

- 23/09/2021**
Internacional
Haití: Una respuesta humanitaria fallida
- 08/09/2021**
Sustentabilidad
Desarrollo territorial y Constitución. Un debate necesario
- 01/09/2021**
Economía
Banco Central y su autonomía en la mira, una visión preliminar
- 25/08/2021**
Internacional
El Covid-19 o la fragilidad de los modernos
- 18/08/2021**
Política
Construir legitimidad desde la Convención. Democracia, límites y cultura en la nueva Constitución
- 12/08/2021**
Sustentabilidad
El lugar de la naturaleza en la Nueva Constitución

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Pùblicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2021 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1406

Internacional

23/09/2021

Haití: Una respuesta humanitaria fallida

Michel De L'Herbe¹

Resumen

Cuando creemos que lo peor ha ocurrido en Haití, algo pasa que nos recuerda que puede ser peor. La historia del país que fue la primera república negra independiente del mundo y que venció a las tropas de Napoleón sigue sufriendo. Un Estado Fallido, es lo que suele escucharse, sin embargo lo que se evita analizar es la existencia de una Respuesta Humanitaria Fallida, donde la responsabilidad se dispersa en el silencio, como también en el número de organizaciones que operan en dicho territorio y que en algún momento se han estimado entre 3 mil y 10 mil ONGs internacionales. Es urgente avanzar hacia un análisis que permita ver con claridad los errores, lo que se puede mejorar para cambiar la forma de hacer las cosas, y así cambiar los resultados.

Introducción

Pareciera que la tragedia en Haití ha terminado por transformarse en lo habitual y cotidiano, donde el lenguaje ha ayudado a establecer una suerte de normalidad y resignación que termina por comunicarse bajo un término que no deja de repetirse cada cierto tiempo, un "Estado Fallido".

Lo complejo de esta aproximación es que resulta incompleta. Además de estigmatizar, impide mejorar.

Un "Estado Fallido" es un concepto que, en el caso de Haití, no permite ver la responsabilidad de la comunidad internacional en la extensión de un desastre humanitario que solo termina siendo la constante para la primera república de raza negra libre del mundo.

"Estado Fallido", a lo largo de las décadas, es una etiqueta que suele transferir la totalidad de la responsabilidad a una nación que, en este caso, ha debido soportar diversas ocupaciones, quiebres institucionales, e intervenciones políticas a lo largo de su historia, donde la debida accountability de la comunidad internacional ha sido desplazada por este término.

¹ Consultor en Emergency Management. Contacto: info@mgmt.cl

De igual manera, los análisis suelen centrarse en las operaciones encabezadas por organismos como las Naciones Unidas que, en el caso de Haití, llevó al envío de una fuerza militar multinacional conocida como MINUSTAH. Sin embargo, esta situación suele dejar en el olvido el necesario análisis de la actuación de múltiples organizaciones que suelen desplegar la gestión social-humanitaria en terreno, siendo fundamentales en el manejo y resultado de la respuesta frente a este tipo de catástrofes.

Respuesta Humanitaria

La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) fue creada después de la intervención militar de febrero de 2004.

Si bien es cierto los hechos en Haití que originaron la intervención de las Naciones Unidas, cada cierto tiempo llamaban la atención internacional, no fue sino hasta el 12 de enero de 2010 que, como consecuencia del terremoto de 7.0 Mw, Haití levantó las alertas en el mundo debido a la catástrofe que costó la vida a 220 mil personas, incluido 96 soldados de las Naciones Unidas. Se debe hacer presente que producto de la fragilidad institucional, es probable que la cifra sea significativamente más alta.

El terremoto golpeó a un país que había requerido la intervención de la comunidad internacional en materia de mantención de la paz, y como consecuencia del gran daño generado por el terremoto, se incrementaron las necesidades urgentes en materia de respuesta humanitaria.

Al quiebre de la estabilidad política, se sumaba una grave situación social y económica, que ha ubicado a Haití dentro de los países más pobres del planeta, y el más pobre del continente.

A lo anterior debe señalarse la grave situación en materia de VIH/sida, sumado a las dificultades y debilidades en el sistema de salud que ya eran parte de la catástrofe humanitaria previa al terremoto.

El terremoto de enero de 2010 trajo consigo mayor tensión interna, además de una mayor crisis sanitaria producto del brote de cólera que, de acuerdo a lo reconocido por las Naciones Unidas, fue ingresado al país por personal de la organización, y que terminó por propagarse y profundizar aún más el impacto en vidas, y la ya compleja relación entre la comunidad local y las instituciones extranjeras.

