

La vigilancia y evaluación de los programas de ayuda humanitaria del Departamento de Defensa

**Coronel Eugene V. Bonventre,
Fuerza Aérea de EUA**



Si se ponen todos los ladrillos del Pentágono uno tras otro los mismos alcanzarían alrededor del mundo cuatro veces y medio.

—Guía turístico en el Pentágono, 7 de diciembre de 2006

El Coronel Gene Bonventre, Fuerza Aérea de EUA, es asesor de política en el tema de salud internacional de mayor jerarquía en la Oficina de Vicesecretario de Defensa para la Estratégica Cooperativa. Sirvió con el Comando de Fuerzas Conjuntas desde 2004 hasta 2006 y con los equipos de ayuda humanitaria en Sierra Leone y Pakistán. El Coronel Bonventre planificó y ayudó a realizar 30 ejercicios de ayuda humanitaria en 16 países y se ha desplegado a seis países. Recibió su licenciatura de la Universidad de Norte Dame y Doctorado de la Facultad de Medicina de Loyola-Stritch. Un cirujano de medicina general y cirujano de vuelo, el Coronel es también egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor Aéreo y la Escuela Superior de Guerra Aérea.

FOTO: Dos muchachos afganos presencian la construcción de una clínica financiada públicamente por la USAID y el gobierno de Afganistán en la provincia de Wardak, 2005.

(Shelter for Life Internacional, William R. Billingsley)

EL DEPARTAMENTO DE DEFENSA conduce actividades humanitarias primordialmente mediante el Programa de Ayuda Humanitaria, de Desastre y Cívico en Ultramar (*OHDACA*). Tres sub-actividades forman parte del programa: la de Ayuda Humanitaria (*HA*), la de Remoción Humanitaria de Minas y la de Reacción de Emergencia y Socorro para Desastres en Ultramar. Las actividades financiadas públicamente por la asignación de fondos al *OHDACA* tienen como objetivo el de aliviar los resultados de desastres naturales y antropogénicos, estructurar el ambiente en el cual el *DOD* opera al facilitar el acceso a áreas cruciales y al ejercer un nivel de influencia sobre la población civil así como mejorar la capacidad de naciones que tienen perfiles débiles para que puedan mejor prepararse para lidiar con desastres. El máximo beneficiado de las actividades del *OHDACA* consiste en la población civil, y las mismas deben siempre ejercer un debido y positivo nivel de influencia. Los esfuerzos para renovar una escuela, por ejemplo, deben tener un impacto positivo en la educación primaria y esfuerzos para restaurar una clínica debe tener el mismo en el sector de salud civil.

Las agencias civiles del gobierno de EUA evalúan la eficacia de los programas por medio de los esfuerzos de vigilancia y evaluación (*M&E*), pero el análisis parecido de programas de ayuda humanitaria del *DOD* han resultado ser o en forma *ad hoc* o carente de la mismas.¹ La “vigilancia” trata de la continua y sistemática recolección, análisis y uso de datos en el curso de un proyecto.² La “evaluación” trata del análisis periódico de actividades, resultados e impacto de programas con énfasis en las lecciones aprendidas.³ Este artículo expone las razones el por qué el Departamento de Defensa debe instituir las actividades de vigilancia y evaluación del programa de ayuda humanitaria para evaluar el nivel de eficacia de cada una.

El “cómo” y “por qué” con respecto a medir el rendimiento de *HA*

Cada organización que participa actualmente en las actividades de ayuda humanitaria enfrenta el desafío de cómo medir el impacto de sus esfuerzos. La Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (*USAID*), a pesar de adquirir casi cuarenta años de experiencia en *M&E*, todavía experimenta dificultades en cuantificar y demostrar a aquéllos que toman las decisiones el impacto que tienen sus programas. Aunque el Departamento de Defensa

ha adquirido una extensa experiencia con la evaluación de daños de combate, los métodos de vigilancia y evaluación para las actividades de ayuda humanitaria están en embrión. El Pentágono ha instituido las “medidas de eficacia” (*MOE*) para prácticamente cada programa del *DOD* salvo el de *HA*; sin embargo, el Departamento de Defensa no tiene que desarrollar los métodos de vigilancia y evaluación en el vacío. Las décadas de experiencias adquiridas por la *USAID* es un punto inicial genial. Las experiencias y lecciones aprendidas por otras agencias pueden servir de fundamento de manera igual para el desarrollo de las técnicas de vigilancia y evaluación.

