

Protección versus promoción de la subsistencia para desplazados internos en Colombia

por Antonio Hill

La tendencia generalizada de la década pasada hacia un modelo más amplio de ayuda humanitaria, ha incluido 'protección de la subsistencia' como una estrategia preventiva para salvar vidas. En Colombia, Oxfam GB y muchas otras agencias humanitarias han procurado seguir esta estrategia a lo largo de los últimos cinco años en forma de paquetes de productividad–esquemas de generación de ingresos– para desplazados.

Este artículo evalúa la experiencia de Oxfam con los paquetes de productividad y la contribución a largo plazo, de tal asistencia a la subsistencia sostenible de las personas desplazadas. Al prevenir contra suposiciones fáciles de que la protección de la subsistencia necesariamente extiende la promoción de la subsistencia, muestra la posibilidad de que el uso de la terminología de subsistencia le resta al enfoque de subsistencia sostenible y la comprensión de otros derechos humanos. Finalmente, argumenta que la comprensión del derecho a una subsistencia sostenible es un objetivo humanitario apropiado y necesario en un contexto como Colombia. La búsqueda de este objetivo requiere de un compromiso explícito por parte de los donantes y ONG humanitarias.

Paquetes de productividad

La teoría afirma que, si se pueden preservar los bienes de subsistencia productivos evitando venderlos en tiempos de dificultad, entonces los hogares podrían continuar usando estrategias de subsistencia para luchar con los shocks externos y evitar o posponer la malnutrición, empobrecimiento, cosas peores. En Colombia, donde las personas desplazadas pueden perder rápidamente la mayoría de sus bienes, el aprovisionamiento rápido de bienes productivos puede ayudar a los individuos y hogares a recuperar (o desarrollar nuevas) opciones viables de subsistencia. Un apoyo rápido y bien concebido para generación de ingresos después del desplazamiento, ayuda a las personas a evitar

estrategias ilegales o no sostenibles y es clave para la restauración de la dignidad humana. Además, los paquetes de productividad pueden ayudar a promover auto-suficiencia a largo plazo–un primer paso hacia la subsistencia sostenible.

Los paquetes de productividad que provee Oxfam a los desplazados internos consisten de donaciones únicas o consecutivas de herramientas, suministros y/u otros bienes e insumos iniciales durante un período de seis a doce meses. El contenido exacto de los paquetes se determina caso por caso, a través de una auto-evaluación de subsistencia realizada por las familias o colectivos beneficiarios, en consulta con el personal de Oxfam. Esto permite a los beneficiarios el decidir qué estrategia creen que será más exitosa, basándose en el reconocimiento de su conocimiento y destrezas actuales y en su evaluación de las condiciones y oportunidades en su nuevo ambiente. Para propósitos de monitoreo, Oxfam divide los paquetes en dos categorías, de acuerdo con las estrategias buscadas: 'agricultura y ganadería' (típicamente incluye una mezcla de herramientas y equipo–semillas, fertilizantes y otros insumos; pollos o cerdos; redes de pesca, barcas, motores y equipo relacionado) y 'otros' (a menudo incluye compra inicial de mercadería para pequeños comercios–cajas de mayoreo de frutas o vegetales para la re-venta o herramientas, materia prima y otros insumos para producción artesanal o producción de comida preparada para ventas callejeras).

De 2002 a 2003, se distribuyeron 385

paquetes de productividad a 550 familias, y el costo promedio de los aportes otorgados fue de aproximadamente 500,000 pesos colombianos (US\$165) por familia. Los beneficiarios los han usado para comenzar actividades de generación de ingresos, haciendo uso de destrezas y experiencias previas cuando fue posible para maximizar las posibilidades de éxito. Los paquetes han sido otorgados a hogares individuales, así como a grupos (predeciblemente experimentando mayores dificultades en el segundo caso) y en áreas rurales tanto como urbanas. Donde fue posible, la distribución de estos paquetes fue acompañada por la capacitación relevante, por ejemplo en contabilidad básica y roles de género en las actividades productivas. En algunos casos, también se distribuyeron canastas de víveres semanalmente (ayuda alimentaria) para reducir las probabilidades de que los receptores tuvieran que vender inmediatamente los bienes productivos, para satisfacer las necesidades de consumo. El componente de paquete productivo generalmente se provee a aquellos que también están recibiendo abrigo, salud, higiene, agua o asistencia en salubridad. El programa está dirigido principalmente a personas que tienen un año o menos de haber sido desplazadas, aunque hasta un 25% de los fondos del programa están disponibles para incluir miembros de la comunidad que no cumplen con este criterio.

