

Ayuda alimentaria y subsistencia: desafíos y oportunidades en emergencias complejas

por Valerie Guarnieri

Mientras que la principal prioridad para el Programa Mundial de Alimentos es proveer ayuda alimentaria para evitar la hambruna, hay una aceptación creciente de que podrían salvarse más vidas a largo plazo, extendiendo el enfoque de la asistencia humanitaria para incluir aquellos que están en riesgo de perder sus bienes. Las actividades de apoyo a la subsistencia deben basarse en un análisis cuidadoso, programación adecuada y asociaciones sólidas.

Las personas afectadas por crisis no son víctimas pasivas. Para sobrevivir y recobrar se apoyan principalmente en sus propias capacidades, mecanismos de supervivencia, recursos y redes. Se mudan con otros miembros de su familia o mandan a sus hijos con ellos. Recurren a sus ahorros o solicitan préstamos, mueven sus rebaños a un área en donde haya tierra de pastoreo adecuada, se cambian a cosechas resistentes a la sequía o envían a un familiar capaz de trabajar a buscar el trabajo en algún otro lugar. Aun en áreas que experimentan conflictos prolongados y desplazamientos forzados, muchas personas continúan tratando de buscar su subsistencia y actividades económicas -ya sea en pueblos rurales aterrorizados por milicias rebeldes, áreas urbanas inundadas con personas desplazadas o campos de refugiados.

Muchas de las estrategias que la gente emplea para poder satisfacer sus necesidades alimentarias actuales o preservar sus bienes, afectan su salud o bienestar, poniendo en riesgo su capacidad para satisfacer futuras necesidades alimentarias y luchar contra crisis posteriores. Las personas afectadas a menudo tienen menos comidas, más pequeñas y menos nutritivas para poder hacer que lo que tienen dure más tiempo sin agotar sus recursos. Una vez que las personas desplazadas pierden acceso a sus medios de vida primarios, así como a los lazos y redes sobre los que se apoyarían

normalmente en tiempos de dificultad, a veces se ven forzados a buscar formas ilegales de generación de ingresos, tales como la prostitución, robo o tráfico.

Las mujeres y los hogares encabezados por mujeres enfrentan riesgos particulares por estrategias negativas de supervivencia. Las mujeres tienen mayores probabilidades de sufrir el impacto de escasez de comida, afectando su salud así como la salud y potencial a largo plazo de sus hijos pequeños o nonatos. A menudo asumen nuevas responsabilidades para la seguridad física, el bienestar y seguridad económica de sus familias, al tiempo que los esposos buscan empleo en algún otro lugar o son reclutados por las fuerzas armadas. Las niñas son las primeras en ser sacadas de la escuela o enfrentar matrimonios tempranos cuando la subsistencia del hogar está en riesgo, y las mujeres se arriesgan al abuso sexual o a prostituirse para proteger las vidas y subsistencia de sus familias.

La protección y apoyo a la subsistencia como un componente temprano de una respuesta de

Un miembro del personal evalúa el estado de las cosechas en la localidad de un proyecto de alimentos por-trabajo del PMA, Guinea.

emergencia pueden:

- ser instrumentales en salvaguardar la seguridad alimentaria y la capacidad productiva de las personas.
- Incluir la recuperación dentro de la respuesta de emergencia.
- Contribuir a la reducción de la dependencia en ayuda humanitaria.
- Reducir los costos de las agencias: para cuando la gente necesita asistencia para sobrevivir, su subsistencia a menudo ya se perdió y, por tanto tienen que apoyarse más y por más tiempo en la asistencia.
- Ser más participativos, respondiendo a lo que los beneficiarios quieren y atendiendo las prioridades de la comunidad.