Existen muchas razones importante de por qué el *DOD* debe medir el impacto que tienen los programas de *HA*. En primer lugar, puede permitir a planificadores corregir los problemas a mitad del desarrollo de proyectos actuales y facilitarles información para mejorar la calidad de actividades futuras. Al crear un ciclo de retroinformación de las lecciones aprendidas, el proceso de *M&E* en la provisión de ayuda humanitaria realzaría la eficacia y garantizaría que los proyectos contribuyeran al logro de objetivos operacionales. Los planificadores luego pueden poner énfasis en las actividades que son más económicas, lo cual resulta ser especialmente importante porque cada año la cantidad de proyectos solicitados por los comandos de combate supera la de los fondos disponibles. En segundo lugar, la recolección y el compartir de datos incrementarían la capacidad de los planificadores de impedir la expansión de actividades con otras agencias y organizaciones no gubernamentales (ONG). En tercer lugar, el análisis de los datos ayuda a enarbolar los resultados cuantificables, minimizando así la oportunidad de mala prensa acerca de las actividades de ayuda humanitaria.⁴

Pero de mayor importancia, el Departamento de Defensa debe medir el rendimiento de los programas de ayuda humanitaria debido al hecho de que la transparencia consta de la fortaleza central de la democracia. Grupos como el Hezbolá, Hamás e incluso Al Qaeda a primera vista entablan actividades humanitarias y de servicios sociales, pero al fin y al cabo sus motivos verídicos se llegan a ser aparentes: la manipulación de personas para fines violentos. A la inversa, los programas humanitarios del *DOD* deben tener un

impacto humanitario cuantificable y manifiesto.⁵ Puesto que organizaciones terroristas en general son más capaces de actuar de manera más rápida que el *DOD* (puesto que no son limitadas por la burocracia, normas éticas y restricciones legales), cualquier beneficio positivo demostrable reportado al sector civil brinda al Departamento de Defensa la oportunidad de triunfar a plazo largo contra la propaganda extremista.

En Vietnam, un ejemplo que contraste con el caso mencionado anteriormente, el *DOD* gastó US\$ 500 á 750 millones de dólares en *MEDCAPS* (programas de ayuda médica y civil) que proporcionaron un tratamiento médico a 40 millones de civiles. Sin embargo, a falta de datos, analistas no han llevado a ninguna conclusión importante acerca de los resultados de estos programas.⁶ Ahora es el momento para evitar tropezar con la misma situación en el futuro, puesto que tenemos mayor oportunidad de obtener mucho al evaluar con exactitud nuestras actividades de ayuda humanitaria.

Los esfuerzos iniciales por parte del *DOD* de medir la eficacia de los programas de ayuda humanitaria probablemente no serán perfectos; empero, llevar a cabo esfuerzos para cuantificar los resultados dará al Departamento un nivel acrecentado de credibilidad. La buena voluntad consiguiente y la mejora de relaciones civil-militares puede aun resultar en un grado de cooperación para perfeccionar los esfuerzos de evaluación futuros. De todas formas, la única manera de asegurar el acceso a las áreas que podemos afectar, mucho más allá del breve

Los elaboradores de proyectos deben vigilar los proyectos individuales al desarrollar tanto los indicadores de rendimiento como los indicadores de producción.

período de tiempo en que el personal del *DOD* están en el terreno, es la de garantizar que continúen eficaces relaciones civil-militares. Si la población se sienten desatendida después de que se realice un proyecto, el esfuerzo será todo en balde. Por razones parecidas, la mejor manera de

asegurar el ejercicio de una influencia positiva es la de cuantificar los provechos que la población civil disfruta como resultado de un proyecto dado y luego retroalimentar esta información a la nación anfitrion.

Terminología común

Puesto que las agencias emplean las mismas palabras con frecuencia para decir cosas diferentes, cualquier discurso en el tema de la vigilancia y evaluación exige un entendimiento común de los términos. Las definiciones en este artículo están tomadas de recursos dentro del Departamento de Defensa y otras agencias:

- Una “norma” es un punto de referencia que permite el establecimiento de comparaciones. Es un conjunto de criterios, directrices o mejoras prácticas. El *SPHERE Project* publica un libro de referencia en materia de las normas mínimas que deben ser cumplidas en proyectos de ayuda humanitaria y de socorro generalmente empleadas por agencias civiles.⁷

- Una “meta” es un enunciado general de intención. Es extensa, intemporal e indiferente con respecto a la consecución particular de la misma dentro de un explícito período de tiempo.

