

1a. Edición

Logística



Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres

Logística

1a. Edición

Módulo preparado por
R.S. Stephenson, Ph.D.



Se permite utilizar y duplicar este modulo; sin embargo, se requiere atribución a la fuente de la información, el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP).

■ **INDICE**

Reconocimientos	6
Introducción	7
Primera Parte Logística del socorro	9
Introducción	9
Logística del socorro	9
Estudio de caso - Primera Parte	12
El ambiente operacional	13
Planificación para aplicar en forma eficaz los programas de logística	14
Participación internacional	16
Segunda Parte Estructura y organización de la logística de socorro	19
La circulación del transporte y productos	19
Instalaciones y equipo	21
Funciones operacionales y de apoyo	22
Estructuras organizacionales	22
Estudio de caso - Segunda Parte	25
Tercera Parte Preparación para la logística	27
Planificación de logística de emergencia	27
Fortalecimiento de la infraestructura e instituciones locales para apoyar la logística de emergencia	30
Recursos externos de logística	32
Estudio de caso - Tercera Parte	33
Sistemas de información	33
Estudio de caso - Cuarta Parte	35
Cuarta Parte Tareas específicas de preparación	39
Apoyo administrativo y de equipo	39
Control y monitoría	42
Relaciones gubernamentales	45
Quinta Parte Política de desarrollo y logística de socorro	49
Capacidad de socorro y recuperación	49
Las operaciones de logística de emergencia ofrecen oportunidades de desarrollo	52
Estudio de caso - Quinta Parte	53
Anexo A Agencias internacionales que participan en logística de socorro	55
Anexo B Lista de verificación de preguntas para revisar planes de logística	57
Anexo C OPS SUMA	59
Anexo D Clasificaciones estándares para suministros de socorro en emergencias	61
Anexo E Algunas lecciones generales en aspectos logísticos a gran escala	63

■ *RECONOCIMIENTOS*

Este módulo de entrenamiento ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en colaboración con el Departamento de Asuntos Humanitarios de la Secretaría General de las Naciones Unidas para el Programa de Entrenamiento para el Manejo de Desastres (DMTP), en asociación con el Centro de Manejo de Desastres de la Universidad de Wisconsin.

El borrador del texto fue revisado por Michael Day Thompson, Terry Jeggle y Michael McCray.

Los servicios editoriales, incluso diseño, componentes educacionales y formato, han sido proporcionados por InterWorks Training Services. Asesoría de diseño y publicación provistos por Artifax y traducción español por Olga Tédias-Montero.

Foto cubierta: Camión transportando suministros de socorro en una sección fangosa del “camino” en la Operación de recursos vitales en Sudán en 1989, foto de G. Karrenbrock/ACNUR.

■ INTRODUCCIÓN

Objetivos y alcance

Este módulo de entrenamiento, Logística, está diseñado para presentar este aspecto del manejo de desastres a un público compuesto de profesionales de la ONU, quienes forman equipos para el manejo de desastres, así como para agencias gubernamentales afines, ONGs y donantes. El propósito de este módulo es aumentar la conciencia del público respecto a la naturaleza y manejo de los desastres, lo cual conduce a un mejor desempeño en la preparación y respuesta.

El texto ha sido escrito por un experto en el área del manejo de desastres y en general se basa en el formato, principios, procedimientos y terminología del Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDRO. Sin embargo, la terminología en este campo no ha sido uniformada y los autores de diferentes instituciones pueden usar los mismos términos en formas levemente diferentes. Las definiciones de los términos ofrecidos en el texto son aquellas del autor. Un glosario completo de los términos usados en la serie de estos módulos se puede encontrar en el Manual para el Manejo de Desastres PNUD/UNDRO.

Visión general del módulo

Este módulo se refiere a la importancia que tiene la logística en la entrega de ayuda a los sobrevivientes de un desastre y el lugar que le cabe al poner en práctica las operaciones de manejo de desastres. Su atención se centra en el diseño de sistemas de logística y en la coordinación de parte de las diversas agencias y los actores que participan en la ejecución de una operación de logística.

En la **Primera Parte** se analizan los sistemas de logística en general. Se señalan los elementos de un “ejercicio del sistema” que forma la base de todas las operaciones de logística. Estos sistemas se ven sumamente afectados por el medio ambiente donde ellos operan y también por las capacidades y motivaciones de los actores involucrados.

En la **Segunda Parte** se describe la estructura y la organización básica de una operación de logística de socorro. Se presenta la idea de la “cadena de suministro” y se desarrolla esta idea identificando sus componentes o eslabones. También se presentan modelos organizacionales típicos para este tipo de “cadena logística”.