Las opciones para intervenciones de ayuda alimentaria en situaciones de migración forzada, tienen un amplio rango y frecuentemente incluyen distribuciones de raciones de comida totales o parciales a toda la población afectada o a sub-grupos



seleccionados, y apoyo para programas de nutrición. Para proteger o reconstruir la subsistencia, los programas innovadores proveen alimentos-por-trabajo (para apoyar producción agrícola, restaurar la infraestructura productiva, social o de transporte y promover la recuperación ambiental), comida-por-capacitación y/o actividades de alimentación en la escuela. Para que tales actividades sean exitosas, necesitan ser adaptadas al contexto específico y atender las prioridades identificadas por los beneficiarios, preferiblemente involucrándolos en la planificación del programa así como en la implementación.

En Colombia, la ayuda alimentaria incentiva a los desplazados a participar en actividades que se enfocan en restaurar la infraestructura productiva y social, así como en las actividades de capacitación e incremento de capacidades diseñadas para aumentar su potencial de producir ingresos. La experiencia del PMA en Colombia ha demostrado que las personas desplazadas se resisten a invertir en el desarrollo o rehabilitación de bienes fijos cuando temen que serán desplazados de nuevo. En esta situación la comida-por-capacitación- especialmente cuando equipa a los desplazados, que son mayormente de áreas rurales, con destrezas para competir mejor

en los mercados laborales urbanos- es bien recibida. Como resultado, el PMA prácticamente ha cerrado sus programas de alimentos por trabajo hasta que los re-aseñamientos viables sean posibles.

En Etiopía, los alimentos-por-trabajo han sido usados exitosamente para rehabilitar la tierra que rodea antiguos campos de refugiados. Los proyectos involucraron tanto a refugiados que estaban reasentándose permanentemente como miembros de sus comunidades anfitrionas. Los participantes estuvieron involucrados en la selección del lugar así como en las actividades de alimentos por trabajo. La calendarización de los proyectos fue clave; el PMA descubrió que había un incentivo mayor para participar en el proyecto cuando los programas de alimentos-por-trabajo se iniciaban y la distribución gratuita de raciones completas de comida estaba siendo clausurada. Además, cuando los programas similares se iniciaron en otras áreas involucrando a refugiados que aún vivían en campos, con pocas perspectivas de asentamiento permanente en el área, hubo poca participación. Comprensiblemente, los refugiados estaban más interesados en

el enfocar la asistencia puede ser un problema político tanto como técnico

involucrarse en actividades de rehabilitación cuando comprendían que ellos, y sus nuevas comunidades, se verían beneficiadas.

Limitaciones a la protección de la subsistencia

Mientras que es cada vez más aceptado que la asistencia humanitaria debería usarse, en la medida de lo posible, para apoyar la subsistencia como parte de las estrategias de salvamento de vidas, el apoyo a la subsistencia no está libre de desafíos.

Las cosas pueden empeorarse y colocar a los beneficiarios en mayor riesgo, ya que cualquier forma de asistencia humanitaria, cuando se introduce en una emergencia compleja caracterizada típicamente por un ambiente limitado en recursos, puede cooperar a la dinámica del conflicto.

La ayuda alimentaria, al ser una forma muy visible de ayuda, puede ser objeto de particular manipulación. La asistencia puede afectar el balance de poder y, en última instancia, exacerbar o prolongar una crisis aún cuando es efectiva en salvar vidas y aliviar el sufrimiento.

Esto presenta un cierto número de retos para el personal PMA y otros trabajadores humanitarios. Tales retos incluyen asegurarse de que se presta suficiente ayuda a la gente que la necesita, cuándo y dónde la necesita; que la prestación de ayuda es realizada de forma eficiente y segura, tanto para el personal como para los beneficiarios; y que las intervenciones humanitarias, no solo satisfacen las necesidades inmediatas de los beneficiarios, sino que además no los dañan.

La determinación del número de personas que necesitan asistencia, el nivel de asistencia requerida y la actualización de cambios es particularmente difícil cuando las emergencias involucran a personas en movimiento. Las personas desplazadas frecuentemente se despliegan en un área extensa y el proceso de registro de refugiados puede estar politizado y llevar a conteo doble. La falta de instituciones públicas sólidas o contrapartes gubernamentales confiables, resulta en serios vacíos de información, dudas sobre la confiabilidad de los datos y dificultad en la verificación de la información, particularmente en las etapas iniciales de una operación. Se están realizando programas piloto sobre nuevas técnicas biométricas, incluyendo reconocimiento del iris y huellas dactilares, y prometen introducir mayor rigor en el proceso de registro, pero se necesita tomar en cuenta cualquier implicación cultural que pueda aparecer.