- Un “objetivo” trata de exactamente qué ocurrirá, cómo se lo alcanzará y a qué norma de rendimiento sería empleada.

- “Indicadores” son las medidas cuantitativas o cualitativas de normas empleadas para establecer una correlación entre o vaticinar el valor o indicativo de una misión, programa, sistema o organización.⁸ Los indicadores deben tener características específicas, mensurables, logrables, pertinentes y dentro de un margen de tiempo dictaminado.

El término “específico” significa el de concentrar atención en un aspecto estrechamente definido de la misión de una unidad. El de “mensurable” trata de mostrar los adelantos y facilitar los datos para llevar a cabo reglajes y mejoras a mitad de curso. “Logrables” trata de enfocarse en los objetivos realistas en vez de los estados finales expresados en forma imprecisa. “Pertinentes” indica que una meta estratégica, mayor iniciativa o servicio central ha sido medida. “Dentro de un margen de tiempo dictaminado” significa que el mismo se extiende a un concreto plazo. Todos los indicadores deben complementar

el uno a otro. El libro de referencia de *SPHERE Project* contiene una variedad de indicadores que pueden resultar ser útiles a planificadores militares.

- “Indicadores de rendimiento” (también conocidos como “indicadores de proceso” o “indicadores de logro”) muestran la producción de una actividad o cuan eficaz esta actividad fue realizada. Los indicadores de rendimiento son importantes en el tema de medir, pero no nos dicen toda la verdad.

- “Indicadores de producción” (también conocidos como “indicadores de impacto”) miden el límite dentro del cual una actividad contribuía a los objetivos generales de un programa.

- “Medidas de eficacia” son conjuntos de indicadores claves de múltiples sectores (o funciones) empleados con el objetivo de determinar el logro general de adelantos hacia alcanzando los objetivos de misión. En la doctrina conjunta, las medidas de eficacia son bien formuladas para la realización de mayores operaciones y se las usan con frecuencia para determinar las estrategias de transición o hitos de repliegue.⁹ En el caso ejemplar de las actividades de ayuda humanitaria, las medidas de eficacia deben medir el acceso, nivel de influencia, impacto a nivel de sector y el desarrollo de capacidad.

- “Datos básicos” consisten en medidas de indicadores específicos en vigencia antes de la implementación del proyecto. El país socio, *USAID*, organizaciones internacionales o los ONG generalmente tendrán datos básicos, aunque pueden ser muy limitados en zonas en conflicto. Si no existen datos básicos, se puede resultar prudente recolectarlos al principio de mayores proyectos.

Para mostrar cómo estos términos deben ser usados, se puede elaborar un proyecto con la *finalidad* de mejorar la salud a nivel de aldea. Un posible *objetivo* sería el de distribuir mosquiteros durante el plazo de un despliegue a un 95% de los residentes de aldeas. Un *indicador de proceso* trataría de la cantidad de mosquiteros distribuidos. Un *indicador de producción* trataría del porcentaje de aldeanos que usan mosquiteros en realidad y una *medida de eficacia* constaría de la reducción en número de nuevos casos de la malaria en esta aldea. Se puede medir algunos indicadores durante o

inmediatamente después de la finalización del proyecto y otros exigirá una o más visitas complementarias.

Papeles y perspectivas

Los elaboradores de proyectos deben vigilar los proyectos individuales al desarrollar tanto los indicadores de rendimiento como los de producción. Los elaboradores, en muchas oportunidades, pueden acceder a los recursos actuales para recolectar datos básicos e indicadores concretos. El país anfitrión en general es el máximo fuente, puesto que la mayoría de gobiernos, incluso de los países en conflicto carentes de recursos, tiene idea del tipo de datos que deben ser recolectados y aquéllos recolectados con antelación. Además, es crucial que el país anfitrión se involucre en así como al fin y al cabo adueñarse de cada proyecto de ayuda humanitaria del Departamento de Defensa.

Sin embargo, la oficina regional o en el país de la *USAID* consta de una fuente más fácil de tener el acceso a para la recolección de datos. La *USAID* no es siempre una parte integral del grupo representativo de EUA en el país en la embajada norteamericana; por ende, los planificadores tal vez deben buscarla. Entablar una conversación preparatoria de planeamiento con la *USAID* con frecuencia puede convertirse en un acontecimiento de compras llevado a cabo bajo el mismo techo en el cual los elaboradores de proyectos tienen acceso a las organizaciones internacionales y las ONG en el sector de interés e identifican el personal calificado y de talento del país anfitrión. Cuando se usan estas fuentes, es mucho mejor recolectar sus propios datos en el formato parecido al del país anfitrión o de la *USAID* que desarrollar un sistema *ad hoc*.

