

EL SISTEMA HUMANITARIO: ¿CERCA DEL CAMBIO?

The Humanitarian System: Nearing Change?

*Jaime Márquez Díaz**

Fecha de recepción: 12 de abril del 2018
Fecha de aprobación: 13 de Agosto del 2018

Resumen

el presente artículo busca definir qué es el Sistema Humanitario; identificar cuáles son los nuevos desafíos y retos que la realidad impone, y qué replanteamiento en la acción humanitaria se debe tomar para enfrentarlos de una manera más eficiente. Por último, se propone contextualizar de forma breve el Sistema Humanitario y los nuevos retos en relación al contexto de Malí.

Palabras Clave

Sistema Humanitario, acción humanitaria, localización de la respuesta humanitaria, resiliencia, Malí.

Abstract:

The present article intends to define the Humanitarian System, identify which are the challenges faced by the system and what is

* Politólogo de la Universidad Nacional, especialista en Resolución de Conflictos de la Universidad Javeriana y candidato a Máster en Acción Internacional Humanitaria de las universidades de Deusto País Vasco y Uppsala Suecia. Investigador de temas de paz y justicia transicional.

the reorientation that the system must have in order to face the new challenges in a more efficient way. Finally, the aim is to put the system in context in relation to the humanitarian crisis in Mali with the concepts analyzed.

Key Words

Humanitarian System, Humanitarian Action, localizing humanitarian response, Resilience, Mali.

Introducción

Este documento busca poner en contexto el Sistema Internacional Humanitario desde literatura especializada, y exponer la necesidad de reorientar la acción humanitaria debido a las nuevas crisis, adoptando prácticas más novedosas.

Como metodología se propone construir una base teórica en torno a la revisión de documentos emitidos por algunas de las instituciones que se encuentran a la vanguardia de la transformación y el análisis del Sistema Humanitario, tales como El Proyecto de Capacidades de Evaluación (ACAPS, en inglés), La red de aprendizaje activo para la rendición de cuentas y el rendimiento en la acción humanitaria (ALNAP, en inglés), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, entre otros. En dicha búsqueda se priorizaron conceptos, como nuevas crisis, *humanitarian response*, resiliencia y retos humanitarios.

El artículo se divide en dos partes: en la primera, se busca responder algunas preguntas y construir presupuestos teóricos, como ¿qué es el sistema internacional humanitario?, ¿cuáles han sido las falencias del Sistema Humanitario?, ¿por qué necesita una reorientación?, y ¿por qué es necesaria la implementación de la respuesta hu-

manitaria localizada (*localizing humanitarian response*)?; en la segunda parte, se aborda el caso de Malí, teniendo en cuenta las categorías analizadas. Dicho caso es de vital importancia, ya que atraviesa por diferentes crisis humanitarias tanto ambientales como derivadas del conflicto armado, lo cual ha sumido el país en niveles muy altos de vulnerabilidad, en especial en lo tocante a la seguridad alimentaria y la malnutrición.

El Sistema Humanitario y la acción Internacional humanitaria

A pesar de la ausencia de una definición única del Sistema Humanitario, se puede afirmar que su conceptualización se encuentra en una constante evolución, debido a la realidad cambiante que imponen los nuevos retos humanitarios a nivel global ya sea debido a desastres naturales o por conflictos armados y violación masiva de los derechos humanos.

Al respecto, la dificultad en definir el Sistema Humanitario se agudiza debido a la multiplicidad de actores que intervienen en la acción humanitaria. De esta manera, el sistema incluye desde los sectores militares de los Estados, hasta ONG locales e internacionales y organizaciones multilaterales, tales como las agencias de Naciones Unidas, la Unión Europea o el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Así, los intereses de estas organizaciones son las que marcan necesariamente la definición y los objetivos del sistema. En este sentido, Walker y Maxwell manifiestan que “(...) Su complejidad en el origen, multitud de jugadores y un entorno en constante cambio hacen que el humanitarismo sea un sistema desafiante de describir y comprender, y un sistema aún más desafiante de predecir”¹ (Borton, 2009, p. 5).

1 Traducción propia

A pesar de esto la ALNAP en su informe del año 2015 define el sistema como:

(...) la red de entidades institucionales y operacionales interconectadas a través del cual se presta asistencia humanitaria cuando los recursos locales y nacionales son insuficientes para satisfacer las necesidades de la población afectada. La característica más destacada puede ser la interdependencia de sus actores, ya que en una situación de emergencia humanitaria ninguna entidad puede satisfacer por sí misma las necesidades de toda la población afectada. (ALNAP, 2015, p. 17)

La ALNAP indica que la importancia de definir el Sistema está dada en buscar una herramienta de comprensión y referencia para cuando se hable del mismo, todo esto sin el ánimo de reducir o jerarquizar. Aun así, existe un consenso sobre el principal propósito del Sistema, el cual consiste en aliviar el sufrimiento y satisfacer las necesidades de poblaciones afectadas por conflictos armados o catástrofes cuando los Estados y las sociedades no son capaces de enfrentarse a estos desafíos, ya sea por voluntad o incapacidad.

