

### SUMA Y LA GESTIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA<sup>1</sup>

Inmediatamente después que los medios de comunicación nacionales e internacionales dieron a conocer los hechos, la comunidad nacional e internacional empezó a preparar ayuda humanitaria para enviar a San Salvador, desde brigadas médicas y de rescate hasta tiendas de campaña, colchones, frazadas, materiales de construcción, transporte y, por supuesto, alimentos, agua, ropa, medicamentos, implementos higiénicos, dinero en efectivo y otros artículos de primera necesidad.

Los primeros en reaccionar fueron los países vecinos, Guatemala, México y Honduras, que enviaron suministros por tierra en las primeras 24 horas después del terremoto. En la mañana del lunes, a 48 horas de ocurrido el sismo, empezaron a arribar los vuelos internacionales con todo tipo de ayuda. Los tres primeros aviones llegaron de Costa Rica, Canadá y Francia y luego, aviones y camiones transportaron miles de toneladas de suministros desde todas partes del mundo.

#### **Reacción rápida de SUMA y FUNDESUMA**

Los equipos SUMA, constituidos por personal local del COEN, con el apoyo de la OPS/OMS y de la ONG FUNDESUMA<sup>2</sup>, se pusieron en marcha en cuanto se conocieron los hechos del sábado día 13. Diseñada para dar respuesta rápida en casos de desastre, la Fundación FUNDESUMA movilizó de inmediato a su personal internacional y sólo un día y medio después del terremoto estaban ya en San Salvador.

---

<sup>1</sup> La información de este capítulo procede, sobre todo, del informe "Ayuda Transparente: SUMA en El Salvador" publicado por FUNDESUMA en 2002.

<sup>2</sup> FUNDESUMA es una ONG con sede en Costa Rica que colabora con la OPS/OMS en el despliegue operativo de SUMA y se ocupa de la logística y de los aspectos operativos (materiales, pericia externa, capacitación, etc.) del sistema SUMA. El establecimiento de contactos con las autoridades nacionales sigue siendo responsabilidad de la OPS/OMS.

Posteriormente, en distintos vuelos fueron llegando más expertos del equipo SUMA desde Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Colombia, así como tres miembros de los Cascos Blancos de Argentina, también especialistas en el sistema SUMA.

A una semana de transcurrido el terremoto, cuando estaban llegando los mayores volúmenes de suministros, ya se había consolidado un equipo de siete especialistas extranjeros y unos 30 técnicos nacionales del sistema SUMA, trabajando día y noche en la recepción de la ayuda, el registro, la clasificación en las bodegas y la entrega a los destinatarios. También en la elaboración de reportes y, muy importante, en la capacitación de más personal del COEN, de la Cruz Roja Salvadoreña, de las Fuerzas Armadas, de los Bomberos, del Ministerio de Salud y de ONG como Visión Mundial y FUSAL, para el manejo electrónico, físico y administrativo de los suministros.

Factores decisivos en esta rápida respuesta de cooperación fueron los mecanismos administrativos ágiles de FUNDESUMA, su libertad y rapidez de movilización, la confianza y los contactos previos en el Salvador, y el apoyo irrestricto de la Representación de OPS en El Salvador, que facilitó con rapidez todo el apoyo logístico y administrativo necesario para la movilización del equipo SUMA internacional, para realizar compras locales, y para distribuir la información sobre suministros a las embajadas y al Sistema de Naciones Unidas, entre otras gestiones.

Desde el punto de vista del país, el éxito se debió a la voluntad del gobierno de utilizar el sistema SUMA, a que ya existía un equipo de técnicos ampliamente capacitados en esta metodología desde el huracán Mitch y a que SUMA fue incluido previamente en los procedimientos estándares para la recepción de donativos en caso de emergencias establecidos por el Gobierno de El Salvador, tal como se puede apreciar en el recuadro de la página 121.