En el proceso de recolección de datos, los oficiales del proyecto encargados de medir el impacto en sectores específicos de ayuda



USAID, Ben Barber

Trabajadores en el Colegio de la Familia Panjsad en Kabul, Afganistán, aguantan el frío pero permanecen llevando a cabo las renovaciones bajo la subvención de la USAID en preparación para el regreso de 10.000 estudiantes después de las vacaciones del invierno, 21 de enero de 2006.

humanitaria o funciones deben también tener como objetivo el de medir los indicadores relacionados con las metas concretas del Departamento de Defensa. Un proyecto de ayuda humanitaria, por ejemplo, puede ser elaborado para mejorar la capacidad de una nación de reaccionar ante desastres o un brote de influenza pandémica y esto puede ser un factor que entra en juego con respecto a la condición preparativa de soldados. Del mismo modo, si se va a renovar una escuela, esfuerzos para “influir de manera positiva a una aldea que es propensa a ser manipulada por los insurgentes” tal vez pueden formar parte de los objetivos del proyecto. Los elaboradores de proyectos en tales circunstancias quizás necesitan de desarrollar nuevas medidas para analizar estos objetivos específicos del *DOD*, pero aun si, se puede conseguir ejemplos de fuentes fuera del Departamento de Defensa.

Aunque las metas concretas del *DOD* resultarían ser importantes al comandante de combate, no necesita de participar en la recolección de datos, salvo tal vez para compartir las lecciones

aprendidas con otros elaboradores de proyectos. Aquéllos que gestionan las actividades de ayuda humanitaria de los comandantes de combate deben proporcionar un nivel de supervisión para proyectos individuales, pero deben también interesarse en evaluar los programas en general. Un “programa” puede ser un conjunto de proyectos conexos llevados a cabo por muchos años, cada uno por separado puede que no logre directamente los objetivos del teatro de operaciones, pero siendo considerado conjuntamente debe contribuir a la realización de la estrategia el teatro de operaciones. Este conjunto de proyectos conexos puede obligar el desarrollo de medidas de eficacia concretamente adaptadas. Este proceso generalmente emplea mucha mano de obra, pero puede llegar a ser más fácil si se diseña la métrica de proyectos individuales para alimentarlas. Una metodología holística en forma estratégica al principio ayudar a los elaboradores a poner este proceso en práctica. El comandante de combate puede transmitir la información cualitativa consiguiente a la dirección de mayor jerarquía del *DOD*, describiendo así los impactos del programa que resultan ser difíciles de cuantificar. Las evaluaciones de cooperación de seguridad sirve este mismo fin con respecto a las actividades entre ambas FF.AA.

Los datos recolectados deben en realidad influir en el proceso de la toma de decisiones. Los datos dados por el guía turístico al principio de este artículo son interesantes, pero ¿cuáles decisiones serían cambiados al saber la cantidad de ladrillos que forman parte del Pentágono? Antes de recolectar los datos, los elaboradores de proyectos deben considerar el auditorio objetivo cuyas decisiones dependen de lo que está recolectado. Para las actividades de ayuda humanitaria, el usuario primordial de los datos es el elaborador de proyectos quien necesita saber si las actividades que planificó en realidad tenían el efecto deseado para que puedan realzar el proceso de planeamiento para actividades futuras. El elaborador luego puede resumir los datos y transmitirlos al cuartel general superior donde los administradores de programas los pueden usar para evaluar la eficacia del programa en todo.

Asociaciones

El Departamento de Defensa ni puede ni debe vigilar y analizar las misiones de ayuda humanitaria en el vacío. Ciertas metas de las actividades de ayuda humanitaria traslapan con las mismas de otras agencias. Tanto la Oficina para Socorro en Casos de Desastre en Ultramar como el *DOD*, por ejemplo, tienen interés en mejorar la capacidad del país anfitrión de reaccionar ante desastres. La *USAID* y el *DOD* tal vez quieren tener un impacto positivo en el sector de salud en un área que muestra un nivel de vulnerabilidad ante la influencia ejercida por extremistas. Puesto que las actividades de ayuda humanitaria del *DOD* deben ser llevadas a cabo conjuntamente con el país anfitrión, algunos objetivos del *DOD* y del país anfitrión deben presumiblemente traslapar. Por lo tanto, en vez de



USAID, Ben Barber

Un oficial médico del Ejército de EUA habla con paciente por medio de intérprete en una clínica especial establecida por un equipo de reconstrucción provincial en Ghazni, Afganistán, 2006.

duplicar esfuerzos, el primer paso de un elaborador de proyectos debe ser el de descubrir si el país anfitrión ya está en proceso de recolectar datos parecidos. Si acaso, los datos del país anfitrión pueden servir como guía para el formato de otros o adicionales esfuerzos para la recolección de datos y puede brindar datos básicos para llevar a cabo una comparación.

