

## II. SOMALIA: HACIA UNA EVALUACIÓN DE LA AYUDA HUMANITARIA HOLANDESA

Phil O'Keefe, Ted Kliest, John Kirkby y Wiert Flikkema

### **Antecedentes**

El crecimiento del gasto humanitario en los años noventa estuvo asociado al aumento de las emergencias complejas, lo que a su vez era una consecuencia del colapso de la Unión Soviética y el fin de un mundo bipolar. Los lugares problemáticos eran Camboya, Afganistán, el Cáucaso, Iraq, la antigua Yugoslavia, el Cuerno de África, África occidental, el sur de África, en particular los países lusófonos, y Nicaragua. El puesto destacado era para Bosnia y, allí en especial, los problemas de la intervención humanitaria estaban ligados a cuestiones diplomáticas y militares.

El Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB) es el organismo independiente de evaluación del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. El IOB elabora sus informes de evaluación, basados en estudios de gabinete y de campo que llevan a cabo sus propios miembros o expertos externos, y los publica bajo su propia responsabilidad. Según sea el objeto de la evaluación, el IOB informa directamente al Ministro de Asuntos Exteriores o al Ministro de Cooperación para el Desarrollo. El ministro relacionado remite estos informes al Parlamento para que se debatan en la Comisión Permanente de Asuntos Exteriores y se tengan en cuenta posibles acciones.

Después de que en noviembre de 1992 se plantearan preguntas en el Parlamento acerca de la eficacia de la ayuda humanitaria dado su creciente volumen, el Ministro de Cooperación para el Desarrollo decidió encargar al IOB que revisara la materia. Al preparar la

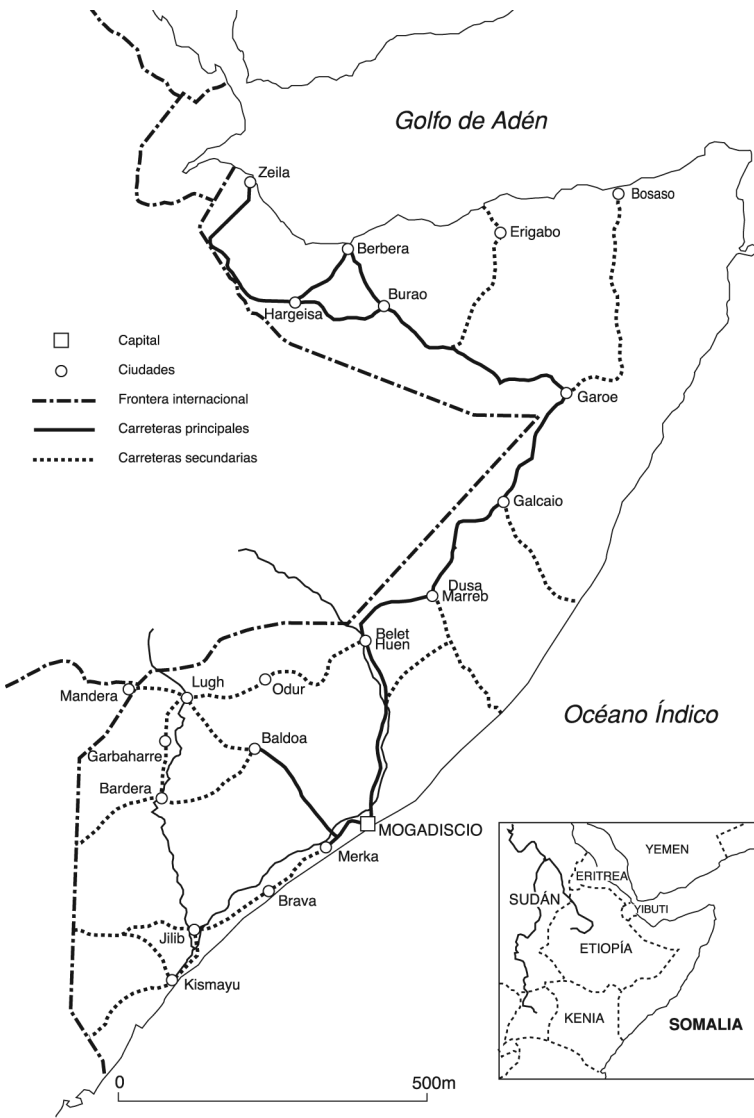
evaluación, se suscitaron varias cuestiones. ¿Dónde habría que llevar a cabo la evaluación? Se pensó en varios escenarios posibles: Mozambique, Sudán, Somalia y Camboya, todos ellos lugares en los se habían empleado fondos humanitarios. Otra pregunta era: ¿puede evaluarse la asistencia humanitaria? Si es así, ¿tendría que centrarse la evaluación sobre todo en la implementación de las actividades más que en los resultados? Y finalmente estaba la cuestión ética de si los evaluadores podían entorpecer la entrega de la ayuda, que los evaluadores pudieran “estorbar” a los que proporcionaban la asistencia humanitaria. De forma bastante simple, en los primeros estadios de la discusión sobre la posibilidad de que se evaluara la ayuda humanitaria había serias dudas entre el personal de la IOB acerca de la viabilidad de un empeño de este tipo.

Después de consultar con el Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, se decidió evaluar la asistencia humanitaria proporcionada en Somalia (Mapa 2.1) durante el período comprendido entre enero de 1991 y junio de 1993. Se escogió Somalia debido al volumen de la asistencia holandesa a ese país (74,5 millones de florines durante 30 meses). Además, la combinación de diferentes actuaciones humanitarias, dirigidas a proporcionar socorro inmediato y programas de reconstrucción, así como la variedad de agencias implicadas, lo convertían en un ejemplo contemporáneo adecuado. Entre junio y octubre de 1993 se realizaron estudios de gabinete, algunas entrevistas con participantes clave y una preparación para el trabajo de campo; este último se desarrolló entre noviembre y diciembre de 1993; el análisis, la elaboración del informe y la preparación para su publicación llevaron desde finales de diciembre de 1993 hasta abril de 1994.

### **Objetivos del estudio**

El propósito central de nuestra evaluación era determinar si la ayuda humanitaria en Somalia era pertinente, eficiente y eficaz de acuerdo con los principios generales de la asistencia humanitaria holandesa. Analizamos la organización y las estrategias de las actuaciones humanitarias en la distribución de la ayuda. Se trataron tanto cuestiones teóricas como prácticas de la asistencia humanitaria en

MAPA 2.1. SOMALIA



el contexto de la emergencia compleja somalí, aunque no se analizó la situación política. Los términos de referencia (TDR) requerían específicamente:

- una descripción de la política y la toma de decisiones holandesas en lo que se refiere al suministro de ayuda humanitaria a Somalia en general, y
- una revisión de las formas en que se ejecutan o se han ejecutado las actividades de ayuda humanitaria, haciendo hincapié en el proceso de toma de decisiones, lo que incluye una evaluación de la situación de la emergencia y de la población afectada, la selección de canales o de agencias participantes, el tipo de actividades y el proceso de planificación y ejecución, así como los resultados (eficiencia y eficacia).

