (1978). *Desde la última vuelta del camino. Memorias*. Madrid: Biblioteca Nueva
- Barrera Osorio, F. (2004). *Dynamics and Causes of Crime in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Bastías, Manuel (2013). “Sociedad Civil en Dictadura. Relaciones Transnacionales, organizaciones y socialización política en Chile.” Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Beldarraín Chaple, E. (2006) ‘La salud pública en Cuba y su experiencia internacional (1959-2005)’, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, vol. 13, no. 3.
- Betts, A. (2006). *Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, documento de trabajo n.o 120, enero, disponible en www.unhcr.org/43eb6a152.html
- Beuchot, M. (1994) *Los fundamentos de los derechos humanos en Bartolomé de Las Casas*. Barcelona: Anthropos.
- Blaikie, Piers et al. (1996) *Vulnerabilidad: El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres*. La Red, IT Perú,. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Boltanski, L. (1999) *Distant Suffering. Morality and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonilla, V.D. (1986) *Siervos de Dios y amos de indios: el Estado y la misión capuchina en el Putumayo*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Bornstein, E. y Redfield, P. (ed.) (2010) *Forces of Compassion: Humanitarianism Between Ethics and Politics*. Santa Fe: SAR Press.
- Bradley, M. (2012) ‘Truth-Telling and Displacement: Patterns and Prospects’, en Duthie, R. (ed.) *Transitional Justice and Displacement, Advancing Transitional Justice Series*, The Social Science Research Council.
- Bradley, M. (2014) ‘Four Years After the Haiti Earthquake, the Search for Solutions to Displacement Continues’, *Brookings UpFront*, 13 enero, disponible en www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/01/13-haiti-earthquake-anniversary-bradley
- Brouwer, S. (2009) ‘The Cuban Revolutionary Doctor: The Ultimate Weapon of Solidarity’, *Monthly Review*, enero de 2009. Dirección Web: <http://monthlyreview.org/2009/01/01/the-cuban-revolutionary-doctor-the-ultimate-weapon-of-solidarity/>
- Calavia O. Gimeno Jc. y Rodríguez M^a E. (2007) *Neoliberalismo, ONG y pueblos indígenas en América Latina*. Málaga: SEPHA.
- Calvo, O. y Parra, M. (2012). *Medellín (rojo) 1968*. Medellín: Planeta.

- Cançado Trindade, A. A. (1995) 'Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencias' en ACNUR, IIDH, *Diez años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. San José: La Uruca.
- Cañizares Cárdenas, J. L. (2006) 'III Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del Siglo XXI'. Dirección Web: https://www.nodo50.org/cubasingloXXI/congreso06/conf3_canizares.pdf
- Cantor, DJ. (2014) 'The New Wave: Displacement Caused by Organized Crime in Central America and Mexico', *Refugee Survey Quarterly*, vol. 33, n.o 3, 10 junio, <http://rsq.oxfordjournals.org/content/early/2014/06/10/rsq.hdu008.full>.
- Carozza, P. (2003) 'From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights', *Human Rights Quarterly*, vol. 25.
- Castro, F. (1966) 'Discurso 1ro de mayo de 1966', *Periódico Juventud Rebelde*, 2 de mayo de 1966.
- Castro, F. (1968) 'Análisis de los acontecimientos en Checoslovaquia' en televisión cubana, 23 de agosto de 1968. Ediciones COR del CC-PCC.
- Castro, F. (1982) 'Discurso en el acto clausura del IV congreso de la UJC' Teatro Karl Marx, 4 de abril de 1982. Dirección Web: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1982/esp/f040482e.html>
- Castro, F. (1992) 'Discurso en el Encuentro de Pastores por la Paz, Memorial Martin Luther King', 27 de noviembre de 1992.
- Castro, F. (2005) 'Discurso en el acto de constitución del Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastre y Graves Epidemias "Henry Reeve" y graduación nacional de estudiantes de medicina', La Habana, 19 de septiembre de 2005. Dirección Web: www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f190905e.html
- Castro, F. (2008) 'Un golpe nuclear', *Granma*. Dirección Web: <http://www.granma.cu/granmad/secciones/ref-fidel/art43.html>
- Cárdenas, E. (1987) "La Iglesia colombiana". En Jedin, H. (dir.) *Manual de Historia de la Iglesia*. Vol. X: *La Iglesia del Siglo XX en España, Portugal y América Latina*. Barcelona: Herder.
- Cardona, O.D. *La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio*. Dirección Web: http://idea.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/.../gestion/gestion_1.pdf
- Castillo, Miguel Ángel (2000) "Causas del éxodo. Procedencia y características étnicas de la población refugia da" en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: memoria*, México: Segob-Co mar/ A CN UR/ FCE, pp. 32-39.
- Castro Quiroga, L.A. (2005) *Deja de correr. La reconciliación desde las víctimas*. Bogotá: Comisión de Conciliación Nacional.
- CEC – Conferencia Episcopal de Colombia. (1986) *Legislación canónica. Normas complementarias para Colombia*. Bogotá: CEC.
- CELAM – Conferencia Episcopal Latinoamericana. (1968) *Documentos finales de Medellín. Segunda Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*. Roma: Ediciones Paulinas.
- Cepeda Espinosa, MJ. (2009) 'The Constitutional Protection of IDPs in Colombia', en Arango Rivadeneira, R. (ed) *Judicial Protection of Internally Displaced Persons: The Colombian Experience*, Washington DC: The Brookings Institution, p. 9.
- CGFM – Comando General de las Fuerzas Militares de la República de Colombia. (1979) *Instrucciones Generales para Operaciones de Contraguerrillas*. Bogotá: Ayudantía General del Comando del Ejército.
- Chayanov, A.V. (1974) [1925] *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CIDH. (2013) *Mandate on the Rapporteurship on the Rights of Migrants*, disponible en www.cidh.org/migrantes/migrants.background.htm
- Cimadamore, Eversole y Mcneish (2006) *Pueblos indígenas y pobreza. Enfoques multidisciplinares*. Buenos Aires : CLACSO.
- Cohen, R. (1997) 'The Response of Regional Organizations to Internal Displacement in the Americas', *Conference on Regional Responses to Forced Migration in Central America and the Caribbean*, 30 septiembre – 1 octubre, disponible en www.oas.org/juridico/english/cohene.html#4
- Coldwel I, Pedro Joaquín (2000) "Plan Mexicano para la Estabilización Migratoria de los refugiados Guatemaltecos", en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: memoria*, México, Segob-Co mar/ ACN U R/ FC E, pp. 261-264.
- COMAR/ Secretaría de Gobernación (2014) "El refugio guatemalteco", www.comar.gob.mx
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal) (1998) *Honduras: Assessment of the damage caused by Hurricane Mitch, 1998: Implications for economic and social*