El segundo paso del elaborador debe ser el de consultar a otras agencias, lo cual exige que los asociados (las ONG y contratistas) recolecten los datos. Para los proyectos de salud, la Universidad de las FF.AA. de EUA y el Centro de Medicina en Casos de Desastre y de Ayuda Humanitaria tienen un nivel de pericia operacional y puede facilitar consejo y apoyo a tanto los elaboradores de proyectos puesto en funcionamiento como los administradores de ayuda humanitaria de los comandantes de combate. De vez en cuando, se puede llegar a un común acuerdo en la preparación para desastres con organizaciones fuera del gobierno de EUA. Por ejemplo, la Estrategia de la ONU para la Reducción de Desastres tal vez ya puede medir las capacidades de un país de reaccionar ante desastres.

Otra fuente de datos es el mundo académico. La Universidad de Johns Hopkins desarrolló un método “donde se apuntan los resultados” para evaluar las capacidades de las instituciones de salud en Afganistán.¹⁰ Las Universidades de Harvard, Tulane y la de Florida del Sur han adquirido una considerable experiencia con el desarrollo y evaluación de programas y proyectos. Usar cualquiera de estos esfuerzos ahorraría el tiempo y fondos del *DOD* así como facilitar el compartir de datos con otras agencias y organizaciones. Este compartir también aumenta la credibilidad del *DOD* entre otras agencias y calma a aquéllos que se temen que el mismo invadiera el territorio de otras agencias.

Dondequiera que los objetivos sean bien específicos, los elaboradores de proyectos necesitarán de idear sus propios indicadores. Si el *DOD* toma la decisión de cuantificar el impacto que tienen los programas de ayuda humanitaria en el tema de “acceso” e “influencia”, será más probable que se los desarrollen a nivel de programa en sus lejanos orígenes. Sin embargo, hasta este proceso puede beneficiarse de las metodologías ya formuladas en otras agencias y en el mundo

académico. Alguna analogía cuantitativa en alguna parte sin la menor de dudas servirá como un elemento heurístico para el desarrollo de nuevos indicadores.

Se lleva a cabo mejor la vigilancia de proyectos en un país por medio de un esfuerzo colaborativo con el grupo representativo de EUA en un país y la *USAID*. Se realiza mejor la evaluación de programas a nivel de comandante de combate—preferentemente de vez en cuando y posiblemente por medio de un contratista independiente. Dada la considerable cantidad de proyectos de ayuda humanitaria puestos en marcha por contratistas, se debe tomar precauciones para que se evite la posibilidad de contratistas evaluando los esfuerzos de otros, especialmente cuando están en competición o pertenecen a la misma compañía. Las instituciones académicas o las ONG pueden jugar un rol a cualquier nivel, aunque tal vez pueden incluir sus predisposiciones institucionales en los esfuerzos de asesoramiento. No obstante, puede resultar ser un método económico de incluir una perspectiva independiente e posiblemente más verosímil.

Recursos

Según el Departamento de Estado (*DOS*) y la *USAID*, se dedica un 8 á 10% del saldo de costos de un proyecto para recolectar y analizar datos. Esta cifra proporciona un punto de partida sensato para propósitos de planeamiento. En desarrollar un presupuesto general para esfuerzos valiosos de vigilancia y evaluación en proyectos de ayuda humanitaria, los administradores de ayuda humanitaria del comando de combate pueden tomar la decisión de idear un proyecto piloto. Medir la eficacia de un pequeño número de proyectos de ayuda humanitaria de tamaño moderado en áreas seguras y accesibles puede ser la mejor opción. El emprendimiento de proyectos en sociedades civiles bien desarrolladas junto con posibles aliados del mundo académico, algunas personalidades entusiastas en la *USAID* y un relativamente pequeño nivel de corrupción en el gobierno del país anfitrión parecerían ofrecer las mejores posibilidades. Los proyectos pilotos en los países industrializados tal como Sudáfrica o otros países estables en vías de desarrollo pueden demostrar la utilidad de esfuerzos de *M&E* para la ayuda humanitaria. La cantidad de fondos

actualmente asignados al Programa de Ayuda Humanitaria, de Desastre y Cívico en Ultramar debiera ser suficiente para iniciar este proceso, y si el mismo logra éxito, se lo puede usar para demostrar la necesidad de que el Congreso asigne más fondos. La meta final consta de una más extensa implementación de los esfuerzos de *M&E* de proyectos y un incremento subsiguiente del número de proyectos financiados públicamente.