### **Diseño de la evaluación**

Después de seleccionar Somalia como objeto de la evaluación, estaba el reto de diseñar el estudio. Puede considerarse esta evaluación como un “esfuerzo pionero” ya que en ese momento, en 1993, otras evaluaciones importantes de la asistencia humanitaria, como la patrocinada por la Sida sobre la acción humanitaria en el Cuerno de África (Apthorpe et. al. 1995), todavía estaban en el tintero. Más aún: el repaso crítico que Larry Minear hizo del sistema internacional de socorro, que proporcionó nuevas perspectivas para diseñar las evaluaciones de la asistencia humanitaria, se publicó tiempo después de que nuestra evaluación concluyera (Minear 1994). En otras palabras, era difícil encontrar una guía metodológica que no fueran los criterios de evaluación “comunes” del CAD de la OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) para evaluar la ayuda estructural al desarrollo (OECD/DAC 1986; 1988; 1992).

La cuestión que debíamos encarar era la de si los criterios de “pertinencia”, “eficiencia”, “eficacia” y “sostenibilidad” del CAD podían servir para evaluar la asistencia humanitaria. Nos parecía que la pertinencia se aplicaría mejor como adecuación; era complicado definir la eficiencia porque la intervención en una catástrofe se necesitaba de forma inmediata, independientemente del coste que

implicara; y la eficacia no era menos difícil de calcular dada la carencia de datos de referencia y la desaparición de la población beneficiaria, bien por fallecimiento o por desplazamiento. La sostenibilidad era en esencia un juicio sobre la reconstrucción más que uno de los detallados criterios desarrollados por el CAD de la OCDE. Nuestro debate sobre el diseño de la evaluación también incluía la necesidad de definir las relaciones entre catástrofe y desarrollo, por las discusiones sobre la creación de una cultura de dependencia de la ayuda. La dificultad estribaba en determinar el “punto límite” que no debe rebasar la ayuda de emergencia.

Otro problema al que debíamos hacer frente era hasta dónde podía ser objeto de la evaluación el contexto político de una emergencia compleja. En este caso decidimos omitir toda referencia directa, aunque los asuntos relevantes surgirían en el contexto del suministro de la ayuda. También hubo debate sobre la importancia de la dirección en las actividades humanitarias, ya que se esperaba que el rendimiento en el terreno fuera muy variable. Nuestra decisión fue tratar los problemas de dirección dentro del contexto, evitando así una posible clasificación de las instituciones. Finalmente, acordamos que esta evaluación, como la mayoría de las otras, no trataría de los fundamentos teóricos de la intervención: el supuesto de que la ayuda humanitaria era la intervención que se necesitaba.

Decidimos emprender primero en el ministerio un estudio de gabinete que comprendiera todos los programas y proyectos aprobados para Somalia, con objeto de obtener una primera visión a partir de los resultados de estas intervenciones y, a partir de ellas, seleccionar los casos para una investigación más detallada. Sin embargo, en el estudio de gabinete se encontró poca documentación sobre resultados, de forma que el problema se convirtió en cómo podía obtenerse esa información de forma que fuera significativa y a un coste razonable.

Abordamos el problema desarrollando una estrategia de evaluación que se centraría en las intervenciones con financiación holandesa que estaban en marcha o que se habían terminado recientemente. Escogimos seis casos de estudio: cuatro operaciones de tipo proyecto y dos programas. Los proyectos eran: el puente aéreo de la Federación Luterana Mundial (Lutheran World Federation, LWF), que operaba desde Nairobi; el uso por parte de Concern de alimen-

tos procedentes de una colecta pública (King's Recovery Food) en sus centros de alimentación terapéutica en toda Somalia; el programa de medicina de emergencia en Baidoa de Médicos sin Fronteras-Holanda (MSF-H); y proyectos pertenecientes al programa de semillas y herramientas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los dos programas eran el Plan de Acción de Emergencia del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Operación Transfronteriza con Mandato Ampliado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (véase el cuadro 2.1 para más detalles).

Seleccionamos los estudios de casos tras consultar con el Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia del Ministerio de Asuntos Exteriores. Los criterios de selección fueron la clase de actividad, el tipo de agencia encargada y el tamaño de la asignación. Aunque no puede considerarse que la muestra fuera representativa desde el punto de vista estadístico, los casos mostraban un panorama de la asistencia humanitaria financiada por los Países Bajos y constituían más del 50% del total de la ayuda humanitaria holandesa a Somalia en el período 1991-1993. Se excluyeron las aportaciones al Programa Mundial de Alimentos (PMA) porque en ese momento el IBO también participaba en una evaluación multidonante del PMA.

La evaluación se concibió como un proceso en tres etapas, desde estudios de gabinete en un inicio, seguidos por investigaciones de campo, que darían paso a los informes sobre estudios de casos que, posteriormente, se sintetizarían en un informe final. Lo que no se planificó al principio fue que uno de los equipos consultores (ver más adelante) tuviera una participación tan importante en el estudio final, cosa que se debió a la falta de capacidad, dentro del propio equipo gestor del IBO, para conseguir que se concluyera el estudio. Fue en una etapa posterior cuando se decidió una elaboración muy interactiva del informe final.

## **Formación de los equipos y preparación para el trabajo**

Los encargados del diseño de la evaluación fuimos dos de nosotros, Ted Kliet, miembro del IOB, y el consultor Wiert Flikkema. Más tarde se unió a nosotros Georg Frerks, del IOB, para poner en mar-

CUADRO 2.1.