- development*, p. 10, disponible en www.cepal.org/publicaciones/xml/6/15506/L367-1-EN.pdf
- Comisión Económica para América Latina (1999) “Honduras: Evaluación de los Daños Ocasionados por el Huracán Mitch, 1998”. Mimeo.
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH). (2010) *IACHR expresses concerns over situation in camps for displaced persons in Haiti*, nota de prensa n.º 114, disponible en www.cidh.oas.org/Comunicados/English/2010/115-10eng.htm
- Concilio Vaticano II. (2003). *Documentos*. Bogotá: San Pablo.
- Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-268-03.htm>
- Correa S. et. al. (2001). *Historia del siglo XX chileno*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Crónica del sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1984) “Reubicación de los refugiados guatemaltecos”. Dirección Web: www.mmh.org.mx/nav/node/244
- Cristancho, A. (2011) “The Colombian Conference of Bishops and its participation in peace negotiations with insurgent groups: origins and discussions (1982-1990)” En *Civilizar - Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 11, no 20, pp. 97-114.
- Conde Rico, H. (2000) ‘La colaboración médica cubana en situaciones de desastres’, *RESUMED*, vol. 13, no. 6, pp. 268-272. http://bvs.sld.cu/revistas/res/vol13_6_00/res04600.pdf
- Constitución de la República de Cuba (1976)
- Cooper, R., Kennelly J. y Ordunez Garcia P. (2006) ‘Health in Cuba’, *International Journal of Epidemiology*, vol. 35 no. 4, pp. 817-824.
- Cuba Información (2014) ‘Gobierno de Honduras condecora a brigada médica cubana, por su trabajo desde el huracán Mitch’, *Cuba Información*, 18 de Enero de 2014. Dirección Web: <http://cubainformacion.tv/index.php/internacionalismo-cubano/54336-gobierno-de-honduras-condecora-a-brigada-medica-cubana-por-su-trabajo-desde-el-huracan-mitch>
- Cubadebate (2012) ‘Alrededor de 5500 profesionales cubanos prestan servicios en África’, *Cubadebate*, 5 de junio de 2012. Dirección Web: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/06/05/alrededor-de-5-500-profesionales-cubanos-prestan-servicios-en-africa/#.VCcyuGd5ORM>
- Cuny, Fred. (1983) *Disasters and Development*. Oxford University Press.
- De La Fuente, R. (2010) *Los pueblos indígenas y la Cooperación para el Desarrollo*. Madrid: IUDC-UCM. Documento de trabajo N° 17.
- de la Grange (1988) ‘To Prevent Backing the Guerrilla Grip on the Camp Population, Médecins sans Frontières Gives Up Assisting Salvadoran Refugees in Honduras’, *Le Monde*, 16 diciembre, citado en MSF (2013).
- De Marzo, G. (2010) *Los derechos de la naturaleza. Buen Vivir*. La Paz, Bolivia: Plural.
- Defensoría del Pueblo (2004). Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Colombia, Bogotá
- Defensoría del Pueblo (2002). Coordinación de Atención al Desplazamiento Forzado. Informe Defensorial sobre el Desplazamiento Forzado por la Violencia en Colombia, Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). (2005) *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Republica de Colombia, disponible en www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf
- Derks-Normandin, M. (2014) *Building Peace in the Midst of Violence: Improving Security and Finding Durable Solutions to Displacement in Colombia*, Washington DC: The Brookings Institution, disponible en www.brookings.edu/research/papers/2014/09/16-colombia-peacebuilding-displacement-derks
- Desastres y Sociedad* (1993), Especial : Las explosiones de Guadalajara. Julio-Diciembre 1993/ No.1/Año 1. La Red
- De Vos, P. et al (2007) ‘Cuba’s International Cooperation in Health: an Overview’, *International Journal of Health Services*, vol. 37 no. 4, pp. 761-776
- Delgado García, G. (1987) ‘La solidaridad internacional de la revolución cubana. Antecedentes. Su desarrollo y trascendencia en la etapa revolucionaria’ en Delgado García G. (1987) *Temas y personalidades de la historia de la medicina cubana*. Cuadernos de Historia de Salud Pública. No 72. Instituto de Ciencias Médicas de la Habana.
- Delgado García, G. (1995) ‘Presencia cubana en los orígenes de los Organismos Internacionales de la salud Pública’ en Delgado García, G. *Primer encuentro Iberoamericano de historiadores de la Salud Pública*. Cuaderno de Historia no. 80. Instituto de Ciencias Médicas de la Habana.

- Delgado García, G. (2009) 'Centenario del Ministerio de Salud Pública de Cuba (1909-2009). Coloquio por el centenario del Ministerio de Salud Pública de Cuba', Instituto Superior de Ciencias Médicas de la Habana.
- Diócesis de Florencia (¿1980?) "Una iglesia en marcha. La evangelización en el Caquetá: un poco de historia". Bogotá.:Mimeo.
- Díaz, Nicomedes Pastor -1849- (1866). *Poesías*. Madrid: Imprenta de Manuel Tello
- Díaz, Nicomedes Pastor -1849- 1846. (1966). *A la corte y a los partidos. José Luis Prieto Benavent*, Fundación Caja de Madrid. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Díaz, Nicomedes Pastor -1849- 1848- (1966). *Los problemas del socialismo. José Luis Prieto Benavent*, Fundación Caja de Madrid. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Díaz-Polanco (2003) "Cuestión étnica y Cambio Social en América Latina". En Zambrano, Martha (ed.) *Etnopolíticas y Racismo, conflictividad y desafíos interculturales en América Latina*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Domínguez, C. y Gómez, A. (1990) *La economía extractiva en la Amazonía colombiana 1850-1930*. Bogotá: Tropenbos.
- Duica, C. (1960). 'Hay fallas en la educación misional en la selva'. En *El Espectador*, 18 de septiembre, p.4.
- Dussel, E. (1972) *Historia general de la Iglesia en América Latina*. Barcelona: Nova Tierra.
- Dussel, E. (1992). *Historia de la iglesia en América Latina: Medio milenio de coloniaje y liberación (1492-1992)*. Madrid: Mundo Negro – Esquila Misional.
- Durán, Rolando. (1998) *Centroamérica Después de Mitch: Gestión de Riesgo y Preparativos para Desastres: Una Tarea Pendiente*. Informe Regional del Huracán Mitch, CEPREDENAC.
- Echeverry, A, y Orsini, F (2010) Informalidad y Urbanismo Social. En: Medellín Medio ambiente urbanismo y sociedad. Fondo Editorial, Universidad Eafit. 2010
- EIRD. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2011*. Dirección Web: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/home/download.html>
- Elizalde, R. (2010) 'Regresa a Cuba la Brigada Henry Reeve de misión en Chile: "La Isla que enseña a vivir"' en *Cubadebate*, 10 de noviembre de 2010. Dirección Web: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/11/21/regresa-a-cuba-brigada-henry-reeve-que-presto-servicios-en-chile/#.VCcflmd5ORM>
- Eman, A. (2005) "A Dangerous Mix: Religion & Development Aid". *WHRnet*, Julio. Dirección Web: <http://www.whrnet.org>
- Ensor, MO. (2009) 'The Legacy of Hurricane Mitch: Lessons from Post-disaster Reconstruction in Honduras' en Forstner, K (ed.) *Bulletin of Latin American Research: Gender, Institutions, and Rural Transformation in Latin America*, The Arizona Board of Regents, p. 25.
- Equipo Humanitario Colombia (2014) Informe Final Mira- Municipio de Medellín. Disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/140903%20Informe%20Final%20MIRA%20Medellin.pdf>
- Escobar, A. (2012) *Una minga para el post-desarrollo: Lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.
- Escobar, A. (2007 [1995]) *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Venezuela: Fundación Editorial El Perro Y La Rana.
- Estébanez Calderón, Serafín -1847- (1985). *Escenas andaluzas, bazarías de la tierra, alardes de toros, rasgos populares, cuadros de costumbres...* Alberto González Troyano, Cátedra (Madrid).
- Fagen, P. (2006) 'Remittances in crises: A Haiti case study,' *Humanitarian Policy Group Background Paper*: 1-9.
- Fassin, D. (2010) "El irresistible ascenso del derecho a la vida. Razón humanitaria y justicia social". En *Revista de Antropología Social* No. 19, pp. 191-204.
- Fassin, D. (2005) "Biopouvoir ou biolégitimité? Splendeurs et Misères de la Santé Publique". En Ganjon, M.C. (ed.) *Penser avec Michel Foucault Théorie Critique et Pratiques Politiques*. Paris: Karthala.
- Feinsilver, J. (2010) 'Cuba's Health Politics: At Home and Abroad', *Consejo de Estudios Hemisféricos*. Disponible en <http://www.coha.org/cuba%E2%80%99s-health-politics-at-home-and-abroad/>
- Ferguson, J. (1994) "The Anti-Politics Machine 'development' and Bureaucratic Power in Lesotho". En *The Ecologist* Vol. 24, No. 5, pp. 176-181.
- Fernández, David (1996). *La "Iglesia" que resistió a Pinochet. Historia, desde la fuente oral, del Chile que no puede olvidarse*. Servicio de Publicaciones Universidad de Cádiz, España.