La **Tercera Parte** trata la relación general entre los diversos aspectos de la preparación en caso de desastre según se relacionen a los sistemas de logística.

En la **Cuarta Parte** se destacan las tareas de preparación básicas necesarias para poner en práctica un plan de preparación de logística.

La **Quinta Parte** analiza los vínculos entre el desarrollo en general y los programas de logística. Se explica que las operaciones de logística a gran

escala tienen impactos sociales y económicos muy difundidos que podrían cubrirse desde el comienzo.

Los estudios de caso presentados en el módulo provienen del libro *The Ethiopian Famine (La hambruna de Etiopía)* de Jansson, Harris y Penrose.

Métodos de entrenamiento

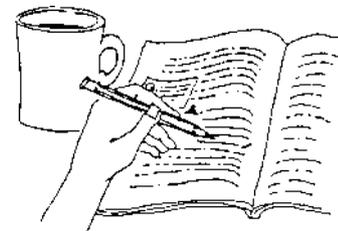
Este módulo está dirigido a dos audiencias: al autodidacta y al participante en talleres o seminarios. Los siguientes métodos de entrenamiento están trazados para su uso en los talleres y están simulados en la “guía de entrenamiento” adjunta. Para el autodidacta, el texto es lo más cercano al tutor que se pueda conseguir de manera impresa.



Los métodos en los talleres/seminarios incluyen:

- discusión en grupo
- simulacros/actuación
- folletos adicionales
- videos
- sesiones de revisión
- ejercicios de evaluación personal

Se invita al autodidacta a utilizar este texto como libro de trabajo. Además de tomar notas al margen, se les dará la oportunidad de detenerse y usando las preguntas de este texto podrá examinar el nivel de aprendizaje obtenido hasta ese momento. Escriba sus respuestas a estas preguntas antes de proseguir, para así asegurarse de que usted ha captado los puntos claves del texto.



1

Logística del socorro

Esta parte del módulo presenta el tema de la logística de socorro.

Después de leer el texto usted podrá identificar:

- *las variables que afectan una operación de logística de socorro*
- *las limitaciones para efectuar operaciones eficientes*
- *medios de planificación y agencias de recurso*

Introducción

La mayoría de quienes trabajan en socorro y los funcionarios a cargo del desarrollo sólo tienen una visión limitada de la logística de emergencia. Aunque la logística es a menudo el elemento mayor y más complejo de las operaciones de socorro, normalmente se trata sólo como una serie de actividades locales desconectadas.

En realidad, la logística de emergencia (o socorro) es un ejercicio de sistemas que involucra la ejecución integrada y coordinada de grupos ampliamente difundidos de especialistas calificados. Muchas de estas actividades, particularmente el trabajo del personal de control y apoyo, es escasamente visible para quienes no participan en ellas. Hay muchos tipos diferentes de programas de logística, pero todos tienen características comunes, y todos necesitan un enfoque sistemático y profesional. Este módulo presenta una visión amplia del rango que abarcan las actividades en el socorro de desastres, cómo pueden organizarse en mejor forma y los planes que pueden hacerse anticipadamente.

Logística del socorro

La tarea básica de un sistema de logística es la de entregar el suministro apropiado, en buenas condiciones, en las cantidades requeridas y en los lugares y momento en que se necesitan. Aunque la preocupación principal es traslado de avituallamiento y equipo, la logística del socorro también abarca la reubicación de las personas afectadas por el desastre, el traslado de las víctimas y el traslado de los trabajadores de socorro.

Una gran parte de la operación de logística de socorro nunca recibe atención internacional. ***Muchas actividades relacionadas al transporte y distribución usualmente serán improvisadas a nivel local durante la emergencia.*** Por ejemplo, las maniobras de los vehículos locales para el transporte de víctimas, o acciones de parte de una compañía de transporte o líneas de autobuses para

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

LOGÍSTICA



La tarea básica de un sistema de logística es la de entregar el suministro apropiado, en buenas condiciones, en las cantidades requeridas y en los lugares y momento en que se necesitan.



Guerra del Golfo Pérsico. Miles de personas que huían de Kuwait e Irak fueron evacuadas, ayudadas por camiones ofrecidos localmente en Jordán.

Refugiados, Marzo 1991, L.Astrom/ACNUR

Transporte de mercadería en grandes cantidades



La logística para mercadería en grandes cantidades para refugiados y personal desplazados tiene el potencial de salvar más vidas que casi todas las otras actividades de socorro.