## LISTA DE INTERVENCIONES SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO

ACTIVIDAD	AGENCIA	DETALLES	CONTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES BAJOS
Ayuda alimentaria de emergencia	Concern (ONG, Irlanda)	Adquisición, transporte y uso de 100 t de alimentos de la colecta Kings Recovery Food	0,8 millones de florines
Asistencia médica de emergencia	MSF-Holanda (ONG)	Cuidados sanitarios de emergencia. Las actividades secundarias incluían agua, saneamiento, refugio y alimentación	2,6 millones de florines
Apoyo de emergencia diverso	Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	Protección y búsqueda, distribución de alimentos, asistencia médica, agua y saneamiento, apoyo a detenidos, campañas veterinarias, etc.	13 millones de florines
Apoyo de emergencia diverso para los refugiados	ACNUR	Programa Transfronterizo de Socorro como parte del Plan de Acción de 100 Días para Somalia. Las actividades de socorro y reconstrucción incluyen suministro de alimentos, proyectos de impacto rápido (QIP), transporte y medios de vida esenciales.	13,8 millones de florines
Apoyo logístico y operativo	Federación Luterana Mundial, a través de CEBEMO (y ONG)	Suministro por puente aéreo de medicinas y alimentos de alta calidad	9,8 millones de florines
Actividades de reconstrucción	UNICEF (y ONG)	Provisión de semillas y herramientas para asegurar la alimentación con medios propios y contribuir al reasentamiento de los retornados.	1 millón de florines

cha el estudio. Decidimos subcontratar los estudios de casos de forma separada a consultores individuales mediante contratación directa. Los criterios de selección fueron los conocimientos técnicos y la experiencia en estudios de evaluación, preferiblemente de actuaciones humanitarias.

Las evaluaciones de los programas del CICR y de ACNUR corrieron a cargo de ETC (UK). Se escogió a esta empresa por su trabajo sobre refugiados en una evaluación anterior del IOB sobre el Programa Sectorial de Desarrollo Rural. Parte del cometido de ETC (UK) consistía en recopilar un documento de trabajo sobre hambrunas y emergencias complejas, continuando la tradición geográfica de la investigación sobre riesgos naturales. En principio esto iba a proporcionar un marco común al trabajo de ETC (UK), pero se usó posteriormente para el análisis de todos los estudios de casos y para la elaboración del informe final. Se asignaron las evaluaciones de los cuatro proyectos a otras tantas consultoras holandesas: GEM Consultants condujo el estudio del puente aéreo de la LWF; el Institute for International Health, de la Universidad de Nimega, se encargó del estudio sobre el uso de los alimentos procedentes del donativo King's Recovery Food en los centros de alimentación terapéutica de Concern; Medi Vision investigó el programa de medicina de emergencia desarrollado por MSF-Holanda en Baidoa; y Quest Consult evaluó los proyectos de semillas y herramientas de UNICEF.

En el trabajo preparatorio para las evaluaciones de los casos respectivos se incluían conversaciones entre cada uno de los consultores y el equipo de gestión del IOB. Aunque se propuso un seminario inicial, no se produjo dicho encuentro. Los diversos compromisos de los consultores hacían difícil el reunirlos. Finalmente, se realizaron las sesiones informativas previas de forma individual. El equipo de gestión del IOB informó a las diferentes organizaciones que iban a ser evaluadas de los objetivos del proyecto y de su enfoque, les remitió los términos de referencia generales y les proporcionó detalles sobre los consultores seleccionados para conducir los diferentes casos de estudio. Los consultores se responsabilizaron de coordinar el calendario con las organizaciones respectivas que se iban a estudiar.

Antes de que comenzara el trabajo de campo se consultaron documentos, informes y publicaciones procedentes de diversas



fuentes y relacionadas con el socorro de emergencia y las condiciones en Somalia. Se estudiaron todos los archivos sobre la asignación de fondos del Ministerio desde enero de 1991 a junio de 1993, para lo cual se utilizó un formato diseñado especialmente para este propósito y que se probó por primera vez para asegurar la fiabilidad entre investigadores. Se analizó el contexto del suministro de la ayuda tal como afectaba a las diversas operaciones en Somalia. Este análisis se basó en fuentes secundarias y en trabajo de campo, tanto en Somalia como en Nairobi. El equipo de gestión del IOB también llevó a cabo entrevistas minuciosas en Ginebra antes de desplazarse a Nairobi y Somalia.

### **Enfoque del análisis**

En el análisis se emplearon tres categorías separadas, pero relacionadas estrechamente: preguntas generales, conceptos y “lógica” de la intervención.

Se plantearon siete preguntas generales acerca de la asistencia humanitaria:

- ¿Cuál es el contexto?
- ¿Es eficaz?
- ¿Es eficiente?
- ¿Cuáles son los efectos secundarios?
- ¿Es sostenible (en el caso de la reconstrucción)?
- ¿Qué lecciones hay que aprender de cada intervención y del examen de los puntos fuertes y los puntos débiles?
- ¿Está de acuerdo con las políticas de los Países Bajos?

Por lo que respecta a los conceptos, consideramos que las nociones de vulnerabilidad cambiante son ayudas muy útiles para comprender los impactos variables de las catástrofes. Incluimos el concepto de “titularidades” de Sen (1981) y la exploración de Watts y Bohle (1993) sobre las relaciones entre pobreza, hambre y hambrunas. Estos últimos autores se propusieron definir el “área de vulnerabilidad”. Esta área se distingue en “configuraciones de pobreza, hambre y hambruna específicas desde el punto de vista histórico” y “local”.

Es en este contexto en el que debe entenderse otro concepto fundamental en esta evaluación. Nos referimos continuamente a la catástrofe de Somalia como “compleja”. Esto implica que cualquier elemento aislado de una catástrofe, como la sequía, expone otros elementos, como los bajos niveles de titularidad. La sequía, combinada en Somalia con el pasado económico y político inmediato que condujo al conflicto, al derrumbamiento de la sociedad civil, al desplazamiento masivo de la población, etcétera, se unieron todos para crear un entramado de catástrofes. Creemos que un desastre puede describirse como “complejo” cuando sus orígenes son múltiples y sus efectos se combinan unos con otros.

Por último, para nuestro estudio de la lógica de la intervención desarrollamos un marco relacionado con la toma de decisiones, la planificación y la implementación de la ayuda humanitaria. Algunos elementos de este marco eran:

- la comprensión de la emergencia, sus causas subyacentes y su desarrollo,
- la diferenciación entre socorro y rehabilitación dentro de la ayuda humanitaria, lo que implica que la determinación del principio y el final de las actividades humanitarias está ligada a una fase particular de la emergencia, y
- la distinción de fases en el procedimiento dentro del socorro y la rehabilitación de forma similar a las que se reconocen en el “ciclo del proyecto” para las actividades de desarrollo estructural.

### **Alcance y limitaciones de la evaluación**

Los términos de referencia del estudio fueron la plantilla para las cinco compañías consultoras. No se requirió una metodología específica, como el análisis del discurso, aunque los equipos compartieron el marco analítico que se delimitó (descrito anteriormente) y una lista de verificación de temas y preguntas clave (véase el cuadro 2.2). El punto de partida para los estudios fue un análisis de la vulnerabilidad y las titularidades de la población beneficiaria en una emergencia compleja dentro del contexto de una sequía.