Se estima que este brote, iniciado en octubre de 2010, causó la muerte de 10 mil personas. No obstante, y debido a la fragilidad institucional, se estima que la cifra de fallecidos puede haber sido significativamente mayor. Recién en 2020 la Organización Panamericana de la Salud (OPS) comunicó que, desde 2010, el país había logrado presentar un año sin casos confirmados.

Este contexto llevó a un crecimiento exponencial de organizaciones no gubernamentales cuya intervención fragmentada, autónoma, sin responder a la orgánica institucional nacional, incrementó las tensiones con la comunidad local y sus autoridades. También profundizó un proceso que hoy podría definirse como una experiencia de Respuesta Humanitaria Fallida.

El United States Institute of Peace, en abril de 2010, publicaba un artículo que titulaba "Haití: A Republic of NGOs?". La institución ponía la voz de alerta sobre el número de organizaciones, recursos, gestión e intervención de lo que se estimaba entre 3.000 y 10.000 organizaciones no gubernamentales trabajando en

territorio haitiano. Mostrando a su vez la ausencia de control que impedía incluso conocer el número efectivo de instituciones.

De esta manera la gestión en materia del uso de recursos, el impacto social, económico y cultural, donde parte de las críticas hacia la gestión humanitaria se centraba también en la falta de control sobre la acción debido al actuar autónomo de las instituciones, muchas con su propio proyecto social, cultural, político y/o religioso, es algo que suele no mencionarse en las evaluaciones de la intervención internacional.

Esta respuesta humanitaria fallida, probablemente es reconocida por muchos actores en contextos más bien privados, sin embargo, está lejos de asumirse con la misma fuerza que el término "Estado Fallido" que tiene un componente más bien de análisis político. Esto es un reflejo no solo de la falta de *accountability*, sino también del necesario cambio en la gestión de la respuesta humanitaria frente a grandes catástrofes, donde Haití es solo una intervención que se suma a otras emblemáticas como el caso de Somalia y Afganistán.

Lo señalado probablemente ocurre debido a que el *accountability* se centra en la acción de los Estados, asociado al desempeño de las Naciones Unidas, las Fuerzas de Paz, e incluso países de manera específica.

Sin embargo, al momento de hacer un análisis integral, la evaluación de la gestión social suele estar ausente. Tanto por la dificultad que existe al medir la acción de múltiples organismos privados que carecen de una estructura y línea de autoridad clara y común, como son por ejemplo las ONG, como el hecho de que pareciera ser políticamente complejo entrar a evaluar instituciones cuya imagen pública en materia de acción humanitaria resulta ser un capital relevante donde es complejo entrar a un debate y evaluación que suele postergarse una y otra vez.

De igual manera es necesario señalar que parte importante de los recursos que financian la acción humanitaria provienen precisamente de los Estados e instituciones privadas, donde lo que se comunica suelen ser acciones de orden cuantitativo pero no necesariamente cualitativos, y menos aun pensando en la debida evaluación de una gestión por resultado, muchas veces con un fuerte componente comunicacional.

Pareciera que el tiempo no pasa

El sábado 14 de agosto de 2021, un nuevo terremoto golpearía a Haití. Con una magnitud de 7,2 liberó casi dos veces la energía del terremoto de 2010.

Para dimensionar el potencial destructivo del sismo, no solo es necesario considerar la magnitud. Ambos, tanto el de 2010 como el de 2021 fueron superficiales (10-5 km de profundidad) lo que de base presenta una mayor capacidad destructiva. Sin embargo, la realidad de Haití incorpora un elemento adicional, la pobreza y su expresión en la debilidad de las estructuras sometidas al uso, al tiempo transcurrido, a la falta de códigos de construcción y capacidad de fiscalización de su calidad, así como el impacto del clima, especialmente por estar en zona de huracanes. Esto se ha sumado a la ya debilitada infraestructura como consecuencia del terremoto de 2010 y cuya destrucción aún se apreciaba años después impactando también desde un punto de vista sanitario, así como la incapacidad de manejo de algo tan tangible como los escombros.

Cuando se observa la situación de Haití, podría perfectamente describirse como se hacía en 2010. Crisis institucional, en el caso actual profundizada por un reciente magnicidio, un terremoto destructivo, la llegada

de una tormenta tropical, y ya no con la complejidad de solo de una epidemia de VIH/sida, sino que se suma la pandemia por SARS-CoV-2 y la catástrofe que en si ha implicado la migración, algo que seguramente aumentará dependiendo de cómo siga escalando la actual crisis humanitaria.