Refugiados de Somalia en Etiopía. Distribución de alimentos en el campamento Hartisheik. Esta ayuda de emergencia fue transportada por aire desde Europa y Asia.

ACNUR/B. Press

ayudar en la evacuación. Las acciones organizadas a nivel local son a menudo las más eficaces y apropiadas. Algunos de los planes oficiales más eficientes se centran en medidas para apoyar reforzar la respuesta espontánea local.

Algunas emergencias requieren la *necesidad de entrega muy rápida y muy específica proveniente de otras áreas*, y a veces desde otros países. Puede ser el reabastecimiento de pequeñas cantidades de productos médicos críticos en emergencias mayores; entrega de equipos de comunicaciones o generadores para instalaciones indispensables; o suministro de útiles de reparación específicos para sistemas de **“Recursos vitales”** tales como suministro de agua, sanitarios, energía eléctrica o servicios de radiodifusión. Esto lo logran, a menudo, pequeños equipos en uno o dos vehículos, que entregan, en un lugar particular, los suministros solicitados o asignados previamente. La selección de la mercadería se determina según el riesgo que corre un grupo de personas en particular, y las necesidades estratégicas específicas para reducir o eliminar ese riesgo. Estas acciones precisas y pequeñas son unas de la más eficaces, ya que pueden planificarse en detalle a todo nivel. Las organizaciones internacionales pueden desempeñar un importante papel de apoyo. Este también es un aspecto en el cual los países vecinos pueden aportar un valioso apoyo mutuo.

Las condiciones en las cuales se necesitan cantidades más grandes de ayuda externa, son por lo general, más limitadas de lo que opinan muchos observadores. Consecuentemente, se ha comprobado que muchos de los productos de socorro suministrados internacionalmente y llevador por aire a los países afectados por desastres naturales repentinos son inadecuados e innecesarios. Estos productos pueden también crear barreras en la entrega de artículos más importantes. A veces, se presenta un gran desafío administrativo buscando medios para *limitar y priorizar la entrega de socorro*. Prevenir la entrega de artículos innecesarios puede, en sí misma, contribuir notablemente al manejo más eficiente del socorro y recuperación. Algunas emergencias repentinas con el tiempo crean la necesidad de un transporte organizado y del manejo de materiales a gran escala, pero usualmente en una etapa más tardía. En el caso de ciclones y terremotos, gran parte de la demanda de servicios logísticos tiene que ver con la limpieza de escombros, rehabilitación de los servicios y el traslado de material y recursos para la reconstrucción.

Transporte de mercadería en grandes cantidades

Las cantidades grandes de alimento de socorro y de otros artículos básicos se necesitarán especialmente en situaciones donde la hambruna o el conflicto ya ha resultado en el desplazamiento masivo de población, o en áreas aisladas durante un largo período a cause del conflicto. También habrá necesidad en áreas donde (por diversas razones) un número cada vez mayor de personas no puede comprar alimentos y donde el traslado de la población todavía no ha ocurrido. Sin embargo, se consideran también ahora en forma rutinaria otras situaciones que tienen que

ver con intervenciones del mercado, compra de ganado o distribución de dinero efectivo; especialmente donde se ha anticipado la crisis y donde las agencias operacionales tienen gran conocimiento y contactos a nivel local.

El transporte de grandes volúmenes de mercadería para grandes poblaciones es un desafío importante de planificación y manejo. Operaciones de este tipo son extremadamente costosas y generalmente requieren varios meses para montarlas. Se necesita personal altamente capacitado. No obstante, la logística para grandes cantidades de productos para refugiados y personas desplazadas tiene el potencial de salvar más vidas que cualquier otra actividad de socorro.

Traslado de personas

Recientemente, han habido varias operaciones de logística manejadas internacionalmente para **reubicar a un gran número de personas** afectadas por emergencias. Antes de la Guerra del Golfo, hubo una enorme operación para repatriar trabajadores extranjeros que huían de Irak. Además, han habido varios programas de repatriación de refugiados incluyendo el retorno de cientos de miles de personas.



Honduras, Refugiados salvadoreños en repatriación voluntaria a El Salvador.