## **SUMA y la organización de los suministros**

Para organizar la gestión de estos suministros se instalaron unidades de SUMA en sitios clave. La unidad de "SUMA Central" se estableció en el COEN, ubicado por emergencia en las instalaciones de la Feria Internacional, un complejo ferial de San Salvador donde se concentró todo el Sistema de Emergencias y donde se reunían diariamente el Presidente y su gabinete.

También se colocaron tres "Unidades de Campo SUMA" en el punto de

**Procedimientos para la recepción de donativos en especie  
Comisión de Recepción de Donativos, Gobierno de El Salvador**

1. Proceso de recepción de documento  
Se reciben los documentos de los vuelos o del transporte marítimo o terrestre. Se traslada el documento que ampara el donativo a la Dirección General de Aduanas. Responsables: Fuerza Armada y CONASOL.
2. Proceso de descarga y clasificación de donativos  
Responsables: Fuerza Armada, Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Aduanas.
3. Verificación y conteo físico  
Se verifica y se hace el conteo físico contra el documento que ampara el donativo. Si no existe documento, se elabora un acta. Responsables: Fuerza Armada, Dirección General de Aduanas, y Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud Pública, y Agricultura.
4. Preparación de Acta de Recepción  
Se elabora un acta de la donación, se gestionan las firmas (de donantes, de autoridades y de quienes reciben el donativo). Responsables: Fuerza Armada, Dirección General de Aduanas, Ministerio de Relaciones Exteriores, COEN, CONASOL, personas particulares.
5. Registro de donativos en Sistema SUMA  
Registro de ingreso del donativo en el sistema, elaboración del envío dentro del sistema, preparación y entrega de informes de los donativos recibidos.  
Responsables: COEN/SUMA

entrada principal de los suministros, que en este caso fue el Aeropuerto Internacional de Comalapa, concretamente en la base de la 11 Brigada Aérea. Desde este punto se organizó la recepción y distribución de la ayuda, bajo la coordinación del COEN y CONASOL, y con la estrecha colaboración de la Fuerza Aérea, los Bomberos del Aeropuerto, la Contraloría, la Dirección General de Aduanas así como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud y Agricultura.

La red se completó con cinco unidades "SUMA Bodega": dos ubicadas en las bodegas que se habilitaron en el aeropuerto, otra en las bodegas que se abrieron para recibir donativos en la Feria Internacional, otra en las bodegas de la Cruz Roja Salvadoreña, y una quinta unidad que se instaló posteriormente en el Ministerio de Salud para manejar la bodega especial de medicamentos e insumos médicos. Adicionalmente, y de manera independiente, utilizaron el sis-



Foto: OPS/OMS, A. Waak

### Los procedimientos de recepción y entrega de la ayuda humanitaria.<sup>3</sup>

tema SUMA organizaciones no gubernamentales como Visión Mundial y FUSAL, así como el Comité Permanente de Contingencias de Honduras (COPECO), que llevó su propio equipo SUMA para distribuir la ayuda otorgada por este país.

Tanto las unidades de campo como las de bodega enviaban su información periódicamente a la Unidad de SUMA Central, la cual se encargó de consolidar toda la información y de hacer un reporte diario de la ayuda recibida y la entregada.

De este modo se fueron registrando, uno a uno, los cargamentos provenientes de más de 40 países y de organizaciones de ayuda humanitaria como la Cruz Roja Internacional, Médicos Sin Frontera, OXFAM, OFDA-USAID, Visión Mundial, CARE, Caritas, Samaritans y otras muchas.

La ayuda monetaria para los damnificados se canalizó desde el mismo 13 de enero a través de la Asociación Bancaria Salvadoreña en colaboración con CONASOL. Todos los bancos del sistema bancario abrieron cuentas a nombre

<sup>3</sup> Comisión Nacional de Solidaridad (CONASOL). Ayuda recibida. Boletín de CONASOL. El Salvador. 2001.

de TERREMOTO-CONASOL y pusieron a la disposición del público una página web en la que se incluían los números de teléfono y fax de las sedes de embajadas, consulados y misiones diplomáticas de El Salvador en el exterior, los organismos internacionales y de los bancos nacionales e internacionales que abrieron cuentas para recibir las donaciones.