Los comandos de combate, de vez en cuando, financian públicamente las actividades de ayuda humanitaria en un país con la más baja prioridad (nivel 3) simplemente debido al hecho de que no hay otras actividades de importancia siendo llevadas a cabo allá, o sólo porque quieren ampliar su influencia a través de su área de responsabilidad. Un análisis de proyectos de sanidad realizada durante un período de 12 meses en todos los comandos de combate descubrió que dos tercios de propuestas de proyectos iban por los países de nivel 3. Esto solamente tiene sentido si los recursos son prácticamente ilimitados; los países de nivel 1 (la más alta prioridad) y de nivel 2 están repletos de actividades de ayuda humanitaria, pero deben ser la excepción en cuanto a las reglas. Un análisis realizado por la Agencia de Cooperación de Seguridad de Defensa en materia de las actividades de ayuda humanitaria indica la magnitud de la participación actual, y puede identificar una fuente posible de fondos que serían mejor dedicados a esfuerzos de vigilancia y evaluación.

El ejemplo de Afganistán

El proyecto siguiente, aunque experimentando desafíos en la fase de ejecución, muestra que es relativamente fácil de desarrollar los indicadores interagenciales que cuantifican el impacto de actividades humanitarias del *DOD* con respecto a la estabilidad y seguridad.

En el año 2006, el Ministro de Salud de Afganistán destacó que el pueblo de las provincias fronterizas de Nuristán, Kunar y Laghman de forma rutinaria atravesó a Pakistán para recibir tratamiento médico no disponible en sus propias provincias. Durante estos viajes, llevan drogas en Pakistán y vuelven con armas. Las provincias resultaban ser demasiadas inestables para permitir a las ONG asentar un suficiente cantidad de clínicas, así el Ministro solicitó la ayuda de la

dirección del Comando Combinado de Transición de Seguridad (*CSTC-A*) para poner en vigencia clínicas móviles dotadas por una plantilla local afgana. El *CSTC-A* financió públicamente una ONG afgana, *Sozo International*, la cual consiguió garantías de buena acogida general y de seguridad de líderes tribales locales a cambio de pedir una plantilla local. *Sozo* consintió en brindar a las provincias un entrenamiento y tratamiento médico gratis. El *CSTC-A* coordinó esto conjuntamente con el equipo de la *USAID* en el país y la Comisión Europea (ambos siendo donantes al sistema de salud de Afganistán). La oficina de Estrategia Colaborativa del Secretario de Defensa coordinó con la sección responsable de asuntos afganos en el Departamento de Estado, la Oficina de la *USAID* para el Oriente Próximo de Asia, el Departamento de Salud y Servicios Sociales de EUA y la Universidad de las FF.AA. de Ciencias Sanitarias (*USUHS*) para seleccionar un conjunto de indicadores de salud basado en el “paquete básico de servicios sanitarios para Afganistán”.¹¹ El Ministro de Salud afgano desarrolló el paquete con la ayuda de la *USAID*, por lo tanto ningún indicador nuevo forma parte del conjunto.

Puesto que el Ministro de Salud afgano requiere que todas las ONG en Afganistán recolecten estas cifras, *Sozo International* siente cómoda con el proceso y con el compartir de los datos con la *USAID*, el Ministro de Salud afgano y la Comisión Europea. El Ministro proporcionará los datos básicos. Se establecerá una comparación entre los indicadores de seguridad actuales, ya medidos por el *CSTC-A* con la ayuda del Estado Mayor Conjunto (J-5), en tres provincias que tienen clínicas y otras tres que no las tienen. Se dedicarán los fondos públicos de proyectos para incluir muchas preguntas respecto a las clínicas en encuestas tratando de actitudes populares conducidas cada mes por una organización con sede en Kabul. Se establecerá una comparación entre las actitudes de las tres provincias que tienen clínicas móviles y las de las otras provincias contiguas sin clínicas. La ONG que implementaba la encuesta pidió un administrador de proyecto para supervisar la recolección de las cifras. El Comando Combinado de Transición de Seguridad se desempeña como mentor de este administrador, recolecta los indicadores de seguridad y da a la dirección de mayor

jerarquía orientaciones acerca de los progresos logrados. Se usarán los datos para realzar el nivel de calidad de asistencia médica en las provincias menos protegidas, se adquirirá la cooperación de otras partes interesadas, se determinará de que si proyectos parecidos debe ser lanzados en otras provincias y si la asignación de más fondos públicos está justificada o no.