D. Bregnard/ACNUR

Participación militar

La logística del socorro tiene ahora otra dimensión desde que se cuenta con la participación cada vez mayor de **fuerzas de la ONU encargadas de mantener la paz y otras unidades militares** tanto en su papel de escolta como en el transporte de socorro. La tendencia a usar aviones de transporte militar para trasladar suministros de socorro en grandes cantidades es cada vez mayor, especialmente para abastecer áreas cuyos caminos de acceso son demasiado difíciles o demasiado peligrosos. La forma en que se distribuye el costo excesivo de dichas operaciones es un tema sumamente polémico en la comunidad que presta socorro. Debido al creciente número de operaciones de socorro para ayudar a las víctimas de conflicto civil, la participación militar en la logística humanitaria es ahora muy alta en la agenda internacional. Tal vez la lección que se ha aprendido es la necesidad de tener confianza y en entendimiento mutuo entre los colaboradores cuya inclinación natural ha sido a menudo la de no tomarse en cuenta entre sí.



Participación militar

P. *¿Cuáles son algunos de los sistemas de “recursos vitales” vulnerables en su comunidad o país?*

R. _____



P. Describa una operación de transporte de “mercadería en grandes cantidades”.

R. _____

P. En el caso de los desastres nombrados abajo, ¿cuáles serían algunas de las posibles necesidades de servicio logístico pertinente?

R. Terremotos y ciclones: _____

Hambruna o conflicto/desplazamiento de población: _____



■ ESTUDIO DE CASO

La operación de socorro de emergencia en Etiopía, 1984-85

Primera Parte – Organización

En noviembre de 1984, la ONU abrió la Oficina de Emergencia para Etiopía (OEOE) en respuesta a la sequía y hambruna que afectaba a 7.9 millones de personas. Se nombró un Representante Residente con la tarea de coordinar una operación de socorro de emergencia internacional. A raíz de la críticas surgidas por la lentitud de la respuesta internacional ante la crisis, el residente tuvo que trabajar rápidamente para movilizar los recursos. Para reparar la deficiencia de los convenios existentes, la OEOE de la ONU asumió la tarea de reportar los cambios de necesidades a medida que la crisis evolucionaba, basándose en evaluaciones de donantes, ONGs y autoridades de Etiopía, al mismo tiempo que presentaba informes sobre la distribución del socorro.

La OEOE fue rápidamente dotada de un equipo mínimo. El Representante Residente contrató a un grupo de inspectores de terreno con objeto de mantener informado a los donantes. En segundo lugar, hubo que llegar a un acuerdo entre funcionarios de gobierno de la Comisión de Rehabilitación y Socorro (RRC) y los donantes internacionales sobre la estimación de necesidades. Se concluyó que se necesitaría, para el próximo período de 12 meses, un total de 1.330.000 toneladas métricas de

alimento. En tercer lugar, era necesario mejorar la red de logística para manejar la vasta cantidad de alimentos, suministros médicos, materiales para albergue y otros artículos de subsistencia.

Fue aparente en los estudios iniciales de evaluación sobre la capacidad logística de Etiopía, conducida por el PMA en 1984, que el principal obstáculo logístico sería la escasez de camiones. Sin embargo, era necesario realizar mejoras en el puerto de Assab antes que llegara la ayuda de alimentos. El alimento y los otros suministros de socorro fueron embarcados a los dos puertos marítimos de Etiopía; Assab y Massawa, y también al puerto de Djibouti que está comunicado por ferrocarril con Etiopía. Se hicieron arreglos en el puerto de Assab dotándolo de equipos tales como camiones de volteo, máquinas ensacodoras, tractores y remolques portuarios y más trabajadores. Estos aportes, provistos durante un período de seis meses a fines de 1984 y comienzos de 1985, aumentaron la capacidad de descarga (almacenaje) del puerto desde 135.000 toneladas métricas por mes a 180.000 a 200.000 toneladas métricas por mes. La capacidad del puerto de Massawa alcanzó 15.000 a 24.000 TM y Djibouti pudo descargar en Etiopía unas 15.000 a 20.000 TM.

El ambiente operacional

La logística del socorro debe, a menudo, ser organizada rápidamente bajo graves restricciones. Entre estas restricciones se incluye la infraestructura de logística existente previamente en el área afectada, los factores políticos, el daño causado por el desastre y, algunas veces, las condiciones de seguridad en el entorno de las áreas de operación.

La eficacia total de la logística de socorro depende, a menudo, del *nivel de inversión previa* en la infraestructura de los sistemas de comunicación y en el transporte y hasta qué punto se han considerado los requerimientos de socorro en la planificación de esa inversión. La eficacia también depende de la medida en que se ha considerado y compensado la vulnerabilidad de aquellos elementos a las diversas amenazas.