Desde el principio fuimos muy conscientes de que la evaluación no podría cubrir toda la experiencia somalí. Salvo la investigación

sobre uno de los proyectos de semillas y herramientas que era parte del programa de la UNICEF, se omitieron las intervenciones de ayuda en Somalilandia (norte de Somalia) y el trabajo de campo se concentró mayoritariamente, por razones prácticas de seguridad, al sur de Mogadiscio, especialmente a lo largo del río Juba.

El estudio se limitó a la asistencia financiada con el presupuesto aprobado para Ayuda Humanitaria, es decir, se centró únicamente en actividades de socorro y rehabilitación. Además, sólo pudimos tener en cuenta las políticas vigentes durante la implementación de las actividades. Esto significó que documentos nuevos sobre políticas, como *A World of Dispute* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 1993a) y *Humanitarian Aid between*

## CUADRO 2.2.

### LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LOS ESTUDIOS DE CASO

---

1. Agente encargado de la ejecución: organización, procedimientos y enfoque.
  2. Marco de la intervención
    - evaluación de las necesidades e identificación de la intervención
    - diseño de la intervención (incluyendo objetivos, instrumentos, actividades, plan de operación y presupuesto)
    - valoración y compromiso
    - implementación (insumos, actividades, productos e implementación, efectos, impacto)
    - rendición de cuentas, seguimiento y evaluación
    - continuación y retroalimentación
  3. Análisis
    - lista de puntos fuertes y puntos débiles
    - lista de problemas y restricciones
    - conformidad de los resultados con los objetivos o términos de referencia de la intervención o la propuesta
    - impacto
    - eficacia
    - eficiencia
    - sostenibilidad
    - pertinencia con respecto a las políticas
  4. Análisis
    - Conclusiones, lecciones aprendidas, recomendaciones.
-

*Conflict and Development* (Netherlands Ministry of Foreign Affairs 1993b), que se publicaron mientras estaba en marcha la evaluación, sólo pudieron tenerse en cuenta marginalmente. La falta de un análisis de los problemas políticos y militares hizo imposible que se alcanzara la conclusión que predominó en evaluaciones posteriores, especialmente en el caso de Ruanda (Evaluación Conjunta de la Asistencia de Emergencia a Ruanda o JEEAR) 1996), que es que la ayuda humanitaria se usó como sustituto de las iniciativas políticas y diplomáticas.

También tuvimos que hacer frente a los límites impuestos por la naturaleza de los fenómenos que había que estudiar. Gran parte de la asistencia humanitaria se consume de forma inmediata y las instituciones que se establecen temporalmente se desmontan; muchas de las personas implicadas, tanto trabajadores como beneficiarios, se trasladan a otros lugares y es difícil llegar hasta ellas; en el torbellino de la actividad, a menudo se olvida documentar el proceso o se hace de forma inadecuada, así que apenas queda registro o el que queda es muy pobre.

Otros límites que surgieron de la propia naturaleza del caso fueron la imposibilidad para identificar específicamente la contribución holandesa a las operaciones cofinanciadas, así como la dificultad para calcular el efecto de una forma determinada de intervención cuando las condiciones cambian como consecuencia de múltiples esfuerzos combinados. Por último, nuestro trabajo también se vio limitado por la continua dificultad para movernos dentro de Somalia por problemas de seguridad. Por tanto, los acontecimientos tuvieron que reconstruirse necesariamente a partir de pruebas incompletas.

### **Enfoques en la evaluación de los casos**

Se aplicaron diversos enfoques en la evaluación de las seis actividades estudiadas. En el caso del puente aéreo de la LWF perseguimos determinar los resultados del suministro aéreo y de sus efectos en los beneficiarios directos, es decir, las organizaciones que solicitaban el transporte de bienes a Somalia. Esto supuso el análisis de material escrito (propuestas del proyecto, estadísticas, informes) así como entrevistas con el personal clave implicado y con miembros de las

organizaciones que lo utilizaron. El trabajo de campo en Somalia se limitó a la participación en uno de los transportes, y no se entrevistó a ninguno de los beneficiarios finales.

En el estudio sobre el uso de los alimentos del donativo King's Recovery Food en el Programa Alimentario de Concern tuvimos que basarnos únicamente en documentos (encontrados en los archivos del ministerio y en las oficinas de Concern en Dublín) y en entrevistas con personal de Concern que había trabajado previamente en los centros de alimentación y en las oficinas centrales.

Un estudio de gabinete similar se ocupó del programa de emergencia médica llevado a cabo en Baidoa por MSF-Holanda. Como el proyecto ya había concluido, no se podía identificar el grupo meta y se había trasladado al personal participante. El método de evaluación utilizado se limitó a un análisis de la documentación (por ejemplo, propuestas, estadísticas e informes) y a entrevistas con informantes clave implicados en la toma de decisiones y en la propia ejecución del proyecto.

Los proyectos de rehabilitación de UNICEF se evaluaron mediante trabajo de campo en la parte inferior del valle del río Juba en Somalilandia. Como se había intervenido en una sociedad fragmentada e inestable, había que prestar atención al grado en el que el contexto específico había condicionado la toma de decisiones en la planificación e implementación del proyecto. La evaluación se centró en el nexo entre la rehabilitación y un enfoque más dirigido al desarrollo. También se estudió el proceso de implementación y a través de él se evaluaron los resultados de las intervenciones.

Algunos de los elementos del Plan de Acción de Emergencia del CICR todavía estaban en funcionamiento, como la búsqueda de personas, y en programas médicos, de agua y saneamiento, agrícolas y veterinarios, y estos se visitaron. Sin embargo, el estudio se vio gravemente limitado por la negativa del CICR a proporcionar acceso, por razones de confidencialidad, a todos los materiales que no fueran documentos técnicos o informes elaborados para los donantes. En consecuencia, no pudimos corroborar algunas de sus observaciones y comentarios. En casi todas las entrevistas se utilizó un marco que reconstruía la lógica y la evolución de las actividades del CICR, con ligeras variaciones dependiendo del contexto y del tiempo disponible. Esto se hizo con un amplio margen de personal de

ONG así como del CICR, de forma que pudiera obtenerse un panorama de conjunto. Las conversaciones con los beneficiarios del trabajo del CICR tuvieron menos que ver con el programa que con las propias circunstancias personales y los mecanismos de supervivencia. Los somalíes se expresan con claridad, debido a su tradición oral; las percepciones son subjetivas y con tendencia a la deformación. No estaban de acuerdo ni si siquiera sobre los meses en los que habían empezado las actividades, y a veces sólo pudimos obtener las fechas de partes importantes de la operación por las referencias de la documentación disponible. Esto destaca la necesidad de acceso a toda la documentación para que puedan tratarse adecuadamente los acontecimientos y los problemas.