Las clínicas móviles estaban programadas a ponerse en servicio en septiembre de 2007, pero han sido retrasadas debido a cambios de la situación táctica; los resultados de los esfuerzos de vigilancia y evaluación serían publicados cuando sean disponibles. Puesto que es un mayor proyecto (se asignaron US\$ 1,25 millones para poner en servicio tres clínicas) en un área sensible que forma parte de una operación a mayor escala, un método oficial reconocido a todos los niveles del gobierno para el desarrollo de la métrica, hasta colaborar con el mundo académico, fue justificado. No obstante, la parte de *M&E* fue elaborada por un estudiante de la *USUHS* (un Capitán de la Fuerza Aérea de EUA) con la oficina de Estrategia Cooperativa (el autor) desempeñándose como el mentor. Apoyo de cada agencia pertinente del gobierno de EUA fue conseguido por sólo hacer unas llamadas telefónicas y convocar dos reuniones. Puesto que el proyecto usaba los indicadores de salud anteriormente elaborados por el Ministro de Salud afgano y la *USAID*, la buena acogida general a nivel local resultó ser directa. Acceder a las encuestas conducidas anteriormente y los indicadores de seguridad actuales cuantificará el impacto que las actividades de salud tendrán en el nivel de seguridad. Este caso ejemplifica que aun durante la realización de una operación compleja en un ambiente dudoso, se puede fácil y eficazmente elaborar los esfuerzos de *M&E*.



Clínicas financiadas por la USAID proporcionan un tratamiento médico a madres y niños, Afganistán, 2005.

USAID

Entrenamiento

Aunque los principios bosquejados aquí no son complicados, resultan ser desconocidos por la mayoría de los operadores castrenses. Esfuerzos en la educación formal y entrenamiento que abarca el tema de vigilancia y evaluación serían bien aprovechados, pagando así dividendos más adelante en la carrera profesional de un oficial. Prácticamente cada directriz del *DOD* que exige la asignación de nuevas tareas y responsabilidades también requiere el uso de medidas de eficacia. Tal vez los esfuerzos de *M&E* al fin y al cabo se convertirán en una tarea esencial para la realización de misiones por la cual el personal del Departamento de Defensa recibirá una educación formal básica y entrenamiento de repaso de forma rutinaria. Cuando llegue el momento, sin embargo, la conducción de esfuerzos básicos de vigilancia y evaluación para las actividades de ayuda humanitaria sin la menor de dudas producirá provechos.

Los administradores de ayuda humanitaria del comando de combate convocan una conferencia

cada año en Washington D.C., patrocinada por la Agencia de Cooperación de Seguridad de Defensa y financiada por los fondos públicos del *OHDACA*. Pretendemos dedicar un medio día para entregar un entrenamiento formal en materia de las técnicas de vigilancia y evaluación, usando los principios básicos enseñados por el Departamento de Estado y la *USAID*, pero modificados para incluir los concretos requisitos del Departamento de Defensa. El personal de los *DOS* y *DOD* o contratistas pueden entregar este tipo de entrenamiento o una de muchas instituciones académicas puede entregarlo. Se debe exigir que cada nuevo administrador de programas de ayuda humanitaria del *DOD* asista el entrenamiento mientras que puede ser opcional para los administradores actuales de programas de ayuda humanitaria, algunos de ellos pueden también servir como parte del cuerpo docente. Se puede hacer un curso parecido, financiado públicamente por el *OHDACA*, durante conferencias de ayuda humanitaria en cada comando de combate.

Para entregar un entrenamiento de repaso, los esfuerzos de *M&E* deben formar parte de los selectos ejercicios conjuntos y de todas las FF.AA. en los cuales se puede encontrarse en una situación que trata de la ayuda humanitaria, particularmente si participan otras agencias del gobierno. Tal entrenamiento también puede ayudar a refinar y diseñar las técnicas de *M&E*

a nivel de teatro operacional, perfeccionar el grado de conocimiento de los datos actuales y entregar entrenamiento a un mayor número de oficiales de proyectos.