## **Una distribución rápida y un proceso transparente**

En general, los procedimientos de recepción y de entrega de la ayuda en El Salvador fueron ágiles y eficientes durante esta emergencia. Dada la magnitud de la tragedia, que desbordó la capacidad de respuesta nacional, y debido a algunos ajustes organizativos que debieron hacerse entre el COEN y CONASOL, hubo dificultades para registrar toda la ayuda recibida en los primeros días. Sin embargo, superados los escollos iniciales, los registros se pusieron al día rápidamente en una acción combinada del equipo SUMA nacional con el internacional.

Pero además en esta ocasión se introdujo una novedad importante para el manejo rápido y transparente de la ayuda. Por primera vez varios países enviaron la ayuda ya registrada, clasificada y etiquetada con el sistema SUMA, lo cual permitió procesar mucho más rápidamente la ayuda recibida y, sobre todo, distribuirla con inmediatez. Así, desde el origen mismo de la donación ésta se inventarió con el sistema SUMA y se utilizó la Internet para avisar a El Salvador de las donaciones que se estaban produciendo en el país cooperante y qué era exactamente lo que llevaba un avión antes incluso de que éste llegara. Este procedimiento tan eficaz lo pusieron en práctica la Defensa Civil de Perú, de Panamá, de Honduras y de Costa Rica, así como la Cruz Roja de Colombia, de México y de República Dominicana. Estos países utilizan con regularidad el sistema SUMA.

Esta es la situación ideal para el futuro: que los donativos se clasifiquen en el país de origen por prioridades, por tipos y por características, pues con ello se aligera todo el trabajo de recepción y entrega en el país beneficiario.

A pesar de los problemas iniciales, distribuir de inmediato la ayuda humanitaria fue la consigna del gobierno salvadoreño. Para ello se utilizaron dos vías. La primera fueron las ONG e iglesias para las que venían destinados envíos específicos, las cuales montaron sus propias redes de distribución. Tal es el caso, por ejemplo, de la Cruz Roja, de FUSAL y de Visión Mundial. La segunda

vía fue la entrega directa desde el aeropuerto hasta las alcaldías de los municipios afectados. Esta se denominó la "Operación Pueblo Valiente" y estuvo dirigida por las Fuerzas Armadas. Mediante esta operación se entregó el grueso de la ayuda recibida por el país y también las compras que el gobierno hizo con las donaciones en efectivo.

Cerca del 80% de los suministros distribuidos hasta el 18 de marzo se movilizaron a través de la Operación Pueblo Valiente, tanto por helicóptero como por tierra, llegando casi a las 10 mil toneladas. En el fragor de la emergencia, personal de las Fuerzas Armadas fue capacitado en el sistema SUMA, para que pudiesen registrar y clasificar este volumen de ayuda.

La recepción y distribución de suministros fue una cruzada humanitaria que involucró a cientos de salvadoreños. Solo en el Aeropuerto de Comalapa unas 600 personas apoyaron en la descarga, clasificación y entrega de artículos, desde soldados y policías hasta personal de la Cancillería, de Aduanas, de la empresa privada, de Migración y de Bomberos del Aeropuerto, entre otros. En las bodegas de la Feria Internacional trabajaron día y noche alrededor de 200 personas más, sin contar a los conductores de decenas de vehículos que recorrieron el país distribuyendo ayuda, y a los pilotos de unos 20 helicópteros.

Gracias al uso de SUMA, fue un proceso gestionado con una gran transparencia. Utilizando el sistema SUMA, el gobierno salvadoreño pudo registrar con claridad y rapidez la ayuda movilizada diariamente desde el 13 de enero. También pudo diferenciar cuánta de esta ayuda provenía del exterior, cuánta fue donada internamente y cuánta correspondía a compras locales realizadas con donaciones en efectivo.