Mantuvimos entrevistas con el personal de la sede del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y también con el personal sobre el terreno relacionado con la Operación Transfronteriza de Mandato Ampliado. Se obtuvieron una serie de documentos que detallaban el programa de Kenia y el enfoque de ACNUR. Estuvimos tres semanas en Kenia y al otro lado de la frontera en Somalia evaluando el programa. Se visitaron en Somalia casi 100 proyectos de impacto rápido (QIP), algunos concluidos, otros en marcha y unos cuantos abandonados. Hacia noviembre de 1993 se habían empezado unos 360 QIP. Los que se estudiaron se seleccionaron, con la orientación del ACNUR, como ejemplo de tanta variedad de actividades como fuera posible, pero hubo cierta desviación hacia aquellas con resultados tangibles. En la mayoría de los casos, dos de nosotros trabajamos juntos en visitas sobre el terreno y entrevistas, de forma que pudiéramos compartir opiniones basadas en la misma información. En vista de las limitaciones metodológicas, no se pudo hacer justicia a todos los factores relevantes que afectaron a la operación del ACNUR.

Fue difícil mantener un enfoque común con cinco equipos diferentes de consultores. En Nairobi, el equipo de gestión del IOB, que también llevaba a cabo sus propias entrevistas, coincidió varias veces con los equipos de ETC (UK), GEM Consult y Quest Consult mientras estos hacían sus investigaciones de campo. Esta conexión fue fundamental para establecer una misma interpretación de los TDR, así como para ser capaces de reflexionar sobre los problemas que surgían de las investigaciones sobre el terreno y para corre-

lacionar algunas observaciones. Un retorno constante a los TDR aseguró que la evaluación no se viera desbordada por anécdotas de nuestras diversas experiencias. Si bien los TDR no eran negociables en esta fase, y no fueron revisados o adaptados por los consultores, los debates continuos, a la luz de la experiencia sobre el terreno, llevaron a que se comprendieran mejor y ayudaron a asegurar que se cubrieran completamente. Si esto se hubiera llevado a cabo al principio podríamos haber producido un conjunto diferente de TDR.

### **El trabajo de campo: comprender la situación sobre el terreno**

Los evaluadores tuvieron dificultades sobre el terreno para obtener la documentación. Además, muchos documentos no estaban clasificados o almacenados de forma ordenada. Como los equipos de evaluación necesitaban establecer una cronología de los acontecimientos en Somalia para correlacionar la información, se necesitó bastante tiempo y recursos humanos (incluyendo la contratación de personal adicional) para recopilar de forma ordenada los documentos sin clasificar.

Sin una cronología es casi imposible correlacionar la información. La correlación de información es fundamental en las evaluaciones de ayuda humanitaria, ya que cuando los datos son dispersos e incompletos, tiene mucho peso en la información que se recoge la integridad del equipo de evaluación. El equipo de evaluación debe basarse en informantes, que en gran parte son los responsables de la implementación, para relatar lo que ha ocurrido. Estos relatos deben contrastarse con los puntos de vista de los beneficiarios hasta que el equipo de evaluación está seguro de puede contar una historia desde el principio hasta el final. La historia, sin embargo, debe tener un propósito, una moral. La evaluación de la ayuda humanitaria es la escritura de fábulas sobre desastres.

Otros problemas a los que tuvimos que enfrentarnos incluían el hecho de que las instituciones encargadas de los dos programas estaban sufriendo un profundo cambio impulsado por la situación de Somalia. En el caso del CICR, se había enfrentado a críticas muy duras por haber contratado protección armada para garantizar la entrega de la ayuda, lo cual comprometía su neutralidad, y también

por su retirada de Somalia cuando se produjo una escalada en el conflicto. En el caso de ACNUR, la operación transfronteriza se desarrolló a la vista de numerosas prácticas legales existentes, incluido el *refoulement*, pero fue una respuesta necesaria ya que el gobierno de Kenia no deseaba mantener a un número elevado de refugiados. El mandato múltiple dio al ACNUR la responsabilidad principal en la coordinación de los esfuerzos humanitarios internacionales suministrados desde Nairobi, pero escaso poder sobre los militares o sobre otros recursos suministrados directamente a Somalia.

La ampliación del mandato fue otro problema recurrente a lo largo de la evaluación, no sólo para el CICR y el ACNUR sino para otros organismos de la ONU y ONG internacionales y locales. Para el ACNUR la situación era extraordinaria debido a que operaban a través de una frontera internacional e intervenían directamente en Somalia mediante los programas QIP. Esto era una ampliación de su mandato normal de apoyar a los refugiados en el país de refugio, Kenia en este caso. Además, aunque no era la primera vez que el ACNUR había abordado algún programa de QIP, la magnitud del programa era enorme y la agencia estaba entrando en campos de actividad que no estaban previstos en el mandato y suponían el desarrollo de un conjunto nuevo de habilidades. Tanto el ACNUR como nosotros consideramos que la gestión de lo que eran, de forma discutible, proyectos de desarrollo era un terreno nuevo para la organización.

Para las ONG, incluidas aquellas contratadas por el ACNUR, la asistencia humanitaria se había convertido en el área de mayor crecimiento, y además la única en aumento, en lo que se refiere a ayuda al desarrollo, y todas las agencias competían en el mercado. Muchas ONG apenas tenían experiencia, si es que tenían alguna, en trabajar en emergencias y tuvieron que reinventarse a sí mismas como agencias humanitarias. Para algunas ONG esto era un aumento de su mandato. Para otras era una transformación del mandato. La competencia produjo algunos resultados sorprendentes. Por ejemplo, desde 1991-1993 surgieron unas 2.000 ONG locales en Somalia. Varias ONG internacionales, sin experiencia en la implementación sobre el terreno, fueron reclutadas como actores importantes, y algunas multiplicaron por 50 su personal. La evaluación de agencias de la ONU y ONG en estos papeles cambiantes,



metamorfosados, nuevos y desacostumbrados era un reto poco común, pero teníamos que evaluar las implicaciones de estas novedades en las actividades transfronterizas y con mandato múltiple.

