



MANEJO DE SUMINISTROS

EVALUACIÓN DE LA FASE I

1991 - 1996

Resumen Ejecutivo

Jan Wouda - Consultor
Eric Haeggglund - DAH, Ginebra
Louisa Chan - OMS, Ginebra

Evaluación de SUMA fase I

Resumen Ejecutivo

1.1 Fase I. Evaluación

El sistema de Manejo de Suministros después de los Desastres (SUMA), que fue introducido por primera vez por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 1991, ahora está establecido en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Para fines de 1995, un total de 1.293 personas habían recibido adiestramiento en el uso del mismo. En el Caribe, 208 personas recibieron adiestramiento en 11 países; en Centroamérica, 629 personas en siete países y en América del Sur, 382 personas en diez países. Fuera del área de la OPS, 74 personas fueron adiestradas en Turquía, Suiza, Estados Unidos, Japón y Bangladesh. Se planeó ejecutar el SUMA en dos fases. Está finalizando la fase I, desde 1991 hasta 1996; se planea realizar la fase II desde 1997 hasta 2001.

1.2 Conclusiones generales

Una evaluación del sistema en siete países de América Latina y el Caribe demostró que el programa SUMA se halla en diferentes etapas de ejecución: los países en los cuales el SUMA ya se ha integrado a la infraestructura nacional de preparativos para casos de desastre, y los países en los cuales el SUMA todavía se encuentra en una fase de elaboración. Las diferentes fases presentan problemas distintos y requieren diferentes recomendaciones.

La conclusión general es que el sistema SUMA ha ayudado a las instituciones que se dedican a casos de desastre y a organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales en la organización y gestión de los suministros de socorro que se reciben. Los programas de computación, el adiestramiento y la organización que brindó la OPS respondieron a las necesidades de los países participantes. Durante la fase I, los realizadores y los instructores de la OPS han evaluado la organización del equipo del SUMA y el software de manera continua y, como resultado de ello, se está preparando una mejor versión 5.0 del programa. El software

es fácil de usar y flexible; los participantes están esperando contar con la nueva versión.

Uno de los beneficios principales del SUMA es que facilita enormemente la comunicación y cooperación entre la defensa civil nacional, las instituciones y las ONG nacionales que participan en las tareas de socorro. Debido a que se trata de un instrumento fácil de usar e interinstitucional, existe el potencial de ampliar su uso mediante la vinculación de las organizaciones en forma más amplia para administrar las políticas comunes de preparativos para casos de desastre y para asignar mejor las tareas de respuesta en dichos casos. El SUMA también podría encontrar aplicaciones diarias en un sistema periférico de distribución de medicamentos, una base de datos en línea para un banco de sangre nacional o una base de datos para los servicios de trasplante entre hospitales.

Existen varias consideraciones en lo referente a la "exportación" del SUMA a otros países y a organizaciones internacionales. Los países que deseen un programa del SUMA deben reunir los criterios mínimos en su infraestructura gubernamental y política. Los países deben ser estables y contar con una infraestructura amplia y con respaldo político, que no sea completamente dependiente del poder militar y que pueda ser responsabilizada por el programa. De no ser así, el SUMA puede convertirse en un instrumento dependiente y frágil que hasta puede emplearse mal. En los países donde no pueden satisfacerse estos requisitos mínimos, o donde hay una infraestructura insuficiente, es mejor que el SUMA sea llevado a cabo por un equipo internacional del SUMA que esté plenamente equipado o por una ONG internacional.

Debe hacerse una distinción entre desastres naturales y desastres complejos causados por la mano del hombre, como las guerras civiles o las crisis internas. En el último caso, es difícil mantener la infraestructura del SUMA cuando las partes en conflicto se adhieren a uno u otro bando por motivos políticos. La defensa civil como estructura militar, por ejemplo, corre el riesgo de politizarse en los conflictos internos. Un mandato humanitario, decidido por la OMS y firmado por todos los organismos participantes, podría abordar esta clase de problema.