Según el corte hecho por CONASOL al domingo 18 de marzo, para esta fecha el país había recibido más de 14 mil toneladas de ayuda. De ese total, más de la mitad (un 54.1%) correspondió a compras realizadas por el gobierno con donaciones en efectivo, el 41.1 % fue ayuda internacional y un 4.8% provino de la ayuda nacional.

El sistema de captación y envío montado por el COEN y CONASOL podía manejar un volumen de hasta 400 toneladas diarias y reportar al final del día de dónde había llegado la ayuda, en qué cantidad, qué tipo de artículos y hacia dónde se había distribuido.

Este manejo transparente y organizado facilitó el proceso de auditorías llevadas a cabo por una empresa privada, la Corte de Cuentas y el Ministerio de

Hacienda, que revisaron tanto el sistema de recepción de ayuda en especie como la entrega misma de los suministros.

Con los reportes diarios elaborados por el sistema SUMA, el gobierno salvadoreño pudo mantener informados a la opinión pública nacional e internacional, así como a los organismos y países donantes respecto al uso que se ha dado a la ayuda recibida por el país tras los sismos del 13 de enero y 13 de febrero del 2001.

Diariamente CONASOL contaba con el informe de SUMA para entregarlo al Presidente de la República, a la prensa, a las embajadas de los países donantes y a los organismos de cooperación. Igualmente, la Representación de OPS/OMS ha entregado este informe regularmente al cuerpo diplomático y a las agencias de Naciones Unidas destacadas en el país.

La gran utilidad de distribuir estos reportes no solo es la credibilidad y confianza que genera en el público y en los donantes respecto a cómo se está utilizando la ayuda, sino que va orientando a la comunidad internacional sobre cuáles son las necesidades más apremiantes.

## **El control y la distribución de los medicamentos**

El 20 de enero se le dio al MSPAS la potestad de trasladar los medicamentos a sus bodegas, para ser seleccionados y clasificados. Cuatro funcionarios, entrenados por OPS/OMS e incorporados a SUMA, realizaban la verificación de los bultos que contenían medicamentos para que pudieran ser liberados por los delegados de aduana y ser trasladados al centro de almacenamiento del MSPAS en Matasanos. Posteriormente se distribuían a los municipios y otros destinatarios como la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras, las ONGs y otros.

El personal del MSPAS inicialmente clasificó los medicamentos con un sistema desarrollado por ellos. Este proceso de selección y distribución de las donaciones fue muy complicado porque muchos medicamentos llegaban sin ningún tipo de clasificación ni selección previa, y se podían encontrar casos de medicamentos vencidos, muestras médicas, o incluso medicamentos prohibidos. Durante las primeras dos semanas esta clasificación se hizo de forma manual.

El personal de la Unidad Técnica de Medicamentos e Insumos Médicos – UTMIN del MSPAS, conjuntamente con los asesores de la OPS/OMS, se reunieron para establecer los criterios de selección de los medicamentos y elabo-



Foto: OPS/OMS, A. Waak

---

**Clasificación de los medicamentos en las bodegas instaladas después del sismo del 13 de enero.**

---

raron la lista de medicamentos básicos para atención ambulatoria posterior a la emergencia (que se puede ver en el Anexo 2).

De igual manera, el MSPAS—con el apoyo de OPS/OMS—elaboró las Recomendaciones para los Donantes de Medicamentos e Insumos Médicos Posterior al Terremoto de El Salvador del 13-1-2001 , que se presentan en el anexo 3.

A finales de enero se obtuvo la colaboración del Colegio de Químicos Farmacéuticos de El Salvador y de la comunidad de la Universidad Nacional de El Salvador que conformarían las brigadas para la recepción, clasificación y distribución de medicamentos.