- Ferrán, Augusto- 1872- (1890). “Una inspiración alemana”. *La España Moderna* (Madrid), 1890.
- Ferris, E. (2014) ‘Recurrent Acute Crises and Migration: Haiti Has Had It All’, en Martin, S. et al (eds.) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*. Nueva York: Routledge, p. 77-96.
- Figuerola Albelo, V. et. al. (2006) *La Economía Política de la Construcción del Socialismo*. Disponible en www.eumed.net/libros/2006b/vmfal/
- Figuerola, Laureano -1851- (1991). *Informe sobre la exposición universal de la industria, verificada en Londres*. Francisco Cabrillo Rodríguez, Instituto de Estudios Fiscales-Ministerio de Economía y Hacienda (Madrid).
- Fischer, T. (1999). La constante guerra civil en Colombia. En Peter Waldmann y Fernando Reinares, comp., *Sociedades en guerra civil*, Barcelona, Paidós, pág. 272.
- Forés Rodríguez, D. (2014) ‘Declaración en debate general de la Comisión de política Especial y Descolonización, sobre el tema 28 “Efectos de las radiaciones atómicas”’. *Misión permanente ante Naciones Unidas*. Nueva York, 24 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.cubadiplomacia.cu/ONU/ES/DiscursoenONU/EnComisionesPrincipales/4taPol%C3%ADticaEspecialyDescolonizaci%C3%B3n/A%C3%B1o2014/4taC14Tema28radiacionesat%C3%B3micas24oct.aspx>
- Fraga, Gabino (2000) “ La creación de la Comarca”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: memoria*, México: Segob- Comar/ AC NU R/ F CE, pp. 26-31.
- Franzoi, G. (2003). *Dio e Coca. Fatti e misfatti di una missione*. Milano: Ancora.
- Fraga, Gabino (2001). *Río Caguán. Memorias y leyendas de una colonización*. Bogotá: Comunicación Evangelizadora La Consolata.
- Freire, P. (1970). *Pedagogy of the oppressed*. New York: Herder and Herder.
- Gimeno, J.C. Mancha, O. Toledo, A. (2007) (ed.) *Conocimiento, desarrollo y transformaciones sociales*. Madrid: SEPHA.
- Freyrmuth Enciso, Graciela y Nancy Godfrey (1993), *Refugiados guatemaltecos en México. La vida en un continuo estado de emergencia*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y Gobierno de Chiapas.
- Garaiz, Esteban (2000) “Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos” en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: Memoria*, México, Segob-Comar/AC NU R/ F CE, pp. 118- 123.
- Garcés, Mario y Nancy Nicholls (2005). *Para una Historia de los Derechos Humanos en Chile. Historia Institucional de la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas*. FASIC 1975-1991. LOM ediciones/ FASIC, Santiago.
- García Acosta, V. (coord.) (1997) *Historia y desastres en América Latina. Volumen II*. Lima: LA RED-CIESAS-ITDG.
- García, R. M. (2014) ‘Turcios, un coronel que sirvió con lealtad al país en tres frentes por más de dos décadas de servicio en la frontera salvadoreña’, *El Heraldo*, 29 agosto, <http://www.elheraldo.hn/tag/742852-213/story.html>.
- Garzón, O.A. (Comp.) (2006) *Educación, escuela y territorio en la Amazonía colombiana*. Bogotá: Fundación Gaia Amazonas.
- Gaudichaud, F. (2005). “Construyendo “Poder Popular”: el movimiento sindical, la CUT y las luchas obreras en el periodo de la Unidad Popular”. En *Cuando hicimos historia. La experiencia de la Unidad Popular*. Santiago: LOM ediciones.
- Gil, M y Alonso, M. (2009). *Paramilitarismo y conflicto urbano: relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005*.
- Hemming, J. (2003) *The Conquest of the Incas*, Nueva York: Mariner Books.
- Instituto de Estudios Políticos. Universidad- Medellín, p. 118, retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/iepea/20100615020315/TesisMaxGil.pdf>
- Giménez Caballero, Ernesto -1931- (1995). *Origen europeo, liberal y antiespañol de las corridas de toros*. Universidad de Oviedo (Oviedo).
- Giraldo, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín. En: *Urvio*, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 5, Quito, Septiembre 2008, pp. 99-113. FLACSO Sede Ecuador
- Giraldo Samper, D. y Ladrón de Guevara, L. (1981) *Desarrollo y colonización: el caso colombiano*. Bogotá: USTA.
- Gobernación del Caquetá (2002) *Atlas General del Caquetá*. Florencia-Bogotá: Ministerio del Interior.
- Gobierno de Cuba (1998) ‘Declaración del Gobierno de Cuba a propósito del Huracán Mitch’, *Granma*, 19