La experiencia del SUMA en Centroamérica ha indicado que no todas las instituciones nacionales están habituadas a la comunicación abierta con organizaciones civiles participantes. Por el contrario, los países del Caribe sí tienen comunicación y cooperación más abierta, lo que probablemente se debe a situaciones menos conflictivas en estos países y a los mandatos más humanitarios de los militares.

No ha quedado en claro si los donantes internacionales ya han usado el SUMA en sus decisiones para donar suministros, y en qué medida lo han hecho. Por este motivo se recomienda que los donantes y las ONG internacionales evalúen el SUMA.

1.3 Análisis de puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y amenazas

1.3.1 Puntos fuertes del SUMA en un programa nacional de preparación para casos de desastres

- Cuando se lo emplea como sistema estandarizado de gestión de suministros, el SUMA es una manera eficaz de tratar, a nivel internacional, el problema de los suministros que se reciben. Los equipos nacionales del SUMA pueden manejar los desastres nacionales y, en el caso de un desastre internacional grande, puede crearse un equipo internacional del SUMA en un período corto. El software del SUMA es fácil de usar y los participantes prevén la distribución de la versión 5.0. El adiestramiento del SUMA es directo y comprensible para los participantes en todos los niveles.
- Si bien el SUMA se introdujo como herramienta técnica para registrar los suministros entrantes, tiene el potencial de convertirse en un programa más integral, que incluya almacenamiento, manejo de depósitos, seguimiento de suministros y seguridad. En realidad el SUMA ya ha llamado la atención en cuanto a los problemas logísticos, como instalaciones de almacenamiento y medidas de seguridad en los puertos de entrada, y a los problemas políticos, como el paso por aduanas y la necesidad de contar con más cooperación internacional en el manejo de desastres.
- El SUMA puede unir a las instituciones en un enfoque cooperativo de gestión de desastres, debido a su potencial para mejorar las comunicaciones.
- El software nuevo está diseñado para su uso diario en los programas periféricos de distribución de medicamentos, bancos de sangre y servicios de trasplante nacionales.
- En el caso de un desastre complejo para el cual la respuesta nacional no es adecuada, los equipos regionales de diferentes países pueden efectuar un

programa completo del SUMA. Todos los participantes conocen el software.

1.3.2 Puntos débiles del SUMA en un programa nacional de preparación para casos de desastres

- Todavía queda por determinarse si el SUMA puede aplicarse con éxito en una situación de conflicto nacional (guerra civil). En caso de un desastre nacional complejo, causado por el hombre, el SUMA todavía no ha demostrado ser un instrumento operable. En ocasión de inundaciones combinadas con disturbios políticos durante la operación "Restaurar la democracia" en Haití (1994), el SUMA fue llevado a cabo por un equipo internacional con apoyo nacional. Empezó a funcionar verdaderamente cuando un desastre natural complicó la situación política. Las fuerzas militares nacionales luego tuvieron que entregar el control de los suministros.
- En los países dominados por los militares o por facciones en conflicto, podría ser difícil satisfacer las necesidades, ya que algunos productos pueden desviarse y no llegar a quienes realmente necesitan la ayuda. El SUMA debe emplearse para finalidades humanitarias solamente. Un equipo del SUMA debe constar de organizaciones neutrales y principalmente civiles que pueden determinar adónde habrá de ir la ayuda.
- Para evitar problemas, debe haber cooperación y respeto entre las instituciones participantes. Los requisitos básicos para asegurar el éxito en los países sensibles a conflictos son la estabilidad política, una infraestructura mínima, una actitud de respeto entre los participantes, la autonomía del equipo del SUMA en lo referente al destino de los productos y un equipo internacional de apoyo.
- El SUMA presta servicios principalmente en las zonas capitalinas; no obstante, existe la necesidad de fortalecer la capacidad a nivel de la comunidad. Deben realizarse más esfuerzos para llevar el SUMA a la periferia.
- El SUMA depende de una fuerza motivadora dentro de la infraestructura nacional

- En algunos países el SUMA tiene un alto recambio de personal.