Ahora bien, la acción humanitaria es el mecanismo que mueve los engranajes del Sistema Humanitario. Dicha acción se basa en cuatro principios: humanidad, entendida como proteger la vida y garantizar la dignidad y respeto de los seres humanos; neutralidad, no tomar partido en las hostilidades o en controversias locales de tipo religioso, étnico, político o ideológico; imparcialidad, como la acción humanitaria debe dar prioridad a los casos de mayor gravedad sin distinción alguna; por último, independencia operativa, cuando esta se pone al margen de los intereses políticos, económicos o militares en relación a las zonas donde se ejecuta la acción (OCHA, 2010).

El Sistema Humanitario está compuesto por una multiplicidad de actores, algunos con un claro mandato humanitario, ajustado a los principios antes expuestos y reflejado en sus objetivos, y otros que a pesar de llevar a cabo acciones humanitarias no se dedican del todo a estas.

Según la ALNAP, los actores principales son las ONG locales, nacionales e internacionales, las agencias de cooperación humanitaria de Naciones Unidas, la Cruz Roja y la Media Luna Roja, agencias nacionales humanitarias, y agencia de cooperación, financiación y coordinación humanitaria.

El segundo grupo de actores, los cuales llevan a cabo acciones humanitarias, pero no es su actividad principal, está compuesto por organizaciones religiosas, fuerzas militares y el sector privado. La intervención de este tipo de entidades está estrechamente relacionada a la localización de la crisis y la afectación a los intereses de estas organizaciones en estos lugares.

El Sistema Internacional Humanitario y la acción humanitaria han sido objeto de cambio constante a raíz del permanente afrontamiento de diferentes crisis, tanto conflictos armados como desastres naturales. De esta manera, la adaptación del Sistema Internacional Humanitario y la acción humanitaria está estrechamente relacionada a los aprendizajes y errores en las intervenciones que se han hecho desde la primera mitad de la década del 90. Esas actuaciones han puesto en evidencia falencias que están determinadas por factores endógenos, exógenos, así como por las mismas capacidades y vulnerabilidades de las poblaciones afectadas. En el siguiente aparte se busca identificar algunas de estas tensiones y la necesidad de reorientar la acción teniendo en cuenta los errores y los retos que el contexto actual impone.

Retos al Sistema Internacional Humanitario, la necesidad de reorientar el Sistema y la acción

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el Sistema es su evolución misma, debido a la creación y llegada de nuevos actores y donantes que tienen diferentes intereses y formas de proceder. Entre el tipo de nuevos actores más relevantes se encuentran las or-

ganizaciones locales humanitarias, surgidas en el mundo musulmán. Este fenómeno se debe a que la mayoría de las crisis en el mundo tienen lugar en áreas de influencia musulmana por conflictos armados, como en Siria e Irak, y por desastres naturales, como los terremotos en Irán o Pakistán. Otro tipo de actores emergentes son las organizaciones que cumplen funciones humanitarias con ánimo de lucro y las fuerzas militares de los Estados.

Entonces, este tipo de organizaciones no comparten los mismos principios de la acción humanitaria. En este sentido, la colaboración y trabajo en terreno genera tensiones. Por ejemplo, entre el sector militar y los agentes humanitarios existen tensiones debido a que la cooperación con fuerzas armadas pone en entredicho el principio de neutralidad de las organizaciones netamente humanitarias; tal como en las operaciones en el Sudan y el Congo, donde la fuerza de paz de Naciones Unidas colaboraba estrechamente con las fuerzas militares estatales, quitándole la percepción de neutralidad tanto a la fuerza de paz como al resto de agencias no militares de las Naciones Unidas (Svoboda, 2014, p. 3).