- de noviembre de 1998. Disponible en <http://www.eroj.org/entero10/item13.htm>
- González, M. (2006) '¿Dónde brinda Cuba colaboración médica?', *Infomed*. Centro Nacional de Información en Ciencias Médicas. Disponible en <http://www.sld.cu/sitios/bmn/temas.php?idv=12389>
- González Arias, J. J. (2011). "El Pato: una resistencia en la historia y en el espacio". En *ESFERA*, vol. 1, no. 1, pp. 115-135.
- González Arias, J.J. y Ramírez, M.N. (Comps.) (1993) *Construir la región*. Bogotá: Antropos – CIFISAM– Vicariato Apostólico de San Vicente y Puerto Leguízamo.
- González, Luis, "La denostada e inevitable 'catástrofe humanitaria'". En http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/101/pyc1014_es.htm
- González, F.F. (1994). 'La Chiesa e lo Stato', en Colajanni, A. (ed.) *Colombia. Sguardi da vicino e da lontano su un paese andino-tropicale*. Roma: RC-CISP, pp. 75-90.
- González, F.F. (1997). *Poderes enfrentados. Iglesia y Estado en Colombia*. Bogotá: CINEP.
- González Óscar (1992) "Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 1984-1988", en Graciela Freyermuth Enciso y Rosalva Aída Hernández (comps.), *Una década de refugio en México. Los refugiados guatemaltecos y los derechos humanos*, México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- González Óscar (2000) "Reubicación a Campeche y Quintana Roo". En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: Memoria*, México, Segob-Comar/ ACN U R/ FC E, pp . 72 -76.
- González Trujillo, H.E.; Ramón Mahe, F.J. y Torrijos Rivera, R. (2003) *Caquetá. Tradición y vocación ganadera*. Florencia: Comité Departamental de Ganaderos del Caquetá.
- Granada, C. y Rojas, L. (1995). Los costos del conflicto armado 1990-1994. En: *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, núm. 4, Bogotá.
- Guevara, E. (1970) 'Discurso en el acto de inauguración del curso de adoctrinamiento organizado por el Ministerio de Salud Pública del 20 de agosto de 1960', *Obras. 1957-1967. Tomo II*. La Habana: Casa de Las Américas, pp. 70-80.
- Habermas, J. (2006). *Entre naturalismo y religión*. Barcelona: Paidós.
- Harroff-Tavel, M. (2010) Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches. En: *International Review of the Red Cross*. Vo. 92. Issue: 878, p. 329-350. Retrieved from http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1816383110000421
- Hernández Delgado, E. (2013) "Mediaciones en el conflicto armado colombiano: Hallazgos desde la investigación para la paz". En *Confines de relaciones internacionales y ciencia política*, vol. 9, no. 18, pp. 31-57.
- Hernández, Miguel -1937- (1993). *Pastor de la muerte. Drama en cuatro actos*. Agustín Sánchez Vidal; José Carlos Rovira; Carmen Alemany. Madrid: Espasa-Calpe.
- Herzer, Hilda y R. Gurevich (1996) "Degradación y desastres: Parecidos y diferentes. Tres casos Argentinos para pensar y algunas dudas para plantear". En Fernández, María Augusta. *Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres*. La Red, USAID. Lima, Perú
- Hewitt, Kenneth (1997). *Regions of Risk*. Longman Press.
- Huish, R. y Kirk, J. (2007). 'Cuban Medical Internationalism and the Development of the Latinamerican School of Medicine', *Latin American Perspectives*, 34.
- Hurtado, A. (1947). *Humanismo Social*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). (2011) *Mexico: Displacement Due to Criminal and Communal Violence*, disponible en www.refworld.org/pdfid/4ed4b7082.pdf.
- IDMC. (2013) *Displacement Continues Despite Hopes for Peace*, p. 6, disponible en www.internal-displacement.org/assets/library/Americas/Colombia/pdf/201401-am-colombia-overview-en.pdf
- IDMC. (2014a) *Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters*, disponible en www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-global-estimates.pdf
- IDMC. (2014b) *Global Overview 2014: People Internally Displaced by Violence*, mayo, disponible en www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf
- IFRC. (1998) *Central America: Hurricane Mitch*, recurso no. 33/98, informe sobre la situación no. 04, período abarcado: del 16 al 19 de noviembre. 19 noviembre 1998, p. 2, disponible en www.ifrc.org/docs/appeals/98/339804.pdf
- International Crisis Group. (2014) *Corridor of Violence: the Guatemala-Honduras Border*, Latin America Report No. 52, disponible en www.

crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border.pdf.

International Rivers. (2012) *Belo Monte: Massive dam project strikes at the heart of the amazon*, mayo, disponible en www.internationalrivers.org/files/attached-files/Belo_Monte_FactSheet_May2012.pdf

IMC – Istituto Missionari della Consolata (1942). “Editoriale: La situazione attuale delle nostre missioni”. En *Rivista Missioni della Consolata*, vol. 1, gennaio, p. XX.

IMC – Istituto Missionari della Consolata (1949). “Actas del Capítulo General de 1949. Observaciones Conclusivas del Superior General”. *Bolletino dell’Istituto Missioni Consolata*, vol. 12, p. 94.

IMC – Istituto Missionari della Consolata (1982) *Costituzioni e direttorio generale*. Roma: IMC.

IMC – Istituto Missionari della Consolata (s.f) *Apuntes sobre Mons. Torasso y los misioneros de la Consolata en Colombia desde 1947 a 1960*. Borrador. Mimeo.

IECAH (2011). “La acción humanitaria en 2010-2011: crisis sobre crisis.” Informe del Observatorio de la Humanitaria.

IECAH (2012). “La acción humanitaria en 2010-2011: tocando fondo”. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria.

IECAH (2013). “La acción humanitaria en 2012 -2013: instalados en la crisis.” Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria.

IECAH (2014). Documentación Seminario Internacional Desafío de la Acción Humanitaria en América Latina y el Caribe, organizado por AECID. Disponible en <http://cursosiecah.org/in/AECID/accionhumanitaria25aniversario.html>

Jaramillo Salgado, D. (2007). *Satanización del socialismo y del comunismo en Colombia: 1930-1953*. Popayán: Universidad del Cauca.

Jaramillo Uribe, J. (1999). “Asesinato de Jorge Eliécer Gaitán: abril 9 de 1948”. En *Revista Credencial Historia*, vol. 117, Septiembre, pp. 7-18.

Kaufmann, S. (2014). “El estatuto de las creencias religiosas en el espacio público: desafíos a la noción de traducción”. En *La religión en la esfera pública chilena: ¿laicidad o secularización?* Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

Kay, C. (2001) ‘Reflections on Rural Violence in Latin America’, *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 5, octubre, p. 741-775.

Kirk, J. (2012). ‘El internacionalismo médico de Cuba. ¿Dónde está el secreto?’, *Revista Temas*, 19 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=159400> y http://www.temas.cult.cu/revistas/71/084-091_Kirk.pdf

Kirk, J. y Erisman, M. (2009) *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolution, and Goals*. Palgrave: Macmillan.

Koselleck, R. (1993), *Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.

Koselleck, R. (2009), “Introducción al Diccionario Histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”. En *Revista Anthropos* 223. Barcelona: Anthropos.

Kalyvas, S (2001). La Violencia en medio de la Guerra Civil. Esbozo de una Teoría. *Análisis Político* 42, 3-25. Retrieved from <http://www.iepri.org/portales/anpol/42.pdf>

Kalyvas, S (2009). El carácter cambiante de las guerras civiles 1800- 2009. (70), 193-214. Dirección Web: http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&ved=0CDIQFjAB&url=http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/datos/pdf/descargar.php?f=../data/Revista_No_70/ColombiaInternacional70-09-Documentos-Kalyvas.pdf&ei=rLg1UtvVGpLK9QTZvoGgBA&usg=AFQjCNF3c3K5G-UiDLgZu7G5C9up5yhC8Q

Lamrani, S. (2014). “Cuba o la globalización de la solidaridad. El internacionalismo humanitario cubano”, *ADITAL Noticias de América Latina y el Caribe*, 4 de junio de 2014. Disponible en <http://site.adital.com.br/site/noticia.php?lang=ES&cod=75646>

Langa, L. (2013) *Modalidades de Cooperación Bilateral Europea con los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe. Reconstruyendo el término indígenas*. Madrid: IUDC-UCM.

Lavell, A. y E. Franco (eds.) (1996) *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina. En busca del paradigma perdido*. Lima: LA RED-FLACSO-ITDG

Lavell, Allan. (1996) “Degradación Ambiental, Riesgo y Desastre Urbano: Problemas y Conceptos”. En Fernández, María Augusta. *Ciudades en Riesgo*. La Red, USAID. Lima, Perú.

Lavell, Allan. (1998) “Un Encuentro con la Verdad: los Desastres en América Latina durante 1998” en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, año 2. FLACSO. Nueva Sociedad.