Dirigir la asistencia a los más necesitados siempre es un reto,



particularmente cuando los criterios de ayuda están opuestos a las tradiciones locales de distribución de recursos, cuando las autoridades intentan canalizar la ayuda alimentaria de forma que sirva a objetivos militares o políticos y donde la inseguridad es alta. Cuando las agencias de ayuda tratan de dirigirla a desplazados o refugiados sin tomar en cuenta las necesidades de las comunidades anfitrionas o aledañas, puede haber resentimiento. De hecho, el enfocar la asistencia puede ser un problema político, tanto como técnico, y la elección que se hace puede tener un impacto serio en la efectividad, efectos secundarios y los riesgos de seguridad de la asistencia. Entre las formas de atacar este problema se encuentra el asegurarse de la transparencia en la planificación e implementación de la distribución, de manera que todos sepan a quién se dirige la ayuda y por qué. En algunas situaciones urgentes, puede ser necesario proveer comida adicional de modo que las necesidades mínimas estén satisfechas aun si hay filtración hacia aquellos que no eran beneficiarios intencionales.

Las situaciones de refugiados y algunas de desplazamiento interno proveen, tanto limitaciones serias como oportunidades potenciales para apoyar la subsistencia. Los refugiados y desplazados frecuentemente tienen un acceso limitado a la tierra, el ganado, los trabajos y otras fuentes de subsistencia durante su tiempo de refugio, lo que incide negativamente en su capacidad para buscar estrategias de subsistencia. Puede ser también que la seguridad sea un problema. Los refugiados en campos localizados cercanos a las fronteras nacionales, pueden estar en riesgo de ataques y el acceso puede ser difícil para los trabajadores humanitarios.

Las mujeres enfrentan un riesgo particular de abuso cuando implementan sus estrategias de subsistencia.

A pesar de estos retos, la existencia de una estructura de coordinación liderada por ACNUR en los campos de refugiados, para traer asistencia alimentaria y no alimentaria juntas bajo una estrategia común, podría permitir enlaces cercanos entre

sectores y promover mejor las intervenciones de subsistencia. Además, la mayoría de los campos de refugiados tienen mercados en funcionamiento y algunas oportunidades de trabajo –dentro del campo, aunque no afuera– que pueden apoyar las estrategias de subsistencia.

Por ejemplo, un estudio de caso reciente del PMA en Guinea determinó que los refugiados pueden involucrarse como fuerza de trabajo capacitada y no capacitada para apoyar el esfuerzo de ayuda humanitaria (armando tiendas, construyendo centros de salud y sistemas sanitarios o haciendo ladrillos para la venta a las agencias de ayuda). Pueden comerciar con otros refugiados o con la población anfitriona (ofreciendo servicios o vendiendo productos agrícolas cultivados en pequeños jardines, pescado o bienes procesados), o pueden participar en pequeñas actividades generadoras de ingresos (tales como la sastrería o panadería). El Memorando de Entendimiento del PMA y ACNUR, cuya última actualización fue en septiembre de 2002, remarca la importancia de los esfuerzos para apoyar las actividades de incremento de bienes y motivación para la auto-suficiencia de los beneficiarios, lo cual es un paso más en la dirección correcta.

La ayuda alimentaria, sin embargo, no es siempre el recurso más apropiado cuando se busca preservar los bienes o apoyar la subsistencia. Las intervenciones de subsistencia deben basarse en el análisis cuidadoso de la disponibilidad y accesibilidad actuales de comida para las personas afectadas por conflicto, el impacto que la crisis ha tenido en los bienes de los hombres y mujeres y en las estrategias de subsistencia, y el papel que la ayuda alimentaria podría jugar, tanto en preservar los bienes como en satisfacer las necesidades de consumo de los hogares. También es importante tomar en cuenta el impacto que la ayuda alimentaria tendría sobre las políticas, instituciones y procesos que influyen sobre las estrategias de subsistencia, particularmente los mercados. Ahí donde la comida está disponible en los mercados y la gente simplemente no tiene los medios para acceder a ella sin agotar sus bienes esenciales,



las intervenciones en efectivo pueden ser el modo preferido de respuesta.