Otro gran reto es la naturaleza cambiante de los conflictos. En la actualidad existen conflictos de gran intensidad con dos o tres potencias mundiales inmersas, donde el respeto por los actores humanitarios, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario es mínimo, las negociaciones para el acceso a los países en conflictos cada vez es más restringido, siendo el caso de Yemen uno de los más trágicos, ya que no solo se restringe el acceso a actores humanitarios, sino también a mercancías, alimentos, vacunas, entre otros, lo que ha generado una crisis de desnutrición y brotes de enfermedades prevenibles. (ACAPS, 2018, p. 2)

Además de las restricciones de acceso, las instalaciones y el personal humanitario han sido blanco de ataques recurrentes en los últimos años. Por ejemplo, en República Centro Africana, en lo corrido

del 2018 se han presentado 118 incidentes en contra del personal humanitario; en Afganistán, en el año 2017 fue atacado un convoy con material de primera necesidad, en la acción murieron seis personas y desaparecieron dos, todos miembros del CICR, como efecto, el Comité suspendió todas las actividades en dicho país. Este tipo de eventos se ha vuelto recurrente en contextos difíciles, según Yves Daccord (director general del CICR) se debe a que los conflictos son más largos y prolongados:

Ya no hay convergencias internacionales entre los grandes países. Ya no se puede definir a uno o dos países que dicten la agenda. Las relaciones de confianza cada vez son más raras y la capacidad de comprender situaciones complejas se ha vuelto más importante que nunca. (Burnand, 2017)

Estas vulnerabilidades del Sistema en cuanto acceso y seguridad han transformado la acción humanitaria, acomodándola a las posibilidades que imponen los contextos; es decir, la asistencia humanitaria se ve restringida y no llega a los más necesitados en esa medida, “esto se traduce en una pérdida de la identidad por parte del sector humanitario, cuya capacidad para llegar hasta las víctimas de las crisis agudas se ve cada vez más cuestionada”, en ese sentido “la acción humanitaria sufre cada vez más presiones para alinearse con agendas vinculadas a objetivos políticos o, en el mejor de los casos, a objetivos de desarrollo, lo que abre la puerta a la instrumentalización del sector” (MSF, 2017).

Otro gran reto es la coexistencia en la mayoría de contextos de crisis humanitaria, de conflictos prolongados difíciles de solucionar con factores económicos subyacentes, como pobreza generalizada, debilidad institucional, hambruna, epidemias, etc. En este tipo de escenario se generan dos fenómenos importantes: el primero, la acción humanitaria es percibida como un reemplazo a la institucionalidad estatal, supliendo funciones que en gran medida no le corresponden, y, segundo, la urbanización de la violencia debido a la migración de los jóvenes a las ciudades, generando conflictos cada vez más

difícil de resolver. Como menciona Bakhtin: “En tales contextos, el área urbana conlleva el peligro adicional de ‘anonimato’, que rompe el tejido social que a veces, en comunidades más pequeñas, ayuda a las personas a permanecer juntas, especialmente en tiempos de conflicto”² (Bakhtin, 2014, p. 4).

Las catástrofes naturales también presentan un reto, ya que cada vez se dan de manera más frecuente, lo que ocasiona mayores impactos, en especial, en sociedades con altos niveles de vulnerabilidad y poca capacidad de gestión, particularmente, en lo tocante al cambio climático y los efectos representados tanto en inundaciones como en sequías, lo que puede llegar a exacerbar los conflictos pre-existentes.

A pesar de que existen muchos más desafíos, por último, quisiera mencionar la tensión que existe dentro de la acción humanitaria en relación a si esta debe estar encargada de la asistencia a las crisis, o si adicional debe ser un agente de cambio que genere capacidades y desarrollo para mitigar futuras emergencias. Al respecto el IECAH manifiesta: “La diferencia, por tanto entre el trabajo clásico humanitario centrado en salvar vidas y el de desarrollo se diluyen y complejizan” (Rey, 2012, p. 5).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se observa la necesidad de reorientar el Sistema Humanitario para que la acción humanitaria sea más eficiente, efectiva, coordinada y sostenible.

La reorientación del Sistema Humanitario

Los retos antes mencionados al Sistema Humanitario se resumen en A) la afluencia de nuevos actores humanitarios locales e internacionales que dificultan una acción articulada en el terreno; B) conflictos cada vez más violentos, a mayor escala o más difíciles de

2 Traducción Propia.

solucionar; C) la creciente debilidad institucional en Estados en crisis, que deviene en mayores vulnerabilidades para atender crisis, ya sean derivadas de conflictos humanos o catástrofes naturales, sumado a factores subyacentes como pobreza, violencia urbana, etc.; D) por último, la tensión conceptual, teórica y práctica en el Sistema Internacional Humanitario entre asistencia humanitaria y desarrollo.

Al respecto, varios autores y publicaciones especializadas insisten en dar un vuelco hacia lo local, y así lograr fortalecer las capacidades de las comunidades afectadas para que estos sean los primeros agentes humanitarios en aliviar las crisis. Como expone Oxfam: “Desarrollar y fortalecer la capacidad humanitaria en los países vulnerables a la crisis es una forma prometedora de corregir el mal”³ (Gingerich y Cohen, 2015, p. 35). En otras palabras, fortalecer las capacidades locales para afrontar las vulnerabilidades al riesgo.