Lavell, Allan. *Gestión Local del Riesgo. Nociones y precisiones en torno al concepto y práctica. Segunda*

- Parte Sustentos teórico conceptuales sobre el riesgo y la gestión local del riesgo en el marco del desarrollo. Dirección Web: http://www.desenredando.org/public/libros/2006/ges_loc_riesg/gestion_riesgo_espanol.pdf
- Lavell, A. y Arguello (1999) *Sistema de Naciones Unidas frente al desastre asociado con el Huracán Mitch en Honduras -de la atención de la emergencia a la gestión de riesgos*.
- Lavell, A., A. Brenes and P. Girot (2013), "The role of LA RED in disaster risk management in Latin America", in *World Social Science Report 2013: Changing Global Environments*, OECD Publishing, Paris/Unesco Publishing, Paris.
- Lázaro Carreter, Fernando (1997). *El dardo en la palabra*, Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de lectores, (págs. 657–659).
- Lerma Martínez, F. (2003) *Misión y vocación en José Allamano*. Roma: IMC.
- Long, K. (2013) 'In search of sanctuary: border closures, "safe zones" and refugee protection', *Journal of Refugee Studies*, vol. 26, no. 3, diciembre, p. 458-476.
- López, A. (1997) *Los misioneros de la Consolata en Colombia. Los primeros pasos: 1947-1952*. Ejercitación final para la licencia en historia eclesiástica. Roma: Pontificia Universidad Gregoriana.
- López, J.O. (1994) *Evaluación de proyectos de formación y economía solidaria. Informe final*. Mimeografiado. San Vicente del Caguán: Vicariato Apostólico de San Vicente – Puerto Leguízamo
- López, M. (1999) "La contribución de la antropología al estudio de los desastres: el caso del Huracán Mitch en Honduras y Nicaragua". En *Revista del Instituto Hondureño de antropología e Historia, YAXKIN*, Vol. XVIII, pp. 5-18.
- López, J. y Juárez, L. (2006) "Hambre, intervención solidaria y contexto cultural en la región Ch'orti' del oriente de Guatemala". En *Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre: Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre*. Córdoba, Argentina: Universidad de Córdoba.
- Lowden, Pamela (1996). *Moral Opposition to Authoritarian Rule in Chile, 1973-90*. St. Antony's College, Oxford.
- Löwy, M. (1999). *Guerra de Dioses. Religión y Política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Luhmann, N. (2007). *La religión de la sociedad*. Madrid: Trotta.
- Mansilla, E. (2001) 'Algunas notas para la reflexión a propósito del terremoto de El Salvador', *Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina*.
- Marimón Torres, N. y Martínez Cruz, R. (2010) 'Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública', *Revista Cubana de Salud Pública*, vol. 36, no. 3, pp. 254-262. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0864-34662010000300010&script=sci_arttext
- Martí, José (1892) 'Nuestras ideas' en *Patria*, Nueva York, 14 de marzo. Disponible en: http://www.josemarti.info/documentos/nuestras_ideas.html
- McGinnis, M. D. (2006) "Proselytism Games and Humanitarian Aid". En *North American Meeting of the Peace Science Society*. Columbus, Ohio, 10-12 de noviembre.
- McSherry, J. Patrice. (2005) *Predatory States*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers, p. 16-17.
- Mead, N. y Blason, J. (2014) 'The 10 world cities with the highest murder rates - in pictures', *The Guardian*, 24 junio, disponible en www.theguardian.com/cities/gallery/2014/jun/24/10-world-cities-highest-murder-rates-homicides-in-pictures.
- Memoria Chilena (2015) 'El impacto de la Guerra Fría en Chile', *Memoria Chilena*. Disponible en <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3460.html>
- Mesonero Romanos, Ramón de (1835-38). *Panorama Matritense. Cuadros de costumbres de la capital, observados y descritas por un Curioso Parlante*, Madrid: Imprenta de Repullés.
- Mesonero Romanos, Ramón de -1842, Escenas de 1841-. (2003). *Escenas matritenses (segunda serie 1836-1842)*. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Universidad de Alicante (Alicante).
- MINREX (2013) 'Solidaridad cubana evocan peruanos a 43 años de terremoto'. Disponible en <http://www.cubaminrex.cu/es/solidaridad-cubana-evocan-peruanos-43-anos-de-terremoto>
- MINREX (2009) 'Cooperación de Cuba en el mundo. Documento del Viceministerio de Cooperación Internacional', La Habana, 15 de Enero 2009. Disponible en http://www.scielosp.org/scielo.php?pid=S0864-34662010000300010&script=sci_arttext
- MINSAP (2004) 'Cooperación Internacional el Salud', conferencia en la Universidad Libre de Bruselas (VUB), Bruselas.
- MINSAP (2015) *Anuario estadístico de salud 2014*. La Habana.

- MINSAP (2006) *Anuario estadístico de salud 2005*. La Habana.
- MINSAP (1996) *Anuario estadístico de salud 1995*. La Habana.
- Mlay, W. (2004) "Some myths about faith-based humanitarian aid." En *Humanitarian Exchange Magazine – Humanitarian Practice Network*, n. 27, julio, pp. 48-51
- Mantilla R., L.C. (2002) "La iglesia católica en Colombia: entre la tensión y el conflicto". En *Revista Credencial Histórica*, vol. 153, pp. 3-6.
- Mazzoleni, G. (2001) *Centro Indigenista del Caquetá. Reseña histórica 1965-1981*. Bogotá: Mimeo.
- Mazzoleni, G. (2008) "rónica escueta: 60 años de consolación entre los colonos". En *Dimensión misionera. Revista educativa cultural de los Misioneros de la Consolata*, vol. 302, febrero-marzo: pp. 25-33.
- Mansilla, E. (2010). "Riesgo urbano y políticas públicas en América Latina: la irregularidad y el acceso al suelo". Documento insumo para el GAR 2011. Dirección Web: http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2011/en/bgdocs/Mansilla_2010.pdf
- Mansilla, E. (2000) *Riesgo y ciudad*. Dirección Web: <http://www.desenredando.org/public/libros/2000/ryc/>
- Martínez M.A. (1999) "Informe final de Estudio sobre los tratados celebrados entre pueblos indígenas y Estados". E/CN.4/Sub.2/1999/20.
- Maskrey, Andrew. (1998) *Navegando entre Brumas. La aplicación de los Sistemas de Información Geográfica al análisis del Riesgo en América Latina*. La Red, ITDG. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Medina Gallego, C. (2001) *ELN: Una historia de los orígenes*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Mikkelsen, C. (coord.) (2015) *El Mundo Indígena 2015*. Copenhague: IWGIA.
- Moeller, S. (1999) *Compassion Fatigue: How the media sell disease, famine, war and death*. New York: Routledge.
- Mojica Patiño, J.A. (2010) "Tres sotas unidas por el diálogo y contra la guerra". En *El Tiempo.com*, 9 de diciembre. Dirección Web: <http://www.eltiempo.com>
- Molano Bravo, A. (1989) "Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari-Güejar-Guayabero", en Cubides, C.F. (ed.) *La Macarena. Reserva biológica de la humanidad. Territorios de conflictos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 281-304.
- Monte de ayer, monte de hoy. La selva amazónica colombiana. (2008) *Dimensión misionera. Revista educativa cultural de los Misioneros de la Consolata*, vol. 302, febrero-marzo, p. 13.
- Moreno Torres, A. (2012) "Seguridad democrática y militarización en Colombia: Más allá del conflicto armado. Democratic security and militarization in Colombia: beyond of armed conflict". En *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, vol. 12, diciembre (Militarización de la seguridad ciudadana), pp. 41-56.
- MSF (2013) *Salvadoran Refugee Camps in Honduras 1988 – MSF Speaks Out*.
- Múnera, A. (1968) "Crónica de la II Conferencia del episcopado Latinoamericano". En *Revista Javeriana*, vol. 349, octubre, pp. 393-404.
- Naciones Unidas (1993) *Informe de la Comisión de la Verdad de la ONU en El Salvador*.
- OEA. (2002) *Resolución de la Asamblea General 1892 de 2002: The Protection of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in the Americas*, junio, disponible en www.oas.org/dil/AG-RES_1892-XXXII-O-02_eng.pdf
- OEA. (2003) *Resolución de la Asamblea General 1971 de 2003: The Protection of Refugees, Returnees, and Stateless and Internally Displaced Persons in the Americas*, junio, disponible en www.oas.org/dil/AG-RES_1971-XXXIII-O-03_eng.pdf
- OEA. (2013a) *Inter-American convention against all forms of discrimination and intolerance*, Departamento de Derecho Internacional, disponible en www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-69_discrimination_intolerance.asp
- OEA. (2013b) *Inter-American convention against racism, racial discrimination, and related forms of intolerance*, Departamento de Derecho Internacional, disponible en www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp
- Ojeda, T. (2013) 'Cuba, 50 años de solidaridad con el Sur' en Ayllón, B. y Ojeda, T. (Coords.) (2013) *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*. Madrid: IUDC Editorial Catarata.
- Oliva, J. D. (2005) *La cooperación internacional con los pueblos indígenas. Desarrollo y Derechos Humanos*. Madrid: CIDEAL.
- Olson, E. (2014) *Testimony to Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, Woodrow Wilson Center, 16 julio 2014.