Implicaciones para la programación

La programación del apoyo a la subsistencia en emergencias complejas requiere:

- comprensión de cómo los riesgos



*Muchacho recogiendo
localmente cereal,
Shewa del Norte,
región de Amhara,
Etiopía*

la planificación de contingencia, el análisis de vulnerabilidad y los programas, tanto de emergencia como de largo plazo, deben estar coordinados para mejorar la resistencia de las comunidades a los riesgos.

- Uso de indicadores basados en las comunidades para rastrear cambios en la vulnerabilidad a lo largo del tiempo (tales como venta de bienes, cambios en el estatus de la seguridad alimentaria, aumento en las tasas de abandono escolar y niveles de malnutrición y cambios en el estatus general de salud).
- Integración de los bienes de subsistencia en evaluaciones de necesidades de emergencia: esto involucra documentación de las estrategias de subsistencia que buscan mujeres y hombres, los bienes en los que se apoyan para su subsistencia y las políticas, instituciones y procesos que influyen en su habilidad para buscar estrategias de supervivencia.
- Diferenciación de las estrategias adoptadas y los riesgos que enfrentan los hombres y las mujeres.
- Asegurarse de que las intervenciones de emergencia tienen lugar con suficiente antelación como para reducir la necesidad de estrategias negativas de supervivencia: esto requerirá un acceso más rápido y predecible al financiamiento y al conocimiento local.
- Mejor defensa de aquellos que están en riesgo de perder sus medios de subsistencia: situaciones donde la asistencia alimentaria juega un papel importante en la conservación de

los bienes y el apoyo de la subsistencia, pueden requerir una cantidad de ayuda alimentaria mayor de la que se necesita para satisfacer necesidades inmediatas de supervivencia.

- Personal de agencias humanitarias que conozca y sea capaz de incorporar a los mensajes de promoción, cuándo la ayuda alimentaria es una respuesta apropiada y cuándo no.
- Seguridad de que todo el personal tiene la capacidad para conducir evaluaciones participativas, diseñar e implementar programas efectivos, monitorear el impacto de sus actividades e incorporar consideraciones de género.

Son esenciales asociaciones sólidas con organizaciones que comprendan las necesidades de las comunidades y estén abiertas a un enfoque de subsistencia. El PMA debería involucrar proactivamente a sus contrapartes en sus procesos de evaluación, análisis y diseño de programas. Las asociaciones con ONG internacionales y locales con experiencia en el apoyo de emergencia a subsistencia deben ser incentivadas. El PMA también debería buscar asociaciones con los gobiernos, agencias de la ONU y ONG que puedan complementar los recursos alimentarios del PMA con recursos no alimentarios.

*Valerie Guarnieri es Analista
Experta de Políticas y Líder del
Equipo de Apoyo y Recuperación
en la División de Políticas,
Estrategia y Apoyo a Programas
del Programa Mundial de
Alimentos de la ONU.
Correo electrónico:
valerie.guarnieri@wfp.org*

engendrados por el conflicto vuelven más vulnerables los sistemas domésticos de subsistencia: el análisis político de las economías de guerra es crítico para analizar los procesos violentos que distorsionan el ambiente en el cual se busca y logra la subsistencia.

- Enlace de intervenciones anteriores a la emergencia con la respuesta de emergencia: los avisos previos,

El equipo de *Migraciones Forzadas en Línea -FMO-* del Centro para Estudios sobre Refugiados -RSC-, ha producido una página de fuentes sobre *subsistencia* que complementa el tema de esta edición de RMF en: www.forcedmigration.org/browse/thematic/livelihoods.htm