La acción internacional humanitaria es requerida cuando los Estados son incapaces o no desean proporcionar asistencia en situaciones de crisis, de esta manera capacitar a las poblaciones locales en prevención y manejo de crisis puede conducir a que la ayuda internacional sea mucho más eficiente y efectiva, en comparación a la intervención de agentes extranjeros cuando entran a ejecutar programas sin consideración de la opinión, conocimiento y saberes de la población afectada (Irish Humanitarian Consultative Process, 2015).

Esta tendencia puede ser denominada como “respuesta humanitaria localizada” (*localize humanitarian response*), y se define, según Nzeyimana, como el “(...) conjunto de medidas y actividades que tienen en cuenta las realidades locales de las poblaciones afectadas, las capacidades y los recursos existentes y la agencia de las poblaciones afectadas para mejorar la calidad, la responsabilidad y la sostenibilidad”⁴ (Nzeyimana, 2015, p. 6).

3 Traducción Propia

4 Traducción Propia

Esta definición pone de manifiesto la necesidad de ejecutar acciones, actividades y medidas que fortalezcan las capacidades de acción humanitaria y reducción de vulnerabilidades en escenarios de riesgo, por medio de la inclusión de las organizaciones locales, desde entes gubernamentales, ONG o inclusive individuos. Como ejemplo de esto, el Informe Mundial de Desastres 2015 de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja recopila la experiencia de un ciudadano afectado por el terremoto en Nepal que, sin nada más que su capacidad de ayuda, sale a la calle a socorrer a sus iguales: “Apenas empezó el terremoto, supe lo que pasaba. Me asegure de que mi familia estaba bien y, apenas cesaron las sacudidas, salí para ayudar y orientar a los demás hacia lugares más seguros” (IFRC, 2015, p. 7). Este relato es de suma importancia ya que los primeros en llegar a socorrer a los afectados son las organizaciones y las personas locales, mucho antes de que se ponga en marcha el engranaje de Sistema Internacional Humanitario.

Según el Informe Mundial de Desastres, a pesar del poco apoyo que reciben las organizaciones locales, en ocasiones logran superar los problemas inherentes a la acción internacional humanitaria, como “las Restricciones en materia de acceso, la fragmentación e incoherencia de las operaciones y el desfase entre las etapas de intervención, recuperación y desarrollo” (IFRC, 2015, p. 10).

Teniendo en cuenta la necesidad de replantear la acción humanitaria y haciendo énfasis en la respuesta humanitaria localizada, es importante desglosar alguno de sus componentes para tener mayor claridad.

Una de las ventajas de este planteamiento es la complementariedad de los diferentes actores en el terreno, ya sea agencias nacionales, ONG locales o internacionales y la capacidad de respuesta de cada actor, preferiblemente de manera coordinada. Otra ventaja consiste en la comprensión del contexto social, político y cultural de los es-

cenarios por parte de los actores locales, esto hace que su respuesta sea en ocasiones más directa y efectiva. Aun así, la participación de actores locales incrementa el riesgo de falta de neutralidad a la hora de asistir.

Adicional, este enfoque busca acercar la distancia del debate entre asistencia humanitaria y desarrollo. Este planteamiento exige tener una mirada más amplia que el de la ayuda humanitaria como simple asistencialismo; por el contrario, la ayuda debe fundar las bases para crear desarrollo sostenible de cara al futuro. Esto se hace especialmente relevante si se tiene en cuenta que según ORF (*Observer Research Foundation*) en la actualidad la duración de un conflicto en promedio es de 37 años, en este escenario es imperativo construir y aportar en desarrollo, no solo limitarse en aliviar las necesidades de la población. En otras palabras, “El éxito se definirá ahora mediante el logro de reducciones medibles en el riesgo y la vulnerabilidad de las personas y su capacidad para ser más autosuficientes en lugar de solo suplir las necesidades básicas durante años.”⁵ (Aneja, 2016, p. 6). Al respecto, el mismo texto enfatiza que solo por medio del fortalecimiento de las capacidades locales ejecutadas por el Estado y la sociedad civil se puede evolucionar de proveer asistencia y ayuda humanitaria a un escenario en donde se mitiguen y ataquen las necesidades primarias de la población.