- Oramas León, O. (2013) 'Cuba y su vocación humanitaria e internacionalista' en Cadena Gramonte 30 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.cadenagramonte.cu/articulos/ver/38977:cuba-y-su-vocacion-humanitaria-e-internacionalista>
- Orellana, Patricio y Elizabeth Quay Hutchison (1991). *El movimiento de los Derechos Humanos en Chile, 1973-1990*. Santiago: Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.
- Organización de las Naciones Unidas. (1998) 'Introduction: Scope and Purpose' en los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, disponible en www.unhcr.org/43ce1cff2.html
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1993) *Resolución de la Asamblea General 1214 de 1993: Legal Situation of Refugees, Returnees, and Displaced Persons in the American Hemisphere*, junio, disponible en www.oas.org/dil/AG-RES_1214_XXIII-O-93_eng.pdf
- Organización Panamericana de la Salud, Programa de Preparativos para Situaciones de Emergencia y Coordinación en Casos de Desastre (1999) *Crónicas de Desastres: Huracanes Georges y Mitch, 1998*. Washington D.C.
- Orru-Dessy, A. (2007) "Transformaciones socioeconómicas y relaciones de poder provocadas por una intervención humanitaria. El enlace entre emergencia y desarrollo en el caso de Guinea Conakry, y la responsabilidad de ONG y donantes en cuanto agentes de cambio social". En Gimeno, Mancha y Toledo (eds.) *Conocimiento, desarrollo y transformaciones sociales*. Madrid: SEPHA.
- Ortiz, Fernando (2005) *El Huracán, su mitología y sus símbolos*. México: Fondo de Cultura.
- Ortiz, Roxanne. "Miskitus in Nicaragua: Who is violating human rights?" en Stanford California Action Network, ed. *Central America in Revolution* (Boulder, CO: Westview, 1983) p. 466-470.
- OXFAM Intermón (2013) *La realidad de la ayuda 2013*.
- OXFAM Intermón (2013) *Cooperación descentralizada. La realidad de la Ayuda en las comunidades autónomas*.
- Palacios, M. (2006) *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia 1875-2002*, Durham: Duke University Press.
- Pastor, A. (1979) *Liberación del pueblo o proclamación del evangelio?* Lima, Perú: CIED – Centro de Información, Estudios y Documentación – Área de Teología.
- Pentland, S. y D. Racicot (1986) 'Salvadorean Refugees in Honduras', *Refuge*, 5, 4.
- Pérez, J. G. (2008). *Raúl Reyes: el canciller de la montaña*. Bogotá: Editorial Norma.
- Pérez de Armiño, C. y Rey Marcos, F. (2001) *A critical vision of Spanish humanitarian aids*. Humanitarian Exchange. Londres: Overseas Development Institute.
- Pérez, B. (2012) *Antropología y desarrollo. Discurso, prácticas y actores*. Madrid: La Catarata Picas, J.
- (2003) "Las ONG y la cultura de la solidaridad: la ética mínima de la acción humanitaria" en *Papers*, No. 71, pp. 65-76.
- Pérez, B. (1996) "El papel de las organizaciones no gubernamentales y la crisis del desarrollo. Una crítica antropológica a las formas de cooperar". Tesis doctoral: Universitat de Barcelona.
- Pérez Bernal, 2013. *Humanitarismo que transforma*. Universidad Autónoma de México. En http://www.uaemex.mx/pdf/SIyEA/Ponencia_Humanismo_que_Transforma.pdf
- Pérez Galdós, Benito -1906- (2002). *La vuelta al mundo en la Numancia*. Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, Universidad de Alicante (Alicante).
- Personería de Medellín, Unidad Permanente de Derechos Humanos. (2013). Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2012. Retrieved from website: www.personeriamedellin.gov.co/index./informes/informe-ddhh-2012
- Personería de Medellín, Unidad Permanente de Derechos Humanos. (2014). Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2013. Dirección Web: www.personeriamedellin.gov.co/index./informes/informe-ddhh-2012
- Pessar, P. y Larkin, MA. (1990) *Assistance and control: Policies towards Internally displaced Populations in Guatemala*. Washington, DC: Hemispheric Migration Program.
- Pineda Camacho, R. (ed.) (1995) *Tierra profanada. Grandes proyectos en territorios indígenas de Colombia*. Bogotá: Disloque.
- Pineda Camacho, R. y Alzate, B. (eds.) (1993) "Pasado y presente del Amazonas: su historia económica y social". *Memorias del VI Congreso de Antropología en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Proceso Digital. (2014) 'Juramentan Comisión para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia', *Proceso Digital*, 31 marzo, disponible en