Era hasta cierto punto comprensible el papel de sustitución desempeñado por las ONG. Las estructuras estatales de Somalia, incluidos el poder judicial y el gobierno local, no es que se hubieran derrumbado, sino que habían desaparecido. En su lugar había todo y nada. En Lugh, había un mini Estado islámico militante con su propia policía y guardias de frontera. En Baidoa las operaciones militares de la ONU estaban utilizando a un comisario político polaco para reconstituir la sociedad civil bajo la protección de la infantería de Botsuana. En Bardera no había más que combates continuos. La responsabilidad era un rompecabezas de oportunidades abandonadas. También había que lidiar con eso en el terreno.

Al tratar de comprender la situación nos enfrentamos, sobre todo, al problema de identificar quién era un auténtico refugiado, quién estaba inscrito para raciones y para repatriación. En un área que cubría tres países (Somalia, Kenia y Etiopía), que tiene una población móvil de pastores nómadas, combinada con choques étnicos continuos, no había una respuesta sencilla. Era difícil tratar los problemas incluso en los propios cambios de refugiados. Por ejemplo, la resistencia de las mujeres a presentar cargos contra los hombres por violación, cuando la violación era claramente un problema en los campos, creó tensión entre los enfoques occidentales sobre derechos humanos en la asistencia de emergencia y los enfoques de los beneficiarios en los diferentes entornos políticos y culturales en los que se estaba proporcionando.

Con objeto de entender estas tensiones entre las estructuras locales formales y no formales en la sociedad somalí y en la comunidad humanitaria, volvimos a hacer un inventario de percepciones. Estas percepciones están reunidas en la visión general que se presenta en la Figura 2.1. El cuadro se basa en comentarios que nos hicieron a nosotros en el terreno miembros de cada una de las comunidades. Aunque este contraste de percepciones no puede hacer justicia a la complejidad cultural subyacente en la asistencia humanitaria, posteriormente desempeñó un papel importante al ayudarnos a explicar los diversos fenómenos observados durante la evaluación. El equipo del IOB era muy consciente del significado de las percep-

ciones que tenían los equipos sobre el terreno de los actores en la emergencia y leyeron con atención todos los informes con esto en mente, debatieron con los consultores sus observaciones y exigieron pruebas que corroboraran las observaciones y conclusiones.

FIGURA 2.1.  
**PERCEPCIONES CONTRASTADAS DE LAS AGENCIAS  
Y LOS RECEPTORES**

	ORGANIZACIONES DE SOCORRO		COMUNIDAD SOMALÍ	
	<i>PROPIA</i>	<i>COMUNIDAD SOMALÍ</i>	<i>PROPIA</i>	<i>AGENCIAS DE SOCORRO</i>
IMAGEN DOMINANTE	Benefactor "Estoy aquí para ayudar"	Agresiva	Se las ingenia para afrontar su situación	Impositiva
CARACTERÍSTICA CON RESPECTO A LA ORGANIZACIÓN	Estructurada	Anárquica	Negociadora	Coercitiva
MARCO PARA LA TOMA DE DECISIONES	Profesional	Explotador	Destino y Contexto somalí	Burocrático
SUPUESTOS ECONÓMICOS	Eficiencia y Eficacia	Receptores de ayuda	Satisfacción mínima	Fuente de dinero
SUPUESTOS DE NEGOCIACIÓN	Neutral	Partidistas	Descentralizada	Autoritaria
CARACTERÍSTICAS EN LA NEGOCIACIÓN	Racional y Objetiva	Poco razonable	Continua	Regulación sin diálogo

Fuente: Operations Review Unit, 1994: 98.

## Obtención de las conclusiones

La historia de Somalia, limitada porque no se analizaron los problemas políticos y militares, se resumió muy bien en la frase: "Demasiado, demasiado tarde y demasiado tiempo". En otras palabras, nos centramos en la eficacia y la eficiencia de la ayuda humanitaria,

prestando atención a la carencia de una estrategia de salida. Inicialmente esta frase, acuñada durante el trabajo de campo, fue objeto de un duro debate entre el equipo de gestión del IOB y los equipos implicados en los casos de estudio.

El debate giró en torno a la interpretación de las siguientes “conclusiones en una línea” extraídas de las evaluaciones de los seis proyectos y programas. El puente aéreo de la LWF continuó después de que el transporte terrestre fuera una opción no menos importante porque hay una cultura dominante, y rentable, de vuelos de emergencia desde Nairobi. El programa de alimentación de emergencia de Concern, estimulado por una promesa de suministros adicionales tras la visita a los centros de alimentación del Ministro de Cooperación para el Desarrollo, que ofreció suministros adicionales de medicinas, estuvo a punto de encargar materiales que habrían podido tener un impacto negativo en el programa de alimentación terapéutica. Un asesoramiento médico externo arregló la situación, pero el equipo de evaluación fue consciente siempre de que el proyecto había evitado por muy poco los titulares de “Ministro mata a niños”. El programa de emergencia médica de MSF-H, como muchos proyectos humanitarios médicos, no era realmente asistencia de emergencia sino el establecimiento de departamentos para pacientes externos en hospitales. El programa de semillas y herramientas de UNICEF carecía de un enfoque de género y la organización tenía poca experiencia en la implementación de la agricultura. Lo que es más importante, no se trató el problema del cambio forzado en la propiedad de la tierra en el valle del Juba, el área agrícola más importante. El programa del CICR suscitó problemas por el uso de guardias armados para proteger la vida y los recursos del CICR y planteó la cuestión de cómo se interpretaba la neutralidad: armar a todos por igual apenas es neutral. La implicación del CICR en un programa veterinario fue una expansión sustancial de su mandato. La expansión del mandato también fue el núcleo de la crítica al ACNUR, por sus proyectos de efecto rápido (QIP), que se implementaron como *Les Phares*: faros para atraer a refugiados para que volvieran desde Kenia. Sin embargo, no estaban conectados con el proceso de reconstrucción: por ejemplo, los QIP del sector social, especialmente en educación, no disponían de fondos suficientes para mantener personal.

Todo esto suena negativo, pero el equipo de evaluación se esforzó por relatar de forma exacta la actuación humanitaria donde también se compartían modelos de buena práctica. La capacidad para componer un relato exacto (es decir, bueno) es una habilidad necesaria en la evaluación de emergencias. Sin embargo, no es suficiente en sí misma y el relato debe apoyarse en una valoración crítica y en pruebas objetivas. En el caso de Somalia, interpretamos el relato en el contexto específico y único en el que se suministró la ayuda. Debido a que los TDR no cubrían los problemas políticos y militares, el contexto era, sin embargo, incompleto.