En la última década, más de 1,6 millones de haitianos han abandonado su país, éxodo que se incrementó tras el terremoto de 2010 y que en el contexto actual está lejos de presentar un futuro muy auspicioso.

Migración que, a la catástrofe humanitaria de base, suma la vulneración de derechos a la cual miles de personas se ven sometidas durante su viaje a un nuevo hogar, pero además el mismo hecho de que en los países de destino dicha situación permanece e incluso se profundiza.

El problema de la respuesta humanitaria en Haití no radica en la falta de recursos económicos, logísticos y técnicos destinados. Algunas publicaciones estiman que la ayuda económica canalizada a través de diversas organizaciones supera, en los últimos 10 años, los 13 mil millones de dólares, sin embargo la debilidad del progreso es innegable, los resultados no son proporcionales al monto invertido.

Haití debería ser un ejemplo de lo que no se debe hacer en materia de respuesta humanitaria, y aquello está lejos de ser una cuestión meramente atribuible a los Estados. Los resultados avalan que el problema es aún más profundo. Una Respuesta Humanitaria Fallida tiene la misma profundidad que un Estado Fallido, sin embargo, no se trata de la misma manera.

El cambio es urgente, pero el contexto no facilita la preocupación internacional y menos aún de América Latina y el Caribe, que por tradición no se ha caracterizado precisamente por la integración y acción humanitaria multilateral en la región, a pesar de los aspectos de orden cultural e idiomático que caracterizan a parte importante de sus países, algo que debería facilitar de manera significativa cualquier intervención.

Pero esto es algo que a la fecha no evoluciona con la rapidez que se requiere, especialmente en momentos de pandemia; debilitamiento progresivo de la institucionalidad y confianza que afecta a parte importante de la región, habiendo algunos casos con una abierta inestabilidad y riesgo de quiebre institucional, sumado a países relevantes para la región como Venezuela, que es parte también de una crisis humanitaria altamente preocupante.

La ausencia de liderazgos regionales también es una carencia importante, dejándolo por defecto a potencias que en estos momentos viven su propia catástrofe, y que no tienen el mismo arraigo con la región como deberían o podrían tener los países pertenecientes a América Latina y el Caribe.

Terremoto en Haití. Agosto de 2021

A la fecha de esta publicación, el terremoto del 14 de agosto de 2021 supera las 2 mil personas fallecidas y se estima que el número de heridos sería más de 12000.

Debido al contexto de debilidad institucional en Haití, existe la probabilidad de que el número de fallecidos pueda ser significativamente mayor, sin mencionar las personas que morirán en días posteriores producto de nuevos colapsos de estructuras, lesiones asociadas al impacto y otros eventos.

El lunes 16 la tormenta tropical Grace mantuvo un comportamiento propio de estos fenómenos meteorológicos, ascendiendo y descendiendo de categoría según las condiciones. La tormenta tropical disminuyó su energía situándose como Depresión Tropical con vientos máximos sostenidos de 55 km/h y fuertes lluvias sobre Haití y República Dominicana.

En las semanas siguientes, junto con hacerse más visible la catástrofe causada por el terremoto, la emergencia solo sigue estableciendo las condiciones para escalar en materia sanitaria, incluyendo brotes de cólera, impacto propio de la afectación de infraestructura esencial, incluyendo hospitales y centros de salud, entre otros, donde la mayor precarización de las medidas sanitarias puede amenazar la salud y seguridad de las personas. De igual manera la situación actual podría mostrar un agravamiento en la evolución de la pandemia.

En la medida en que vaya disminuyendo el impacto emocional inicial por el terremoto, y la depresión tropical Grace, el contexto establece condiciones propicias para el incremento de la violencia.

Es necesario destacar que la temporada de huracanes aun debería permanecer hasta fines de noviembre

Los sismos ocurridos presentan características de réplicas, es decir con una magnitud menor al sismo mayor de 7.2Mw. Esto no implica la ausencia de impacto destructivo sobre infraestructura, algo que se relaciona con la superficialidad de los sismos, el debilitamiento de las estructuras por el terremoto mayor y el debilitamiento por acción meteorológica.

La crítica situación para el segundo semestre de 2021

La voz de alerta la puso con claridad la FAO y el Programa Mundial de Alimentos antes del terremoto en Haití, y cuando aún se estaba en la primera parte de la temporada de huracanes, fines de julio de 2021.