Capacidad

En muchos países menos desarrollados, la infraestructura física y económica puede ser una barrera grave para la logística de socorro. Uno de los problemas enfrentados es la limitación en la capacidad de los puertos y aeropuertos, la escasez de espacio seguro de bodegaje y las dificultades en el manejo y empaque de la mercadería. Los sistemas de caminos y transporte ferroviario están a menudo en malas condiciones, los puentes que tienen límites de peso y altura y otros obstáculos. Parte de la ruta es a veces intransitable durante las lluvias. En el caso de los ferrocarriles, los problemas debido a la escasez de locomotoras y vagones y el deterioro de la vías limitan también las entregas de emergencia. En muchos países hay una periódica escasez de combustible y una escasez general de repuestos y otro tipo de suministros. El sector del transporte comercial tal vez no cuente con capital suficiente.

La falta de capacidad es especialmente grave cuando surgen otras demandas competitivas. Por ejemplo, cuando un país es altamente dependiente, desde el punto de vista económico de sus cosechas y de la exportación de cultivos comerciales, los dueños de camiones comerciales se pueden ver estimulados a no comprometer sus recursos en operaciones de socorro. Puede también surgir una competencia entre las agencias voluntarias privadas para obtener la limitada capacidad de transporte.

Política

En el control de grandes cantidades de alimento usualmente hay una gran influencia política. Las instituciones y los grupos tienden a competir entre ellos para obtener acceso a la cadena distribuidora de mercadería. Aquellos que controlan los puertos y bodegas, por su posición, pueden a menudo desviar los productos o retrasar los embarques durante semanas.

Las condiciones resultantes del desastre también presentan graves limitaciones. Por ejemplo, daño a la infraestructura física; obstrucción de caminos a causa de los escombros; inundación o deslizamientos de tierra; destrucción de los sistemas de telecomunicaciones; y trastorno en la importación de insumos críticos tales como combustible y repuestos.

Capacidad



En el control de grandes cantidades de alimento usualmente hay una gran influencia política.



Camión de la ONU quemado por rebeldes en Eritrea.

Sheila Reed

Conflicto

El conflicto causa problemas especiales. Ataques a los vehículos de socorro y trabajadores que prestan socorro, y cierre de las rutas debido al riesgo de minas o emboscadas. También son atacados los centros de suministro y los puntos de distribución. El daño a los puentes y otras instalaciones produce grandes atrasos; además, la inseguridad general disuade a que los contratistas comerciales operen en algunas áreas.

P. ¿Cuáles son las limitaciones infraestructurales para realizar una logística de socorro eficiente en muchos países en desarrollo? ... ¿en su país?

R. _____



RESPUESTAS (de las páginas 11 y 12)

1 – Abastecimiento de agua, saneamiento, energía eléctrica, comunicaciones, alimento.

2 – Ocurre principalmente cuando hay desplazamiento masivo de la población y una necesidad urgente de socorro que requiera el traslado de grandes cantidades de alimentos y de otros artículos básicos.

3 – *Terremotos y ciclones:* limpieza de escombros, rehabilitación de servicios, traslado de materiales y recursos para la reconstrucción.

Hambruna o conflicto/ desplazamiento de población: alimentos, medicinas, equipo para suministro de agua.

Planificación para aplicar en forma eficaz los programas de logística

La planificación y la anticipación son piedras angulares para una buena logística. Esta planificación debe basarse en un conocimiento amplio del medio ambiente operacional incluyendo los aspectos geológicos, técnicos, políticos y físicos. En la creación de cualquier operación de logística de socorro nueva también se requiere un **plan de ejecución y operación** apropiado, que sea entendido y aceptado por todos los participantes.

En la primera parte del plan es necesario describir las tareas que deben realizarse para crear el sistema, indicando sus vinculaciones y su secuencia. Se debe indicar los recursos con que se cuenta (y quien los suministra), y describir cómo se medirá el progreso. En el plan de operaciones será necesario establecer los objetivos y responsabilidades de la entrega de socorro, con los horarios propuestos para cumplir estos objetivos y la forma en que operará el sistema de control. Usualmente, todos los planes de actividades logísticas deberán ser coordinados con planes de otros sectores operacionales de socorro. Todos los planes deben considerar la posibilidad de que el sistema se interrumpa, de modo que hay que tener reservas, capacidad extra y procedimientos alternativos incorporados. Es especialmente ser flexible en situaciones de conflicto o caos en la administración civil.