La dedicación de los trabajadores humanitarios, que frecuentemente actúan en entornos de riesgo considerable, fue impresionante. Cuando hubo que emitir juicios sobre los programas, cuando, por ejemplo, se concluyó que los QIP del ACNUR eran “una cuarta parte buenos y una cuarta parte muy pobres o peores” (Operation Review Unit, 1994: 280), se trataba de un juicio que no daría una idea negativa sobre la calidad de los programas de desarrollo. Está claro que la intervención salvó vidas.

## **La redacción**

Aunque los informes de los seis estudios de casos podían considerarse como historias independientes de intervenciones separadas, también fue necesario sintetizar las observaciones para poder emitir juicios generales y elaborar un informe final. Esto suponía establecer comparaciones entre agencias con características diferentes, que se encargan de actividades diferentes, que deben evaluarse con metodologías diferentes: estudios de gabinete o de campo. Un problema práctico añadido era que no todos los evaluadores siguieron la lista de verificación acordada en un principio y que había muchas diferencias en las habilidades para redactar. En consecuencia, los informes eran de calidad variable, lo que hacía mucho más difícil emitir juicios generales. El equipo de gestión del IOB había programado un encuentro con todos los consultores para iniciar un diálogo y comparar las observaciones de los estudios individuales. Desgraciadamente este encuentro plenario no pudo realizarse debido a los compromisos de los diversos equipos. En su lugar, se mantuvieron entrevistas con los equipos consultores por separado.

La tarea desde la conclusión de los informes individuales de los estudios de caso hasta la producción del informe de síntesis supuso un proceso de revisión por pares de una intensidad que no habíamos experimentado en ningún trabajo anteriormente. En primer lugar, el equipo de gestión del IOB leyó todos los informes y a menudo se les pidió que corroboraran las observaciones y las conclusiones de los equipos de evaluación individuales. En segundo lugar, se enviaron los manuscritos revisados a aquellos que habían sido evaluados, los cuales, al tratarse en muchos casos de la primera evaluación importante que habían experimentado, hicieron numerosos comentarios a los borradores. Los manuscritos se remitieron para su comentario a todas las secciones del Ministerio de Asuntos Exteriores relacionadas con las actividades de socorro humanitario y a la Embajada de los Países Bajos en Nairobi. Cuando era pertinente, también se enviaron a la Misión Permanente de los Países Bajos en Nueva York y en Ginebra. Los documentos internos de trabajo redactados por el equipo de gestión del IOB también se enviaron para su comentario a las diferentes secciones del ministerio.

La redacción y recopilación del informe final de síntesis fue un esfuerzo conjunto del equipo de gestión del IOB y de ETC (UK), con el IOB como responsable final del contenido. Este informe, en su redacción final, se envió también a todos los actores mencionados anteriormente, para que lo comentaran.

El proceso completo llevó un tiempo considerable, ya que las organizaciones cuyas actividades se evaluaban proporcionaron comentarios extensos que debían tenerse en cuenta. En muchas ocasiones estas organizaciones suministraron información adicional que no había estado disponible anteriormente para los equipos evaluadores. Esta información nueva llevó frecuentemente a un trabajo añadido de análisis.

El borrador del informe final fue sometido posteriormente a una estricta revisión por pares externos, entre los que se incluían especialistas de la Universidad de Northumbria en Newcastle, la London School of Hygiene and Tropical Medicine, el Disaster Preparedness Centre de Cranfield y el Oxford Centre for Disaster Studies. Este proceso de revisión permitió completar la cronología. Finalmente, antes de que el IOB adoptara el informe, hubo la revi-

sión interna habitual con la participación del director del IOB y su personal de evaluación.

El equipo de gestión del IOB quería completar el trabajo rápidamente para cumplir el plazo de presentación en el Parlamento. El primer borrador del informe final se completó en los tres meses siguientes a que los consultores acabaran los estudios de casos. La publicación final llevó otros dos meses debido a las diversas rondas de revisión y al tiempo necesario para la publicación. Este apretado calendario sólo pudo cumplirse gracias a una colaboración estrecha. Durante este período estuvimos juntos durante largos períodos de tiempo en la oficina de ETC en Newcastle upon Tyne para acabar el trabajo. Fue fundamental en todo el proceso la participación de un editor que tenía decisión no sólo sobre el contenido sino sobre el significado. En retrospectiva, la participación del editor desde el principio del proyecto habría aumentado la eficiencia en la redacción.

De forma paralela a la redacción, se produjo un corto vídeo basado en 200 diapositivas tomadas durante el trabajo de campo. La producción del vídeo no estuvo exenta de problemas. Había que escribir el texto del vídeo de acuerdo con el texto de la evaluación. Para consternación de los que elaboraban el vídeo, el texto cambiaba continuamente como consecuencia del proceso de revisión descrito anteriormente. No obstante, fue un ejercicio valioso, ya que el vídeo tuvo una fuerte repercusión y permitió que las 335 páginas de la evaluación pudieran sintetizarse en una presentación de 25 minutos.

Así como la redacción de los casos individuales se enfrentó a sus propias dificultades, el problema principal en el informe final de síntesis era si las conclusiones genéricas podían justificarse basándose en un estudio de un solo país. Debatimos este asunto extensamente entre nosotros. Llegamos a la conclusión de que podían extraerse conclusiones genéricas sobre, por ejemplo, aspectos administrativos, como la gestión del ciclo del proyecto por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores, y en particular del Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia. También podía tratarse genéricamente la capacidad del Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia y de la Embajada en Nairobi para responder a la emergencia humanitaria compleja (un asunto de personal). Algu-

nos otros asuntos, como la eficacia y la eficiencia, sólo podían cubrirse en relación con situaciones específicas del área de estudio. Nuestras observaciones principales se resumen en el Cuadro 2.3:

### CUADRO 2.3.

#### **UN RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES MÁS IMPORTANTES DE LA EVALUACIÓN**

---

##### **EL CONTEXTO DEL SUMINISTRO HUMANITARIO**

---

La complejidad del desastre, los altos niveles de inseguridad, la falta de contrapartes, el colapso de las infraestructuras físicas, institucionales y estatales... todo ello hizo muy difícil el suministro de ayuda humanitaria. El suministro se complicó también con las diferencias de percepción y de normas de funcionamiento entre los somalíes y la comunidad humanitaria. El estudio concluyó que los que participan en la planificación y la implementación de la acción humanitaria deben entender la cultura del país en el que se produce la emergencia, deben comprender el contexto físico y socioeconómico de la emergencia y deben conocer su origen y desarrollo.