En la literatura de la acción humanitaria también llama la atención el concepto de “resiliencia”, el cual puede ser un componente de respuesta humanitaria, localizada en especial para conflictos prolongados y no solo para situaciones de emergencias. En ese sentido, esta categoría es definida por la Comisión Europea de la siguiente manera:

(...) la capacidad de una persona, un hogar, una comunidad, un país o una región para hacer frente, adaptarse y recuperarse rápidamente de las tensio-

5 Traducción propia.

nes y las convulsiones. El concepto de resiliencia posee dos dimensiones: la fortaleza inherente de una entidad (una persona, un hogar, una comunidad o una estructura más amplia) para resistir mejor las tensiones y las convulsiones, y la capacidad de esta entidad para sobreponerse rápidamente al impacto. (Comisión Europea, 2012, p. 4)

Como el mismo documento expone, “El aumento de la resiliencia es la interfaz de la ayuda humanitaria y al desarrollo” (Comisión Europea, 2012, p. 4), lo que convierte a este en un elemento clave en la superación de los desafíos aquí mencionados⁶.

A pesar de ser la clave y una de las posibles soluciones a los desafíos, materializarlo requiere de compromiso por parte del Sistema Internacional Humanitario, en especial en el área de financiación, coordinación e inclusión de los agentes locales, ya sea gobierno o sociedad civil en los escenarios de planeación y toma de decisiones.

Como estrategias de este enfoque, se planea invertir en la construcción de sociedades más inclusivas, dándole un papel más relevante a actores que no son tenidos en cuenta en la mayoría de casos, entendiendo a las mujeres y los jóvenes como agentes transformadores de paz.

Al respecto, uno de los grandes resultados de la cumbre humanitaria en Estambul en el 2016 fue el reconocimiento del papel de la mujer:

Los conocimientos y la experiencia de las mujeres de todas las edades y su papel como líderes y agentes del cambio son fundamentales para el apoyo a la prevención y la solución de conflictos, la consolidación de la paz y el fomento de la resiliencia de las comunidades. (ONU Asamblea General, 2016, p. 9)

6 A) La afluencia de nuevos actores humanitarios locales e internacionales que dificultan una acción articulada en el terreno; B) conflictos cada vez más violentos, a mayor escala o más difíciles de solucionar; C) la creciente debilidad institucional en Estados en crisis, que deviene en mayores vulnerabilidades para atender crisis, ya sean derivadas de conflictos humanos o catástrofes naturales, sumado a factores subyacentes como pobreza, violencia urbana, etc.; D) por último, la tensión conceptual, teórica y práctica en el Sistema Internacional Humanitario entre asistencia humanitaria y desarrollo.

A pesar de estos avances en la agenda, la cooperación con agentes locales de Estado y la sociedad civil se torna problemática si se tiene en cuenta cómo está configurado el Sistema, principalmente en la resistencia y falta de confianza para distribuir recursos hacia los actores locales. Como ejemplo, los agentes locales solo reciben una pequeña porción de 1.6 % del dinero recolectado para ayuda humanitaria (Zyck y Krebs, 2015).

Como propuesta para superar la desconfianza en los actores locales, se debe incentivar la construcción de mecanismos de rendición de cuentas a nivel local con financiación internacional, donde se garanticen que la inversión, en efecto, tenga resultados tangibles y, aún más importante, que estos fondos no se desvíen hacia grupos armados, criminales y políticos inmersos en el conflicto. Aun así, los Estados también temen que al implementar dichos enfoques, se sobredimensione la capacidad del mismo para atender las crisis y sea rebasado, sumado a una posible pérdida de financiación vía cooperación internacional.

Finalizando, es importante tener en cuenta que en ocasiones el debate y la implementación de este tipo de estrategias se ve entorpecido por la magnitud de la crisis, y el personal humanitario se ve empujado a atender el día a día en acciones inmediatistas y asistencialistas (vacunación, controles médicos, construcción de albergues, salud pública, etc.), de esta forma no queda espacio para la implementación de resiliencia y estrategias a mediano y largo plazo. Esto fue manifestado por actores humanitarios en Malí con las siguientes palabras:

Los actores humanitarios señalaron la falta de una visión sobre el papel del personal humanitario en el desarrollo de la resiliencia, las características generales del desarrollo de la resiliencia y las formas de abordar las necesidades crónicas y estructurales, especialmente aquellas con una dimensión de conflicto. (ALNAP, 2015, p. 86)

Comunidad humanitaria como aliado o remplazo del Estado

La acción humanitaria debe propender por no reemplazar las funciones de los actores locales, por el contrario, debe fortalecer esas falencias. A pesar de esto, este tipo de intervenciones está supeditado al tipo de contexto en el que se plantea la acción humanitaria, en especial a lo relacionado con las capacidades, vulnerabilidades, riesgos y amenazas. Así, una intervención en una crisis derivada de un desastre natural, donde previamente hay una sociedad civil empoderada y unas instituciones fuertes, será muy diferente a una intervención en un país que posee un conflicto crónico con situaciones subyacentes como pobreza, debilidad institucional y ausencia de capacidades.