Sistemas de información y control

Un componente esencial en toda ejecución es el diseño y la introducción planificada de sistemas de información y control. Cualquiera sea su tipo, tamaño o duración, las operaciones logísticas necesitan procedimientos para mantener un control de cuentas y monitoría regular del desempeño, en base a estándares realistas y evaluados continuamente. La mercadería (o el equipo, o las personas) debe ser trasladada sistemáticamente y en forma segura a través de una serie de etapas. El control depende de procedimientos fidedignos para registrar y reportar la cantidad, ubicación y condición de la mercadería, dónde y cuándo se hará el próximo traslado y quién es responsable en cada etapa.

Para contabilizar los productos en forma precisa se requiere un serie completa de formularios, hojas de ruta, registro de existencias y formatos de notificación. Aunque existe actualmente modelos estándares ya establecidos, estos deberán ser adaptados a las condiciones locales. La documentación y procedimientos deberán, por lo general, diseñarse antes de que surja una emergencia. En todo plan de preparación es indispensable tener la documentación lista para ser usada. Cuando ocurre la emergencia, los sistemas de control, formularios y procedimientos deben estar listos tan pronto como comienza el embarque. Una vez que se inicia la operación, es casi imposible reconstituir, después de efectuada, la notificación de control de mercadería.

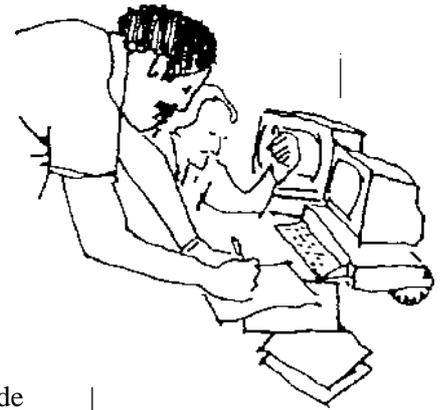
La disponibilidad de computadoras baratas y de alta potencia, base de datos, software y equipo de comunicaciones portátil ofrece nuevas oportunidades para el control administrativo. Une de los beneficios es la planificación y programación de operaciones más rápidas y el seguimiento y notificación más preciso y rápido del traslado de la mercadería. Igual como sucede con los sistemas manuales, es esencial realizar un análisis inicial minucioso del contenido y circulación de la información, lo cual debe comenzarse durante la etapa de planificación.

P. ¿Cuáles son las pautas de contenido general para llevar a cabo la logística y el plan de operaciones?

R. _____

P. Nombre algunas de las herramientas necesarias para llevar a cabo el plan.

R. _____



Participación internacional

El grado de la participación internacional en la logística del socorro varía enormemente. Algunas operaciones son principalmente de responsabilidad del gobierno, pudiendo las organizaciones internacionales todavía desempeñar un papel limitado. Por ejemplo, procurando coordinar embarques de parte de fuentes internacionales. Sin embargo, el control de la operación permanece totalmente en manos de las autoridades nacionales. En otras situaciones, por ejemplo en crisis de refugiados, emergencias de alimentos y conflictos, la participación internacional comienza desde las primeras etapas. En estos casos, una de las agencias de la ONU puede manejar algunas de las logísticas de socorro internas; a menudo con el respaldo de consultores especialista o con asociados ejecutores de ONGs. Desde el punto de vista internacional, el sistema de la ONU puede desempeñar un importante papel de coordinación de los insumos de donantes hacia las áreas afectadas por el desastre. Una lista de los diversos actores y de sus competidores aparece en el Anexo A, al final de este módulo.

El sistema de la ONU

El sistema de la ONU también puede ayudar en la mitigación y preparación en el sector de logística. Las agencias de la ONU pueden ayudar en la rehabilitación del sistema de transporte, y en la evaluación de las estrategias de transporte necesario para la recuperación económica nacional. El sistema de la ONU también enfrenta un nuevo desafío ayudando a que se cumpla con los requerimientos globales cada vez más crecientes de personal experimentado de la ONU y del gobierno nacional y de consultores especialistas en operaciones de logística de socorro.



RESPUESTAS

(de las páginas 14 y 15)

- 1) Infraestructura de logística existente previamente, falta de capacidad, factores políticos, daño por agentes del desastre, ambiente de seguridad local.
- 2
 - Recursos, vínculos y secuencia para crear el sistema.
 - Objetivos y programas para las entregas de socorro.
 - Información y control de responsabilidad.
- 3 Sistemas de información y control, formularios, hojas de ruta, computadores y equipo de telecomunicaciones son las herramientas requeridas para llevar a cabo un plan de operación de logística.