---

##### **PERTINENCIA CON RESPECTO A POLÍTICAS, EFICACIA Y EFICIENCIA**

---

Si bien las actividades estudiadas estaban de acuerdo con los objetivos generales de los Países Bajos para la ayuda humanitaria, en gran medida no se ajustaron a los criterios operacionales específicos definidos para la asistencia de este tipo. Los canales que se escogieron para llevar a cabo las intervenciones se consideraron apropiados en general y todas las actividades estudiadas fueron eficaces en su objetivo de aliviar el sufrimiento humano y restaurar la dignidad humana. Sin embargo, algunos componentes aislados de las intervenciones estudiadas resultaron menos eficaces. Los juicios sobre eficiencia se basaron principalmente en pruebas cualitativas. Como faltaban datos relevantes en muchos casos, fue imposible calcular la unidad de coste por beneficiario. Teniendo en cuenta el contexto general somalí, las operaciones se ejecutaron con eficiencia y se concluyó que habría sido difícil una mejora general y sustancial de la eficiencia operacional y de la relación coste-eficiencia sin poner vidas en peligro. De todas formas, una gestión mejor y una negociación más eficaz podrían haber asegurado un mejor acceso humanitario.

---

##### **EFFECTOS SECUNDARIOS**

---

Se produjeron algunos efectos secundarios derivados de la asistencia humanitaria. Los efectos negativos incluían un retorno lento a la agricultura comercial, precios exagerados para mano de obra, alquileres, alquiler de vehículos y otros servicios locales. La dependencia de las agencias humanitarias condujo a pro-

blemas de distanciamiento. Los efectos positivos fueron la creación de empleo y el crecimiento de las capacidades locales.

#### **PUNTOS FUERTES Y DÉBILES**

---

Los puntos fuertes de las operaciones incluían la disponibilidad de fondos para las operaciones de socorro, el trabajo concienzudo, el valor y la dedicación tanto del personal somalí como extranjero, la formación de un número de auténticas ONG locales y el deseo y la capacidad de las agencias individuales para aprender de la experiencia. Un punto débil importante fue el fallo de las agencias en la coordinación de sus actividades. En una situación en la que hay tantas agencias con diferentes mandatos, estructuras de toma de decisiones y culturas organizativas, no hay una solución fácil para el problema de la coordinación. Sin embargo, parece que no todos estaban preparados para que los coordinaran y las agencias responsables de la coordinación o los contactos carecían de capacidad para la tarea y por tanto no fueron aceptadas por algunas de las organizaciones implicadas.

#### **ASPECTOS ADMINISTRATIVOS**

---

La crítica más reveladora al modo en que se administró la ayuda humanitaria fue que, aunque se valoraran ampliamente en una serie de aspectos relevantes, las propuestas se juzgaban según la experiencia del Ministerio con la agencia ejecutora. Se observó que muchas propuestas no incluían fundamentos suficientes u objetivos, o estos estaban definidos de forma imprecisa. Muchas no identificaban el grupo meta ni su ubicación, no proporcionaban presupuestos, enfoques o planes de trabajo detallados. En muchas ocasiones no se tenían en cuenta los problemas de género. En resumen, con estas observaciones se reclamaba que se aplicaran a la ayuda humanitaria los paradigmas normales de la práctica administrativa. Sin ellos era imposible juzgar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y el impacto.

---

## **Autoevaluación**

En la parte positiva, sugeriríamos que la decisión de llevar a cabo el estudio, en contra del consejo de los colegas del IOB, se justificó con los resultados. De forma análoga, la decisión de implicar al Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia en la evaluación contribuyó a la calidad y la efectividad del informe. Se dispuso de tiempo suficiente para el estudio de gabinete, aunque no había mucha información disponible, y todos los consultores tuvieron el tiempo necesario para preparar la evaluación. Fue adecuado



que a las instituciones evaluadas y a los departamentos operativos (Oficina Humanitaria, Embajada en Nairobi y Representantes Permanentes de los Países Bajos en Nueva York y Ginebra) se les diera la ocasión de responder tanto a los borradores de los casos de estudio como al borrador del informe final.

Lo que no hicimos tan bien fue elaborar los informes, especialmente el informe final. No esperábamos que fuera tan arduo y tan difícil. Toda la evaluación habría mejorado con una búsqueda bibliográfica previa sobre asistencia humanitaria y emergencias complejas. La ETC la hizo pero ya después del trabajo de campo. Fue entonces cuando descubrimos la falta de un marco teórico en el que contextualizar nuestras observaciones. La incapacidad para convocar un seminario que permitiera debatir las cuestiones metodológicas con todos los consultores antes de las investigaciones de campo llevó a que estas tuvieran una calidad muy variable. Finalmente, no se previó que el Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia fuera a reaccionar de forma defensiva al borrador del trabajo. En consecuencia, fue necesario organizar un grupo externo de revisores expertos. Un grupo de este tipo podría haberse constituido en una fase más temprana del proceso de evaluación.

## **Impacto y seguimiento**

En agosto de 1994 se presentaron en el Parlamento holandés el informe final y la reacción política del Ministro de Cooperación al Desarrollo a las observaciones y conclusiones. Posteriormente hubo un debate en la Comisión Permanente de Asuntos Exteriores.

El impacto inmediato se produjo en el Departamento de Ayuda Humanitaria y de Emergencia del Ministerio de Asuntos Exteriores, que estableció una forma más estructurada para financiar la asistencia humanitaria que requería que las agencias implicadas proporcionaran más informes, así como una base de datos acerca de la capacidad de las agencias subvencionadas. Este Departamento también comenzó a encargar estudios de evaluación por propia iniciativa.

En perspectiva, el mayor logro fue mostrar que era posible evaluar emergencias complejas usando los criterios de evaluación “normales” del CAD de la OCDE. El informe también estimuló otros debates, en particular acerca de la necesidad de estrategias de salida

y sobre el *continuum* en un desastre (véanse Frerks et al., 1995 y Kirkby et al., 1997).

Pero también hubo problemas con el impacto de la evaluación. Era imposible volver a Somalia para presentar la evaluación final a los beneficiarios y que pudieran saber que se les había escuchado. Algunas agencias participantes todavía tenían dudas sobre si era ético evaluar la ayuda humanitaria, ya que parecía cuestionar el imperativo humanitario. La falta de un objetivo político o militar llevó a que no se tratara el problema clave de la ayuda humanitaria como sustituto de las soluciones diplomáticas. La cuestión del liderazgo en la ayuda de emergencia no se trató directamente, aunque es una clave para el éxito, ya que la misma institución con equipos diferentes produce resultados muy diferentes. Y lo que es fundamental por encima de todo, no se planteó la necesidad teórica de la ayuda humanitaria. Pero vosotros podéis hacerlo, ¿verdad?