Igualmente, la intervención en teoría no se da de manera desarticulada, sino por el contrario por medio del enfoque de Clúster, así las organizaciones humanitarias locales e internacionales se organizan en áreas de acción según las necesidades del país (por ejemplo, salud, seguridad alimenticia y nutrición, protección, albergue, agua y saneamiento), bajo la coordinación de una organización delegada.

Ahora bien, para contextualizar cómo opera la acción humanitaria en un ámbito de vulnerabilidad, se presenta el caso de Malí. La elección de este estudio de caso está dada por la configuración de varios factores que convierten a Malí en un Estado en crisis prolongada por el conflicto, con instituciones débiles, pero, a la vez, con nuevas crisis ambientales ocasionadas por sequías e inundaciones. En este país confluye una latente guerra civil, una fuerte división étnica, un acuerdo de paz en proceso de implementación, la intervención del gobierno francés en contra de células terroristas, la presencia de la intervención militar de Naciones Unidas a través de la misión denominada MINUSMA, más de 5 grupos armados activos, una crisis aguda en desnutrición y nuevos brotes de enfermedades como sarampión.

El Caso de Malí

Malí es un caso agudo donde coinciden vulnerabilidades subyacentes, tales como pobreza, sequía, hambruna, epidemia de cólera, además, un conflicto étnico que se reactivó en el año 2012 y que, a pesar de haber firmado un tratado de paz en el año 2015, aún continúan las inseguridades en el norte, en especial en las ciudades de Kidal, Tombuctú y Gao. Como efecto secundario, las poblaciones del centro y el sur del país han visto reducidas sus capacidades económicas debido a la llegada y acogida de desplazados forzados del norte. Sumado a esto, la entrada de milicias islamistas radicales, aliadas a grupos terroristas transnacionales, ha complejizado el conflicto.

Según la agencia de cooperación española, para el año 2014 se encontraban 3,3 millones entre 17,3 millones en inseguridad alimentaria. Se calcula que hay 255 000 desplazados internos, sin contar los refugiados en los vecinos países de Níger y Mauritania.

A raíz de la difícil situación, el 1 de julio de 2013 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas crea la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de Naciones Unidas para Malí (MINUSMA), una misión de mantenimiento de la paz bajo mandato de Naciones, con un despliegue de unos 12 500 cascos azules que actúan bajo mandato del Capítulo VII⁷ de la Carta de Naciones Unidas (Pérez, 2016).

Adicional a lo anterior, es importante entender que la zona norte y central de Malí pertenecen a la región del Sahel, límite del desierto del Sahara y el inicio de otros tipos de ecosistemas. Esta región está compuesta por subregiones de 8 países (Mauritania, Senegal, Burkina Faso, Níger, Chad, Nigeria y Camerún), donde se comparten similitudes culturales, como la presencia de tribus bereber y econo-

7 El capítulo VII hace referencia a las medidas posibles que se puede tomar desde Naciones Unidas y desde el Consejo de Seguridad en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

mías con profundas vulnerabilidades, carencias en la prestación de servicios y la garantía de derechos, también sequías, inundaciones, hambrunas y conflictos armados de origen étnico religioso.

Por estos motivos, se establece un plan global de atención al Sahel llamado “Sahel humanitarian response plan 2014-2016”. Este plan se caracteriza por tener una visión regional del problema, establece un tiempo de ejecución de 3 años prorrogables, se abordara desde múltiples enfoques entendiendo que los problemas están interconectados, busca fortalecer la resiliencia en una población muy vulnerable; por último, su ejecución se plantea con base en la construcción de la cooperación de las organizaciones en todos los niveles (local, nacional e internacional). El programa busca responder a seis necesidades básicas: 1) seguridad alimentaria, 2) salud, 3) nutrición, 4) protección, 5) agua, saneamiento e higiene y 6) educación (OCHA, 2010).

Lo ambicioso del programa es un reflejo de la incapacidad del Estado para atender de manera adecuada a sus propios conciudadanos. El caso de Malí se agudiza aún más si se toma en cuenta que los niveles de violencia actual obstaculizan la llegada de organizaciones humanitarias a ciertos lugares del país, en especial en el norte (AL-NAP, 2015, p. 86).