Conclusión

La complejidad del ambiente actual de seguridad precisa un análisis nuevo y sofisticado de la eficacia de los programas de ayuda humanitaria del Departamento de Defensa. Esfuerzos formales para cuantificar los efectos de proyectos de ayuda humanitaria deben substituir las suposiciones. El hecho de que tales medidas nunca resultarán ser perfectas y que relaciones causales nunca serán comprobadas no debe descartar los esfuerzos para desarrollar las técnicas prácticas de evaluación. Solamente intentar cuantificar lo que ha sido no cuantificable anteriormente pagará dividendos con respecto a la calidad de la preparación e implementación de proyectos. Incluso si tales esfuerzos no logren un nivel de perfección, aumentarán el grado de credibilidad de los programas de ayuda humanitaria del Departamento de Defensa. Además, la cooperación interagencial en medida necesaria para tal proceso ampliará el conocimiento de cada agencia respecto a los principios y técnicas de otras agencias y la dará un paso adelante hacia el desarrollo de una metodología holística y a todos los niveles del gobierno para tratar de las cuestiones muy serias. **MR**

NOTAS

1. Jeff Drifmeyer y Craig Llewellyn, "Measuring the Effectiveness of DOD Humanitarian Assistance", Centro de Medicina en Casos de Desastre y de Ayuda Humanitaria, 1999; Doug Lougee, "Can We Build a Better Medical Civic Assistance Program? Making the Most of Medical Humanitarian Civic Assistance Funding", *The DISAM Journal* (febrero de 2007); Derek Licina y Ken Schor, "Developing a Monitoring and Evaluating Capacity for the U.S. Department of Defense Humanitarian Assistance Program", *Military Medicine* tomo 172, nro.4 (abril de 2007): págs. 339-45.

2. *Foreign Operations Guide* de la Oficina de Socorro para Desastres en Ultramar, versión 4.0, septiembre de 2005.

3. *Ibid.*

4. *CNN*, "Audit: U.S. Lost Track of \$9 billion in Iraq funds", 31 junio de 2005; *ABC News*, "\$80 million Believed Wasted in Iraq Police Training Camp", 30 de enero de 2007; *Voice of America*, "Officials: Billions in U.S. Iraq Reconstruction Money Wasted", 19 de enero de 2007.

5. Aunque las actividades de ayuda humanitaria del *DOD* son llevadas a cabo para adquirir el acceso e un nivel de influencia, las mismas tienen como objetivo el de beneficiar a la población civil. Esta distinción es polémica ya que, según la definición internacional del término "humanitaria", las actividades deben tomar en cuenta sólo las necesidades de la población afectada sin motivos interesados. Por lo tanto, una nomenclatura más sólida para las actividades llevadas a cabo como las de ayuda humanitaria serían consideradas "operaciones civil-militares", puesto que otros motivos incluyen lograr los objetivos operacionales y estratégicas del *DOD*. Sin embargo, el

"provecho" para la población civil siempre debe estar presente también.

6. Robert Wilensky, "The Medical Civic Action Program in Vietnam: Success or Failure?" *Military Medicine* tomo 166, nro.9 (septiembre de 2001): págs. 815-19.

7. El Proyecto SPHERE, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Ginebra: The SPHERE Project, 2004), www.sphereproject.org (30 de julio de 07).

8. Frederick "Skip" Burkle (Capitán de Navío (R), Armada de EUA) ha escrito extensivamente sobre las medidas de eficacia y de vigilancia y evaluación. Véase Skip Burkle y P.G. Greenough, "Measures of Effectiveness in Disaster Management", en *Disaster Medicine*, 3ª edición, redactor G.R. Ciottonne (Filadelfia: Mosby/Elsevier Publishers, 2006), págs. 333-35.

9. La publicación conjunta 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance*, 15 de agosto de 2001, y la publicación conjunta 3-57, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, 8 de febrero de 2001, pag. III-9 (ambos están en proceso de revisión).

10. David Peters, Ayan Ahmed Noor y col., "A balanced scorecard for health services in Afghanistan", *Bulletin of the World Health Organization* tomo 85, nro.2 (febrero de 2007): págs. 146-51.

11. "A Basic Package of Health Services for Afghanistan", Republica Islámica de Afganistán, Ministerio de Salud, 2005.

12. Un caso ejemplar es los datos del Centro de Investigación de la Epidemiología de Desastres (con sede en Bruselas), empleados por el Departamento de Estado de EUA. Véase el sitio cibernético www.cred.be.