1.3.3 Fase II del SUMA. Oportunidades

- El SUMA es un instrumento eficaz para administrar los desastres nacionales. Tiene el potencial de convertirse en un sistema integral de gestión de suministros y de seguimiento. Puede vigilar el suministro de los productos donados y prometidos, y mediar entre los que solicitan y los que proporcionan suministros.
- El SUMA puede ser una norma para otros equipos nacionales para casos de desastres fuera del área de la OPS, y servir como modelo de respuestas más rápidas y más eficaces, nacionales e internacionales, a los desastres.
- El SUMA es tan fácil de usar que su uso debe difundirse a otras aplicaciones diarias para los programas periféricos de suministro de medicamentos, banco de sangre e incluso bases de datos para trasplantes.
- El interés de los sectores comerciales en el SUMA puede considerarse una prueba del éxito del mismo, pero también puede considerarse una fuente alternativa de ingresos. Debe protegerse el software. Los usuarios comerciales (farmacéuticos privados) deben pagar por el software.

1.3.4 Fase II del SUMA. Amenazas

- Si una infraestructura nacional es demasiado débil para asumir la responsabilidad exclusiva del manejo de suministros, se necesita ayuda del exterior.
- Si el SUMA no se organiza sobre una base integral que incluya instituciones de defensa civil, ONG y relaciones exteriores, podría tornarse dependiente de los militares en los países.
- La fase II del SUMA procura fortalecer los equipos existentes, agregar nuevos módulos y ampliar su disponibilidad en otras regiones del mundo. Deben investigarse ciertas condiciones en cuanto al esfuerzo para internacionalizar el SUMA. Antes de ampliarse, es preciso realizar un estudio minucioso del área,

que debe incluir una evaluación de la posibilidad de que surjan crisis causadas por el hombre.

- Mientras se procede con la internacionalización, debe seguir prestándose atención a la consolidación de la ejecución del SUMA, para que los esfuerzos en este sentido no se desvíen.
- Hay sistemas de gestión de suministros que compiten con el SUMA. No está claro si esos sistemas también están tratando de ampliarse a otros países. Si este es el caso, el SUMA puede afrontar competencia. Otra consideración es que, en el caso de un desastre, el uso de diferentes sistemas de manejo de suministros puede llevar a la confusión o la ineficacia.
- Varios problemas relacionados con el personal pueden poner en peligro una operación sin altibajos del sistema. Un alto recambio de personal puede dar lugar al mal funcionamiento de los equipos. Es preciso realizar esfuerzos para fomentar una imagen del grupo del SUMA que promueva la cohesión entre los miembros. A las personas se las motiva con cosas pequeñas. El sistema del SUMA proporciona una identidad de equipo. Una revista del SUMA que apareciera dos veces al año podría reforzar una imagen, motivar a los miembros y proporcionar información actualizada sobre el SUMA. La falta de desastres puede hacer que el interés disminuya; los ejercicios regulares ayudan a motivar al equipo. Las obligaciones de trabajo de los voluntarios pueden dar lugar al mal funcionamiento de los equipos del SUMA. La compensación monetaria o una garantía de seguridad del trabajo tras realizar la labor de socorro ha demostrado ser problemática para los voluntarios.

1.4 Fase II del SUMA. Plan de acción

La fase II del SUMA debe concentrarse en lo siguiente:

I. Pasos para consolidar los equipos nacionales existentes del SUMA:

- Crear equipos nacionales profesionales del SUMA
- Realizar adiestramiento del SUMA en la periferia

- Integrar los equipos del SUMA en los programas nacionales de preparativos para casos de desastre
- Realizar ejercicios nacionales importantes para los equipos y voluntarios en la periferia
- Realizar ejercicios internacionales sobre desastres internacionales y asistencia
- Preparar un mandato sobre la neutralidad de la asistencia en casos de desastre, que sería firmado por todos los órganos participantes
- Llevar a cabo ejercicios simulados de desastres nacionales causados por el hombre para verificar el mandato
- Recalcar la función de los voluntarios; a menudo han resultado ser una fuerza motivadora
- Mejorar las relaciones con los trabajadores en el terreno mediante una revista del SUMA
- Ayudar a resolver los problemas de las obligaciones de trabajo de los voluntarios
- Obtener el aval de las autoridades nacionales apropiadas, para que el SUMA se institucionalice dentro de un país.