Dicha problemática se ve evidenciada en declaraciones recientes de Actividades Operacionales para África del Norte y África Occidental, como la de Yasmine Praz Dessimoz, quien manifiesta:

La situación humanitaria en el norte de Malí es preocupante y nuestros equipos ponen todo su empeño en ayudar a las comunidades locales afectadas. (...) Sin embargo, preocupa mucho al CICR el aumento de la violencia contra los trabajadores humanitarios, que impide socorrer a personas y comunidades cuyas necesidades son ingentes. (CICR, 2015)

Uno de los problemas más graves es la hambruna, la desnutrición infantil y la red de distribución de agua en la región del norte

y del centro del país. Esta situación ha sido focalizada por la ayuda exterior. Según la cumbre humanitaria mundial y OCHA, se calcula que para solucionar de manera temporal las necesidades básicas del país se necesitan aproximadamente 354 millones de Dólares, los primeros rubros a gastar serían los componentes de alimento, protección y nutrición; a pesar de esto, solo se ha conseguido 89,6 millones de dólares, y las áreas que han tenido más recursos fueron salud, agua, saneamiento e higiene (OCHA, 2016).

El resultado de todas estas situaciones es la disminución de la capacidad de resiliencia de las comunidad y del Estado mismo, como explica Reliefweb: “El conflicto ha agravado aún más las vulnerabilidades de las comunidades cuya capacidad para resistir los impactos ha sido erosionada por sequías repetitivas, inundaciones, epidemias y pobreza crónica”⁸ (OCHA, 2015, p. 5).

El mismo texto manifiesta que la inestabilidad y debilidad estructural ha ubicado a las organizaciones humanitarias como los mayores proveedores de servicios, por encima del Estado; “Sin embargo, para muchas familias, especialmente en las áreas del norte, las organizaciones humanitarias son los mayores proveedores de servicios esenciales”⁹ (OCHA, 2015, p. 5).

Como se mencionó antes, los mayores esfuerzos han estado encaminados a superar la situación de malnutrición infantil en sus dos formas: severa y moderada. En cuanto a la malnutrición severa, se ha logrado atender el 59 % de 135 000 niños; en cuanto a la malnutrición moderada, solo se ha atendido el 29 % de 370 000 (OCHA, 2015).

Una de las estrategias para combatir la desnutrición se enmarca parcialmente en la categoría de resiliencia, ya que se busca apoyar a las madres embarazadas y lactantes, por medio de educación y complementos nutricionales. Adicional a esto, se busca crear con

8 Traducción propia

9 Traducción propia

socios locales actividades de identificación de brotes de desnutrición temprana, atacando así una de las raíces del problema (OCHA, 2015).

A pesar de que se logró ayudar y sacar del nivel de desnutrición grave a miles de niños, así como acompañar procesos con mujeres embarazadas y lactantes, ALNAP considera que esto no incidió en la disminución de la vulnerabilidad al mediano plazo, es decir, “muchos actores de la ayuda señalaron que el dominio de la ayuda alimentaria en especie no fue la mejor opción, especialmente teniendo en cuenta la falta de una estrategia clara relacionada con la reducción de la vulnerabilidad” (ALNAP, 2015, p. 86).

Sumado a este tipo de estrategias que buscan generar capacidades internas, los comerciantes locales de mijo¹⁰ no fueron tenidos en cuenta para el aprovisionamiento y la compra de alimentos en la estrategia alimentaria. Esto fue una oportunidad perdida para la reactivación de este mercado, y la creación de capacidades de la población que rodea la producción de este producto (ACAPS, s.f).

Por último, a pesar de que la estrategia se plantea de manera coordinada y multisectorial, en la práctica la coordinación de las diferentes organizaciones multilaterales, internacionales, nacionales y locales no se dio de la mejor manera, debido a la obstaculización del gobierno de Malí, como informa ALNAP: “el Gobierno desaprobó las modalidades humanitarias y quiso ejercer un mayor control sobre estos flujos de ayuda” (ALNAP, 2015, p. 86).

Conclusiones

El Sistema Humanitario se encuentra en constante evolución ya que cada vez los retos son más difíciles de resolver y las crisis son más profundas y prolongadas. Tomemos como ejemplo la guerra en Siria, donde intervienen actores globales y transnacionales, o

10 El mijo es una cereal que se cultiva en la región

la emergencia humanitaria en Mali, la cual es tan profunda que el Sistema está reemplazando al Estado como prestador de servicios básicos. Además de los problemas anteriores se encuentra que las catástrofes naturales, sequías e inundaciones cada vez son más severas, frecuentes y producen un sin número de víctimas.