Beneficios de corto plazo versus beneficios de largo plazo

Nuestras evaluaciones muestran sin lugar a dudas que los paquetes de productividad tienen un impacto de corto plazo demostrable, claro y directo sobre las vidas de la gente. Su contribución de largo plazo a la subsistencia no es tan clara. Por mucho, los beneficiarios han fracasado en mantener, no digamos expandir, los niveles de bienes de subsistencia. En los pocos casos en

los que la inversión inicial había permitido un proceso de largo plazo de acumulación, esto fue debido a destrezas o capacitación especiales que el individuo u hogar había adquirido antes del desplazamiento—mostrando que los bienes humanos transferibles son determinantes para la lucha exitosa contra el desplazamiento.

El concluir que los paquetes de productividad no contribuyen a largo plazo al bienestar sería prematuro, ya que tal juicio estaría basado en datos limitados. Hemos comprendido la necesidad de recolectar datos para ayudar a establecer un cuadro del estatus de la subsistencia de los beneficiarios unos cuantos años después del desplazamiento.¹ También se requeriría de un estudio estadísticamente significativo entre los beneficiarios de paquetes de productividad y otras personas desplazadas en condiciones similares, para poder hacer juicios significativos sobre la efectividad de las estrategias de protección a la subsistencia.² Pero la pregunta de si las intervenciones actuales realmente promueven subsistencia sostenible para los desplazados internos, solo es relevante si esta es una meta expresa de la intervención.

Los esfuerzos actuales que supuestamente apoyan la subsistencia de los desplazados internos y refugiados—incluyendo a muchos en Colombia—con frecuencia son ambiguos en cuanto a su propósito dominante. Por una parte, la protección de la subsistencia está presentada expresamente como un medio para un fin: salvar vidas o reducir la inseguridad alimentaria. Desde este punto de vista, la protección de la subsistencia es instrumental para un 'imperativo humanitario' predominante. Por otra parte, puesto que la división entre protección y promoción se vuelve artificial en el campo, la protección de la subsistencia es publicitada como un primer paso para la autosuficiencia de largo plazo—y la subsistencia sostenible. Las metas ambiguas pueden arrojar resultados ambiguos.

Un factor más que contribuye a la ambigüedad es la confusión con respecto a qué queremos decir exactamente con el término 'subsistencia'. Se han invertido esfuerzos y recursos significativos durante la década pasada para definir, analizar y comunicar el enfoque de subsistencia sostenible, incluyendo principios, marcos de referencia y un conjunto de métodos y herramientas para mejorar la efectividad de la práctica para el desarrollo. Lo que



Tony Admason/Oxfam

está subyacente a todo esto es un intento importante de colocar a la gente pobre en el centro y en (mayor) control de la práctica para el desarrollo. Este enfoque de subsistencia ha sufrido el mismo destino que otros innumerables marcos de referencia conceptuales, en los que la comprensión de las sutilezas de los problemas involucrados y la relevancia de su metodología son muy variables en diferentes contextos institucionales y comunidades de práctica. En el dominio humanitario, un enfoque de subsistencia "significa simplemente la programación de emergencia dirigida a apoyar la subsistencia, así como a salvar vidas."³ Las afirmaciones de que la "simple" provisión de ciertas mercancías (comida, dinero, ganado, etc.) puede promover la subsistencia y/o auto-suficiencia a largo plazo, puede parecer demasiado fácil desde la perspectiva del campo de subsistencia sostenible.

Aparte de esta diferencia conceptual (significativa), la diferencia en la práctica entre la protección y la promoción de subsistencia sostenible, está más que todo relacionada con si se considera un objetivo en sí mismo o no. Naturalmente, la escala temporal para la planificación de programas, enfoques usados y formas de trabajar también importan. Pero al fin de cuentas, estas dependen de la decisión de obtener apoyo para la subsistencia sostenible al nivel de un objetivo de programa, a la par de salvar vidas, salud pública y/u otros objetivos.

Así pues, ¿qué nos detiene?

Aparentemente hay tres factores que conspiran contra la elevación del derecho a una subsistencia sostenible al estatus de un objetivo humanitario legítimo en contextos de conflicto prolongado: (i) la percepción de que tal compromiso va más allá del enfoque de los intereses humanitarios legítimos, (ii) la idea de que el apoyo y fortalecimiento de capacidades no son prácticos en los contextos de emergencia, y (iii) la complejidad de programación simultánea para la ayuda y desarrollo. En el contexto colombiano, por lo menos, solo el último de estos factores soporta el escrutinio.