- www.proceso.hn/2014/03/31/Nacionales/Juramentan.Comisi.C/84386.html
- Psacharopoulos y Patrinos (1994) *Indigenous People and Poverty in Latin America: an empirical analysis*. Banco Mundial.
- Raich, J. (2010). *Ayudemos a Israel*. El debat.cat. En <http://www.eldebat.cat/cast/viewer.php?IDN=33966>
- Rajagopal, Balakrishnan. (2001) 'The Violence of Development', en *The Washington Post*, 9 agosto.
- Rubio Diaz Leal, L. (2014), 'Profiling Violence-induced Internal Displacement in Mexico: Bridging Methodological and Practical Issues,' Ponencia presentada en la 15.a conferencia de la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada, Bogotá, Colombia, 15-18 julio.
- Quijano, A (2009) "Des/colonilidad del poder. El horizonte alternativo", en Acosta, A. y Martínez, E. (eds.) *Plurinacionalidad-Democracia en la diversidad*. Quito: Aya Yala.
- Quijano, A (2005) "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Lander, E. (coord.) *La colonialidad del saber*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ramírez, F. (2008). *Patrones de manifestaciones de riesgo extensivo en la región Andina: Los casos de Colombia, Ecuador y Bolivia*, IPP LAC – ODMs y Pobreza – 07/2008, RBLAC-UNDP, New York. Dirección Web: <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap3/LAC-overview/Colombia-Ecuador.pdf>
- Rey Marcos, Francisco. (2001). *Acción humanitaria y derechos humanos: una relación compleja*. Madrid. El vuelo de Ícaro. Liga Española de Derechos Humanos.
- Rey Marcos, Francisco. (2005) "Los años 2003 y 2004 en perspectiva humanitaria: dos años turbulentos para la acción humanitaria internacional". En Rey Marcos, F. (coord.): *La acción humanitaria en 2003-2004. Años convulsos, respuesta insuficiente*. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria. IECAH, Madrid.
- Rey Marcos, Francisco. (2007): "Acción humanitaria: hacia la clarificación de un instrumento de cooperación polémico". En Iglesia-Caruncho, Manuel (coord.) *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Rey Marcos, Francisco. (2010). *En busca del humanitarismo perdido*. Temas. http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=427:en-busca-del-humanitarismo-perdido&catid=15:articulos&Itemid=9
- Rey Marcos, Francisco. (2012) "Propuestas del IECAH para el apartado de acción humanitaria del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016". Documento de Trabajo 14/2012-IECAH.
- Rey Marcos, Francisco. (2012) "La ayuda multilateral española en el ámbito humanitario: retos pendientes". Memorando OPEX, n.º 174/2012, Observatorio de Política Exterior Española, Fundación Alternativas, Madrid.
- Rey Marcos, Francisco. (2013) ¿Es posible una ayuda humanitaria basada en derechos? Reflexiones sobre el enfoque basado en derechos humanos en la acción humanitaria. Documentos del IECAH, n.º 16, Madrid, octubre 2013.
- Rey Marcos, Francisco. (2015). "La nada humanitaria crisis griega". En *Huffington Post*. Julio. http://www.huffingtonpost.es/francisco-rey/la-nada-humanitaria-crisis_b_7809472.html
- Rey Marcos, F. Agulló, C. Bombín, J. (2013). "La acción humanitaria española en 2013 y 2014". En *La acción humanitaria en 2013 y 2014: una respuesta tardía. Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria*. IECAH, Médicos Sin Fronteras, Madrid, noviembre 2014.
- Richani, Nazih. (2002) *Sistemas de guerra*. Bogotá: IEPRI.
- Ríos Muñoz, José Noé. (1998) *Liberación en el Caguán*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rocío Báez, A. (2008) "La colonización: un mal de 516 años y... raíz de la violencia en Colombia. Entrevista con Héctor Mondragón". En *Dimensión misionera. Revista educativa cultural de los Misioneros de la Consolata*, vol. 302, febrero-marzo, pp. 5-8.
- Rojas Rafael y Ana Covarrubias (2010) *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, vol. 7, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Sánchez – Montero, M (2012) "Los retos de la acción humanitaria española. Una hoja de ruta para su vertebración." Documento de Trabajo 11/2012 – IECAH.
- Sánchez, F. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: Un análisis espacial*. Bogotá: CEDE - Uniandes.
- Santos, B.S y Meneses, P. (2015) (ed.) *Epistemologías del Sur*. Madrid: Akal.
- Sámano Chávez, D. (2003) 'Actitudes humanistas en los pueblos indígenas de Méjico', *Revista Conciencia No Violenta*. www.conciencia-no-violenta.org.mx

- SEGIB (2010) *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2007) *Informe De La Cooperación Sur-Sur En Iberoamérica*. Madrid: SEGIB.
- Selgas y Carrasco, José (1899). *Hechos y dichos. Tratados y ensayos*.
- Serje, M. (2005). *El revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Serna, jefe de finanzas de los Bolcheviques. (2003) *Eltiempo.com*, 27 de mayo. Dirección Web: <http://www.eltiempo.com>
- Servicio Sismológico Universidad de Chile (2013) ‘Sismos Importantes y/o Destructivos (1570 a la fecha)’. Disponible en www.sismologia.cl
- SGCID (2001). *I Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004*.
- SGCID (2004). *II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*.
- SGCID (2008). *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*.
- SGCID (2013). *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*.
- SGCID (2007) “Documento de Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria de la Cooperación Española para el Desarrollo”. Coordinado por Francisco Rey.
- SGCID (2009) *Plan Director de la Cooperación Española. 2009-2012*.
- SGCID (2010) *Plan Anual de Cooperación Internacional PACI.2010*.
- SGCID (2011) *Plan Anual de Cooperación Internacional PACI 2011*.
- SGCID (2012) *Plan Anual de Cooperación Internacional PACI*
- Sherwood, A. et al. (2014) *Supporting Durable Solutions to Urban, Post-Disaster Displacement: Challenges and Opportunities in Haiti*, Washington DC: The Brookings Institution, disponible en www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/02/07%20haiti%20displacement/supporting%20durable%20solutions%20to%20displacementhaiti%20feb%202014.pdf
- Silva, E. (2014). “Aportes del catolicismo (social) a la política: una mirada desde la recepción del Concilio Vaticano II”. En *La religión en la esfera pública chilena: ¿laicidad o secularización?* Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Somin, Illya. (2014) ‘Brazil forcibly displaced thousands of people to make way for the World Cup’, en *The Washington Post*, 18 junio, disponible www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2014/06/18/brazil-forcibly-displaced-thousands-of-people-to-make-way-for-the-world-cup/
- Stern, Steve (2009). *Recordando el Chile de Pinochet: en vísperas de Londres 1998.*, Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Stern, Steve (2013). *Luchando por mentes y corazones, las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales..
- Solís Cámara, Fernando (2000) “Presentación”, en *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: Memoria*, México, Segob-Co mar/ A CN UR/ FCE, pp. 11-16.
- Suarez, I. (1995) *Cuba: La política exterior en el periodo especial*. Disponible en <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15374/24352>
- Taussig, M. (1993) [1980] *El diablo y el fetichismo de la mercancía en Sudamérica*. México: Nueva Imagen.
- Tebaldi, G. (1999) *La missione racconta: i missionari della Consolata in cammino con i popoli*. Bologna: EMI.
- Tebaldi, G. (2001) *100 años de vida misionera. Los Misioneros de la Consolata caminando con los pueblos*. Bogotá: Ediciones Misiones Consolata.
- Terry, F. (2002) *Condemned To Repeat: The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Thomas, A. (2014) ‘Rising Waters, Broken Lives: Experience from Pakistan and Colombia floods suggests new approaches are needed’, en Martin, S. et al (eds.) *Humanitarian Crises and Migration: Causes, Consequences and Responses*, Nueva York: Routledge, p. 53-76.
- Todd, M. (2007) *Organizing Flight: The Roots and Moral Economy of the Salvadoran Guinda System*, tesis doctoral, University of Wisconsin-Madison.
- Trevisol, A. (1989) *Uscirono per dissodare il campo. Pagine di storia dei Missionari della Consolata in Kenya: 1902-1981*. Roma: Edizioni Missioni Consolata.
- Tubaldo, I. (1983) *Giuseppe Allamano. Il suo tempo, la sua vita, la sua opera. Volume II: 1891-1903*. Torino: IMC.
- Unesco (1998) Informe de la Comisión de Cultura y desarrollo.
- Urbina, J. J. (2010) ‘La aportación latinoamericana al desarrollo del derecho internacional humanitario’, XIV *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Universidad de Santiago de Compostela.