La acción humanitaria se basa en los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia; su fin último es aliviar el sufrimiento humano en situaciones de emergencia causadas por guerras o desastres ambientales en un corto tiempo. Ahora bien, el carácter prolongado y agudo de las crisis ha impuesto tensiones en la acción humanitaria, creando un dilema entre asistencialismo y alivio del sufrimiento en un corto tiempo, o ejecución de proyectos de desarrollo y construcción de capacidades en las comunidades.

Una de las posibles soluciones al debate entre asistencialismo o desarrollo es la inclusión de los agentes locales en la acción humanitaria por medio de las estrategias de respuesta humanitaria localizada y la resiliencia. Estas estrategias piensan ser puente entre lo internacional y lo local, entre la asistencia y la capacidad instalada, para así fortalece las comunidades locales, empoderarlas y prepararlas para nuevas crisis.

Por otro lado, en algunos contextos la implementación de estas estrategias no es suficiente debido al desborde de capacidad de atención de los actores humanitarios. En estos casos se prioriza la atención de emergencias sobre el trabajo de construcción de resiliencia. Malí es el ejemplo perfecto en donde en la planeación se establece la meta de crear capacidades y resiliencia en la población, pero la magnitud de la crisis y la no cooperación del gobierno local obstaculiza este objetivo.

Por último, la acción humanitaria en países con instituciones débiles termina por reemplazar al Estado como proveedor de servicios básicos, tales como salud, agua y saneamiento.

Bibliografía

- ACAPS (s.f.). *ACAPS*. Recuperado de: <https://www.acaps.org/country/mali>
- ALNAP (2015). *Estado del Sistema Humanitario*. Londres: ALNAP/ODI.
- Aneja, U. (2016). *Bold Reform or Empty Rhetoric? A Critique of the World Humanitarian Summit*. Observer Research Foundation.
- Bakhit, A. A. M. (2014). *Humanitarian Challenges: Perspectives form the south and islamic Countries*. Roma: Annual WFP Partnership Consultation.
- Borton, J. (2009). *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*. Berkhamsted, UK: John Borton Consulting.
- Burnand, F. (2017). *El personal humanitario, blanco de ataques*. Recuperado de: https://www.swissinfo.ch/spa/economia/convenciones-de-ginebra_el-personal-humanitario-blanco-de-ataques/42948406
- Comisión Europea (2012). *El planteamiento de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis alimentarias*. Bruselas: Union Europea.
- Gingerich, T. R., y Cohen, M. J. (2015). *Turning the Humanitarian System on its Head*. Oxfam America.
- IFRC (2015). *Informe mundial sobre desastres*. Ginebra: IFRC.
- Irish Humanitarian Consultative Process. (2015). *World Humanitarian Summit*. Centre for Humanitarian Action. Recuperado de: <http://cha.ucd.ie/wp-content/uploads/2015/06/Recommendations-from-the-Irish-Consultative-Process.pdf>
- MSF (2017). *El sector humanitario sufre una crisis de identidad*. Medicos sin fronteras. Recuperado de: <https://www.msf.es/actualidad/espana/sector-humanitario-sufre-una-crisis-identidad>
- Nzeyimana, H. (2015). *Localizing Humanitarian Response, Can the Rhetoric Translate into Concrete Action?* South. Ginebra: Cerah Geneve.
- OCHA (Junio de 2010). *Principios Humanitarios*. Recuperado de <http://www.unocha.org>: http://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf
- OCHA (12 de 2015). *Sahel a Call for Humanitarian Aid*. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sahel_hrp_2016_-_en.pdf

- OCHA (2016). *Humanitarian bulletin Mali*. Recuperado de: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BulletinHumanitaire_Mali_20160531_EN.pdf
- ONU Asamblea General (23 de Agosto de 2016). Resultados de la Cumbre Humanitaria Mundial A/71/353. En *Informe del Secretario General*. Nueva York: Organizacion de las Naciones Unidas.
- Pérez, S. C. (28 de 03 de 2016). IEEE:ES. En *Seguridad humana en el Sahel: vulnerabilidad, inequidad sanitaria y conflictos armados, el caso de Malí*. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE032-2016_SeguridadHumana_SAHEL_Sanitaria_Castillejo.pdf
- Rey, F. (2012). *Propuestas del IECAH para el apartado de acción humanitaria del IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid: IECAH.
- Saenz, J. C. (06 de 05 de 2010). El ataque a un hospital apoyado por Médicos Sin Fronteras en zona rebelde de Alepo causa 27 muertos. *El país*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2016/04/28/actualidad/1461834915_454919.html
- Zyck, S., y Krebs, H. (2015). *Localising humanitarianism: improving effectiveness through inclusive action*. Londres: Overseas Development Institute.