P. Nombre algunas agencias de su país que pueden ayudar en una operación de logística.

R. _____



■ *RESUMEN*

- La logística de emergencia es un “ejercicio de sistemas” que requiere:
 - la entrega de suministros apropiados en buenas condiciones, en el lugar y en la fecha que se necesitan
 - una gran variedad de transporte, a menudo improvisado a nivel local
 - entregas limitadas, rápidas y específicas desde fuera de la región
 - un sistema por el cual se de prioridad a los diversos insumos de socorro
 - almacenaje, montaje y traslado de grandes cantidades de mercadería
 - traslado de personas
 - posible participación militar (especialmente en casos de conflicto civil)

- El ambiente operacional afecta en gran medida las operaciones de logística. Los principales factores que configuran la respuesta son:
 - capacidad de la infraestructura
 - política de la situación
 - conflicto civil en el área de las operaciones

- La planificación eficiente de los programas de logística requiere tanto de planes de ejecución y operación como de sistemas de información y control.

- La participación internacional en las operaciones de logística varía enormemente de una situación a otra. Sin embargo, responden todas o algunas de las siguientes organizaciones: PNUD, DHA, PMA, ACNUR, UNICEF, OMS, CICR, IFRC, ONGs, y cada vez más, los militares.

2

Estructura y organización de la logística de socorro

En esta parte del módulo se explica:

- *el concepto de “cadena de abastecimiento” en el traslado de productos*
- *necesidad de instalaciones y equipo*
- *estructura organizacional y de personal de apoyo*

La circulación del transporte y productos

Consideremos primero la idea de una “cadena de abastecimiento”. El objetivo de muchas operaciones de logística es establecer la equivalencia operacional de una serie de “correas transportadoras” para la entrega de mercadería, usando el tipo más adecuado de transporte. El carácter esencialmente cíclico de la circulación, y la división de la operación en segmentos discretos se puede ver con mayor claridad en operaciones internacionales de suministro de alimentos a gran escala. Sin embargo, los conceptos básicos son los mismos en todos los programas de socorro, cualquiera sea la cantidad trasladada, el modo de transporte y el área involucrada.

Consideremos el ejemplo de socorro provisto a nivel internacional. La circulación típica de la mercadería de socorro se efectúa a través de **un puerto de entrada**, hacia una **bodega primaria** en el puerto o aeropuerto, o cerca de estos, traslado a una **bodega de despacho** para retener el producto, traspaso a un punto **de almacenamiento terminal**, y después la entrega directa o indirecta en manos de los beneficiarios.

La cadena de abastecimiento se divide normalmente en **suministro de largo recorrido y suministro para el futuro** (a veces, se usan los términos “Axial” y “Radial”). Largo recorrido puede incluir transporte por tierra o ferrocarril a distancias de 1000 km o más, cruzando, a veces, una o más fronteras. En el caso de suministro para el futuro, desde las bodegas de existencia estabilizadoras al beneficiario o usuario, usualmente se usan vehículos pequeños en rutas más cortas (y a menudo más difíciles) 100 a 300 km. Cada operación tiene características diferentes, y aún los patrones típicos tienen muchas variaciones, reflejándose la necesidad de llegar un equilibrio entre la rapidez, seguridad y costos de almacenaje y transporte. En el caso de operaciones más grandes y a largo plazo, los patrones de circulación pueden variar de un mes a otro dependiendo de la necesidad de acumular existencias estabilizadoras en los puntos intermedios, y según el caudal de suministro y la urgencia de la demanda. Puede existir la necesidad de contar con transbordo local entre diferentes medios de transporte. Algunas rutas tal vez necesiten vehículos especializados durante todo o parte del año. A veces, algunos artículos o equipo de alto valor puede transportarse por aire y ser entregados directamente a los puntos donde se