El 30 de julio, señalaba "*Las balas, la burocracia y la falta de financiación obstaculizan la ayuda a los afectados por el hambre, advierten la FAO y el WFP ante el aumento de la inseguridad alimentaria aguda, que alcanza un nuevo máximo*".

Dentro de los 23 países críticos, se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua, Colombia y Haití. Advirtiendo el riesgo de hambruna que a nivel global se estima en 41 millones de personas.

La pandemia, donde América Latina y el Caribe ha sido el epicentro concentrando cerca del 32% de las personas fallecidas, a pesar de solo representar el 8% de la población global, y el Cambio Climático, especialmente expresado en fenómenos de clima extremo, son sin duda dos elementos que vienen a incrementar la necesidad de actuar con prontitud.

Pero más allá del origen y causa, es necesario recordar que los desastres naturales no existen, los desastres son sociales. Habitualmente responden a problemas de gestión, que en algunos casos se relacionan con eventos causados por fenómenos naturales.

Por esta razón es fundamental poner en el foco a las personas y urge hacerse cargo de una situación compleja, conocida y que evoluciona a hacerse aún más crítica.

Por ello es urgente visualizar la gestión hacia un resultado concreto, buscar incrementar la protección y bienestar de las comunidades instalando capacidades, y logrando pasar del análisis y diagnóstico a soluciones urgentes, integrales, sustentables y socialmente viables a partir de las realidades de cada comunidad, donde los aspectos culturales y las dinámicas sociales en el territorio es clave.

La situación de catástrofe humanitaria con presencia de refugios precarios, que carecen de las condiciones básicas de habitabilidad, sumado a la hambruna, establecen desde ya un contexto sumamente complejo en Haití, incluyendo el aumento de la violencia sexual.

Las catástrofes generan condiciones propicias para la vulneración de derechos y abuso, especialmente de aquellos más vulnerables. Niños, niñas, adolescentes, mujeres, se ven más expuestos a abusos que van desde sexual, laboral, violencia intrafamiliar, entre otros.

Lo mismo ocurre con otros grupos que suelen quedar aún más invisibilizados, como es el caso de adultos mayores y finalmente cualquiera que básicamente sea considerado diferente en un contexto de asimetría de poder sumamente complejo. Algo que involucra desde la acción de los Estados hasta la situación de la relación comunitaria y familiar.

Esto no es algo desconocido en Haití, ni menos aún en materia de gestión de emergencias y catástrofes, sin embargo, la falta de coordinación, integración, y colaboración interdisciplinaria e interinstitucional, ha terminado por generar una respuesta humanitaria que ha tenido su principal debilidad en la gestión, el liderazgo integrador y la voluntad de colaboración capaz de poner a las personas en el centro de atención. Corregir esta situación se hace urgente.

El desafío inmediato

La distancia muchas veces lleva a observar situaciones críticas como las de Haití con una mirada centrada en el diagnóstico, un exceso de tecnicismo y débil aproximación basada en la búsqueda de resultados. Esto termina por profundizar la falta de empatía y también la necesaria urgencia y pragmatismo que requiere asumir procesos concretos, con acciones inmediatas, sin caer en el muchas veces asistencialismo que termina siendo una herramienta políticamente bien acogida por los observantes, pero menos útil en la construcción de comunidades más resistentes y resilientes en el territorio.

Una respuesta humanitaria adecuada debe comprender que los equipos e instituciones internacionales, más temprano que tarde, deben retirarse, y el éxito en la labor, de manera importante, estará en la capacidad que se tenga para construir soluciones con la comunidad, de manera que permanezcan en el tiempo y formen parte del proceso de resiliencia y desarrollo.

Durante los meses que quedan de 2021, uno de los desafíos es si se actúa ahora o simplemente la decisión termina siendo la respuesta cuando la realidad llegue a un nivel de gravedad tal, que sea inevitable responder.

La acción multilateral de la región resulta urgente. Probablemente el primer paso sea Haití, como la zona más crítica en América Latina y el Caribe, sin embargo todo esfuerzo debe comprender que en el corto y mediano plazo, esta acción de integración y actuación multilateral, deberá ser desplegado también frente a otras catástrofes humanitarias que están en desarrollo.