II. Exportación del sistema SUMA

Primeras medidas que se han de tomar:

- Hacer un estudio comparativo del SUMA con otros sistemas de gestión de suministros
- Evaluar las experiencias con el SUMA en otros continentes
- Realizar pruebas del SUMA en los países con infraestructura deficiente
- Realizar pruebas del SUMA en las crisis causadas por el hombre (guerras civiles, facciones militares en conflicto)
- Fijar criterios de infraestructura institucional para los países donde se usará el SUMA
- Dar a conocer el SUMA a otros órganos de las Naciones Unidas y ONG principales y proporcionar adiestramiento
- Obtener la participación de las principales ONG en el programa
- Participar en los ejercicios internacionales fuera de las Américas
- Ayudar a los países que tienen problemas jurídicos o aduanales en relación con los suministros para casos de desastre

- Crear equipos regionales de apoyo en nuevas regiones

III. El software del SUMA:

- El software del SUMA debe ampliarse para convertirse en un sistema fácil de usar e integral que incluya un sistema de registro, seguimiento y depósito.
- Las aplicaciones diarias del programa deben estudiarse más. Entre las posibles aplicaciones figuran los programas periféricos de distribución de medicamentos, las bases de datos nacionales de bancos de sangre y de trasplantes.
- Debe protegerse el software.
- Puede conseguirse financiamiento alternativo para el programa.

1.5 Recomendaciones

Dado que uno de los puntos débiles del SUMA en un contexto nacional es su fragilidad en las crisis (internas) causadas por el hombre, se recomienda que un mandato aborde el tema de la neutralidad de la ayuda humanitaria que brindan todos los participantes en los equipos del SUMA. Mediante la firma de este mandato, todas las partes tienen una obligación moral de darles ayuda humanitaria a todas las víctimas de los desastres.

Recomendaciones para la consolidación de la capacidad existente del SUMA:

- Evaluar el uso del SUMA por parte de los donantes
- Adquirir más experiencia con el SUMA en las situaciones de conflicto nacional causadas por el hombre
- Organizar ejercicios para equipos en la periferia
- Organizar ejercicios internacionales integrados con profesionales nacionales del SUMA o participar en los mismos
- Crear un "grupo de consulta" para los países que necesitan apoyo en materia de problemas de infraestructura
- Concentrarse en el aumento de la capacidad
- Dar al SUMA más identidad por medio de una revista especial del SUMA
- Ayudar a resolver el problema entre los voluntarios del SUMA y sus empleadores
- Mejorar la comunicación con CEPREDENAC, ejercicios regionales de los

EE.UU.

- Realizar aplicaciones diarias (bases de datos de medicamentos, bancos de sangre y trasplantes)
- Ayudar a los comités de defensa nacional en la adaptación de las leyes de aduanas y aspectos jurídicos en cuanto a la gestión de suministros en situaciones de desastre (por conducto de CEPREDENAC)
- Proteger el software del SUMA

Recomendaciones para la exportación del SUMA a otras regiones:

- Evaluar diferentes sistemas de gestión de suministros (preparados por ONG y otras agencias)
- Probar el programa nacional del SUMA en una región donde los desastres causados por el hombre (conflicto étnico, guerra civil) sean la característica
- Probar el SUMA en países con infraestructura institucional débil
- Evaluar los programas del SUMA ya instalados fuera de la región
- Obtener experiencia con el SUMA en otros continentes (África, Asia)
- Promover el SUMA con la Organización Mundial de la Salud (OMS), las ONG y otros órganos de las Naciones Unidas
- Obtener financiamiento para el equipo internacional de apoyo