- Uribe López, M. (2013) *La Nación Vetada: Estado, Desarrollo y Guerra Civil en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia..
- U.S. Office in Colombia. (2013) *Large-scale Mining in Colombia: Human rights violations past, present and future*, mayo, disponible en <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/large-scale-mining-full-report.pdf>
- Valencia, Eliécer (1984) *Guatemalan Refugees in Mexico, 1980-1984*, Nueva York: The Americas Watch Committee.
- Valentin, Marianne (1997). *Les infortunes du mot humanitaire*, Vacarme. En <http://www.vacarme.org/article1178.html>
- Valera, Juan -1847-1857- (1913). *Correspondencia*. Madrid: Imprenta Alemana.
- Valenzuela, M^a.E. y Rangel, M (2005) (eds.) *Desigualdades entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina*. OIT para América Latina y el Caribe.
- Vázquez Colmenares, Pedro (2000) “Culminación del refugio de los guatemaltecos en México”. En *Presencia de los refugiados guatemaltecos en México: Memoria*, México, Segob-Comar/AC NU R/ F CE, pp. 313- 3 16.
- Vélez Alvarez, LG. (2012) *Política y legislación de tierras en Colombia, siglos XIX y XX*. Universidad EAFIT. 2012.
- Vicent, M. (1998) ‘Cuba ofrece 2.000 médicos a las víctimas del huracán Mitch’ en *El País*, 28 de Noviembre de 1998. Disponible en http://elpais.com/diario/1998/11/25/internacional/911948415_850215.html
- Vicent, M. (2006) ‘Cuba sigue tratando a ‘niños de Chernóbil’ 20 años después’ http://elpais.com/diario/2009/04/06/sociedad/1238968811_850215.html
- Vidal-López, R. (2012) *Case Studies on Transitional Justice and Displacement: Truth-Telling and Internal Displacement in Colombia*, Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional, www.brookings.edu/~media/Projects/idp/tj%20case%20studies/VidalLopez%20Truth%20Telling%20Colombia.pdf
- Voutira, E. *et.al.* (2000) “La antropología y la ayuda humanitaria” en *Ayuda Humanitaria, textos básicos* No 8. Bilbao: Deusto.
- Wilches Chau, Gustavo (1993) “La Vulnerabilidad Global”. En Maskrey, A. (ed.) *Los Desastres no son Naturales*. La Red. Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Wilches Chau, Gustavo (1998). *Auge, Caída y Levantada de Felipe Pinillo, Mecánico y Soldador o Yo Voy Correr el Riesgo: Guía de La Red para la Gestión Local del Riesgo*. La Red, IT Perú. Quito, Ecuador. Dirección Web: <http://www.desenredando.org/public/libros/1998/gglr/>
- Wilchez Sánchez, W. (2005). *Caquetá... orgullo de Colombia*. Florencia: Full Color.
- Williamson, J. A. (2011) ‘Using Humanitarian Aid To “Win Hearts and Minds: A Costly Failure?’’, *International Review of the Red Cross*, 93, 884, diciembre.
- Wolf, E. (1987) *Europa y la gente sin historia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wollny, Hans (1 990) “México y el reto del asilo: una visión desde afuera”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparad o*, núm. 69, 1990, pp. 983 -9 8 6.
- World Bank (2006) *Social Resilience and Stage Fragility in Haiti, A Country Social Analysis*, Caribbean Country Management Unit, ESSD Sector Management Unit, Report No. 36069-HT, 27 April.

Algunas referencias electrónicas⁶²

Artículo Francisco Rey

www.aecid.es

www.iecah.org

<http://www.cooperacionespanola.es>

<https://infoaod.maec.es>

<http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios/realidad-de-ayuda-2014>

<http://ec.europa.eu/echo/>

<http://www.congde.org>

<http://daraint.org>

Artículo Daniela Cocco Beltrame

Agencia Cubana de Noticias

<http://www.ain.cu/>

⁶² Adicionales a las citadas en la bibliografía general. (Nota del editor).

Base de datos estadísticos del CAD, OCDE

<http://www.oecd.org/dac/stats/idsoline>

Biblioteca Virtual de Salud de Cuba

<http://bvscuba.sld.cu/>

Chernóbil: Programa Humanitario Cubano

<http://www.sld.cu/sitios/chernobil/>

Escuela Latinoamericana de Medicina

<http://instituciones.sld.cu/elam>

Indicadores del Banco Mundial

<http://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS>

Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba

http://www.one.cu/aec2010/esp/19_tabla_cuadro.htm

Red de Salud de Cuba Infomed

<http://www.sld.cu/>

Artículo Marcos Fernández Labbé

Sitio Web ACNUR. <http://www.acnur.org/t3/>

Sitio Web FASIC. <http://www.fasic.org/>

Memoria Chilena: Vicaría de la Solidaridad [http://](http://www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id_ut=lavicariadelasolidaridad%281973-1992%29)

www.memoriachilena.cl/temas/index.asp?id_ut=lavicariadelasolidaridad%281973-1992%29

Memoria Chilena: Comité de Cooperación para la Paz en Chile. <http://www.memoriachilena.cl/temas/dest.asp?id=vicariacomite>

Sitio Oficial de INCAMI www.incami.cl

Página que informa sobre el Centro de Documentación del período 1973-1990

del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos <http://www.museodelamemoria.cl/centro-de-documentacion/>

Página del actual Parque por la Paz Villa Grimaldi, ocupado como centro de detención y tortura, donde se realiza un repaso por su Historia. <http://villagrimaldi.cl/historia/>

Archivo digital que sobre los detenidos desaparecidos durante la Dictadura Militar en Chile: <http://www.memoriaviva.com/Desaparecidos/desaparecidos.htm>

Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, Informe Rettig. http://www.ddhh.gov.cl/ddhh_rettig.html

Informe Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación:

http://www.ddhh.gov.cl/informes_cnrr.html

Mesa de diálogo:

http://www.ddhh.gov.cl/mesa_dialogo.html

Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura <http://www.comisionvalech.gov.cl/>

Página de archivos digitalizados de la Fundación Documentación y Archivo de la Vicaría de la Solidaridad (FDAVS). <http://www.archivovicaria.cl>

HPG

Humanitarian Policy Group

The Humanitarian Policy Group is one of the world's leading teams of independent researchers and information professionals working on humanitarian issues. It is dedicated to improving humanitarian policy and practice through a combination of high-quality analysis, dialogue and debate.

Readers are encouraged to quote or reproduce materials from this publication but, as copyright holders, ODI requests due acknowledgement and a copy of the publication. This and other HPG reports are available from www.odi.org.uk/hpg.

© Overseas Development
Institute, 2016

Humanitarian Policy Group
Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel. +44 (0) 20 7922 0300
Fax. +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: hpgadmin@odi.org
Website: <http://www.odi.org/hpg>

Foto de cubierta: Jóvenes
refugiados salvadoreños jugando
en el campo de refugiados
Mesa Grande.
© UNHCR/P.Jaxa 1987)