América Latina y el Caribe requiere de liderazgo regional, dejando de lado la mirada centrada en el origen y causa de las catástrofes, centrándose en la necesidad de fortalecer la protección y bienestar de las comunidades más allá incluso de la mera respuesta que suele dejar solo espacio a la administración del daño, sino que efectivamente establecer medidas de cooperación que lleve a la construcción de comunidades y un régión más resistente y resiliente, desplegando esfuerzos en el antes, durante y después de una crisis humanitaria.

Hoy el esfuerzo en Haití requiere de estabilización, sin embargo, esto solo es un medio para lo cual, si el fin no es claramente establecido e implementado como un proceso acorde a las necesidades y soluciones que requiere su comunidad, probablemente la inercia y las resistencias al cambio hagan lo suyo, evitando instalar procesos de mejora sostenida y sustentable en el tiempo.

Liderazgo, conducción y gestión es clave para establecer una nueva acción en Haití.

Mientras las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas han evolucionado de manera significativa en su trabajo en misiones encomendadas en contextos de desastres humanitarios, no ha ocurrido lo mismo con la gestión social. Por eso es clave que cualquier acción en Haití contemple un enfoque integral, donde el liderazgo y conducción debe incorporar la integración, coordinación, colaboración horizontal y vertical con los diversos actores que intervienen en el territorio, en concordancia con las necesidades de la comunidad y por cierto en el marco de la urgente necesidad por fortalecer la institucionalidad y liderazgo propio, el cual muchas veces es simplemente ignorado y pasado a llevar en este tipo de respuestas humanitarias.

Es fundamental que se comprenda que una intervención integral supera con creces la mirada cuantitativa muchas veces expresada a partir del asistencialismo, simple aporte monetario o logístico, que termina por ser más bien una acción comunicacional que de una solución concreta en el territorio.

La política a partir de una mirada diferente en materia de Relaciones Internacionales en la región es fundamental, comprendiendo que un enfoque integral e integrado, debe también ir más allá del despliegue técnico, táctico y logístico, pues si no existe una estrategia y gestión adecuada, simplemente todo recurso puede terminar siendo insuficiente.

Este enfoque integral debe contemplar también una mirada comunicacional, vista como un elemento facilitador en las relaciones en las comunidades, una herramienta para fortalecer y motivar el involucramiento, así como también la construcción de confianza, liderazgo y conducción a partir de la transparencia y acceso a la información.

Una aproximación desde y hacia las comunidades y las personas, debe instalarse desplazando el habitual enfoque desde y hacia las instituciones, buscando fortalecer las comunidades reconociendo y haciendo una puesta en valor de sus usos y costumbres, religiosidad, creencias, cultura y por cierto también sus instituciones. Promoviendo la integración colaborativa de carácter horizontal y vertical propia de la comunidad.

Por último, toda estrategia y respuesta humanitaria debe fortalecer y guiarse por los principios esenciales de humanidad, imparcialidad, independencia e integridad, propio de cualquier acción humanitaria, a partir de una mirada que busque la protección y bienestar, así como de ética del cuidado de las personas y los más

vulnerables, fortaleciendo la transparencia y acceso a la información, objetivos y metas medibles, así como la debida *accountability* por parte de las instituciones públicas y privadas que intervienen en el proceso y acción de respuesta humanitaria.

Referencias Bibliográficas

- Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Resolución 1542. 30 de abril de 2004.
- United States Geological Service, Earthquake Hazards Program. Terremoto de Loggane, Haití
- United States Geological Service, Earthquake Hazards Program. Terremoto Nippes, Haití
- Organización de las Naciones Unidas, Peacekeeping. Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.
- Business Insider: Mapped: The 25 Poorest Countries in the World. 21 de mayo de 2021
- UNAIDS. Haiti: Country Facts Sheets 2020, Reports. Informe global 2018
- UN WFP Programa Mundial de Alimentos
- UNICEF: Terremoto en Haití
- Centers for Disease Control and Prevention CDC, Cholera - Vibrio cholera infection. Cholera in Haiti.
- Organización Panamericana de la Salud. Reporte OPS/OMS 23 de enero de 2020
- United Nations. Meetings and Press Releases
- United States Institute of Peace. 26 de abril de 2010
- National Hurricane Center and Central Pacific Hurricane Center
- Johns Hopkins University. Coronavirus Resource Center
- Embajada de la República de Haití en Estados Unidos.
- National Geographic
- Britannica - Encyclopedia
- World Bank
- Actividades en Terreno un año después del terremoto de 2010 y durante el brote de cólera. Michel De L'Herbe