Aunque una interpretación dominante del humanitarismo gira alrededor de "...una preocupación esencialmente

El derecho a la vida no tiene sentido sin el derecho a la subsistencia

materialista por el bienestar físico, manifestada en la prestación de un rango de bienes tales como comida, agua, abrigo, y medicina"⁴, el principio más ampliamente aceptado del humanitarismo—la humanidad—incluye una preocupación fundamental por todos los tipos de derechos humanos, no solo el derecho a la vida. La mayoría de los desplazados internos colombianos sufrió una privación socio-económica y una marginación seria desde mucho antes de que fueran forzados a migrar. Muchos observadores apuntan al hecho de que los desplazados internos sufren más después del primer año de desplazamiento, ya que es entonces cuando se ven marginados del apoyo

financiado por el Estado y del apoyo internacional, desilusionados por la perspectiva de un desplazamiento extendido y/o reasentamiento y afectados por estrés post-traumático y depresión. Un humanitarismo mercantilizado que atienda solamente su derecho a la vida y la seguridad en los meses después del desplazamiento, ignora las violaciones de carácter más amplio a sus derechos sociales, económicos, civiles y políticos que sufren los desplazados internos y por lo tanto, los riesgos de privarlos de sus derechos cabaes. El derecho a la vida no tiene sentido sin el derecho a una subsistencia.

Cuando el espectro del Plan Colombia apareció a finales de los noventa, las agencias de auxilio se prepararon para una crisis humanitaria. Con una de las poblaciones de desplazados internos más grandes en el mundo, Colombia está indudablemente en crisis. Vastos números de civiles y no-combatientes necesitan protección y auxilio humanitario. Pero es difícil caracterizar la situación como urgente (o como una emergencia) en el sentido de que hay grandes cantidades de personas que perderían sus vidas si no se toman acciones con prontitud. Dada la complejidad de los conflictos en progreso, no hay un conjunto de intervenciones prácticas que claramente salven vidas en una escala significativa a corto plazo. Y,

trágicamente, pocas personas en Colombia -incluyendo a los trabajadores de ayuda- creen que el conflicto vaya a terminar pronto. En este contexto, los trabajadores humanitarios sí tienen una cosa a su favor: el tiempo. Tiempo para analizar y planear qué tipo de intervenciones proveerán ayuda y socorro a los desplazados internos a mediano y aun a largo plazo. Esto no quiere decir que la atención a las necesidades de corto plazo sea incorrecta, sino más bien que el compromiso a largo plazo por el aumento de capacidades y empoderamiento es una opción práctica en el contexto actual.

Aun si la protección de la subsistencia es instrumental en asegurar las vidas y seguridad de las personas, la promoción de la subsistencia de los desplazados internos en último término, requiere de un enfoque enraizado en la tradición de subsistencia sostenible. Los desplazados internos en Colombia tienen necesidades humanitarias que pueden y deben ser atendidas tanto por métodos de auxilio como de desarrollo. En última instancia, resolver el dilema de auxilio/desarrollo es el mayor desafío para un compromiso serio con la subsistencia de los desplazados internos en Colombia. Esto es, ¿cómo pueden enlazarse los enfoques de

auxilio y desarrollo para maximizar los derechos de que gozan los desplazados internos? Para maximizar la realización de los derechos de estas personas, cada uno de estos enfoques necesita ser reconocido como un objetivo de programa. Necesitamos mayor claridad sobre los múltiples objetivos de nuestras intervenciones y los enfoques más efectivos para realizarlos.

Antonio Hill es Asesor Global del Equipo de Política Programática, Oxfam GB.

Correo electrónico:
AHill@oxfam.org.uk

1. Para un ejemplo de tal iniciativa de investigación de largo plazo, véase *Escuchando a los desplazados: investigación activa en zonas de conflicto de Sri Lanka (Listening to the Displaced: Action Research in the Conflict Zones of Sri Lanka)*, Documento de Trabajo de Oxfam, 2000. Véase: www.id21.org/society/S10bkd1g1.html

2. Hasta donde el autor sabe, no se han realizado estudios de este tipo en Colombia.

3. Young H. et al. *Evaluaciones en seguridad alimentaria en emergencias: enfocándose en los medios de subsistencia (Food-security Assessments in Emergencies: A Livelihoods Approach)*, ODI/HPN Network Paper 36, Junio 2001. www.odihpn.org/documents/networkpaper036.pdf

4. Slim H. *Las agencias de ayuda y su postura moral durante la guerra: principios de neutralidad, imparcialidad y solidaridad (Relief Agencies and Moral Standing in War: Principles of Neutrality, Impartiality, and Solidarity)*, Desarrollo en Práctica (Development in Practice), 1997, Vol. 7, pp345-352.