OBJECTIVOS DEL ESTUDIO

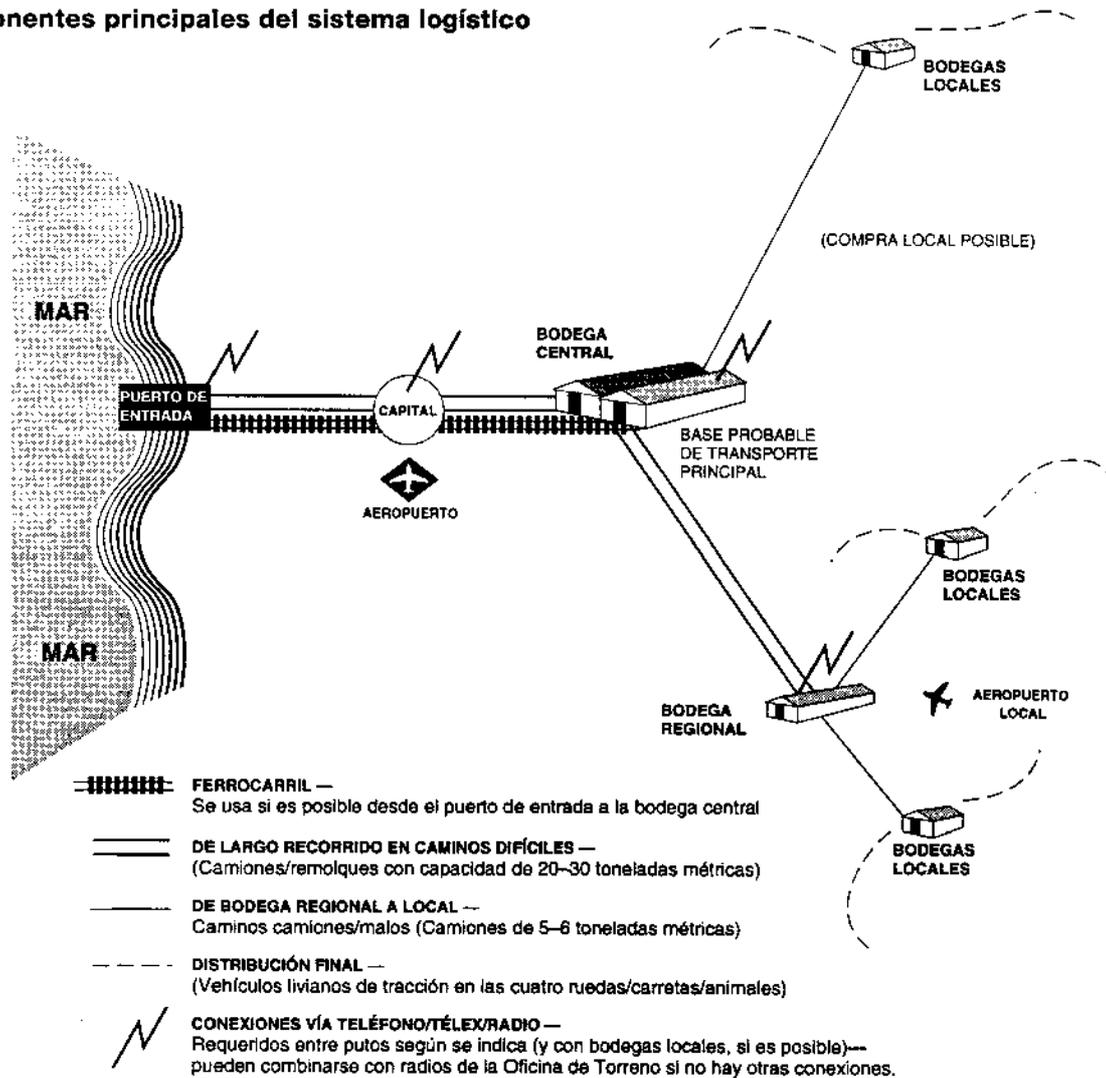
necesitan. A menudo se presentarán circunstancias donde el alimento y otros artículos se compran (o intercambian) localmente y se embarcan directamente a las bodegas de despacho o almacenes terminales.

P. Distinga entre las etapas de la cadena de suministro de entrega de largo recorrido (o axial) y de suministro para el futuro (o radial).

R. _____

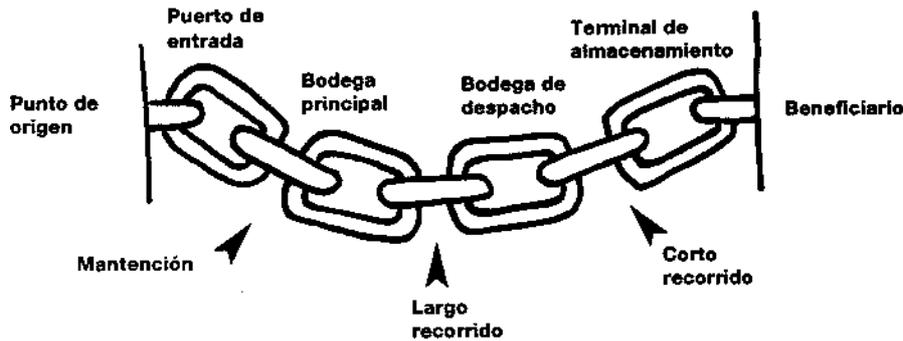


Componentes principales del sistema logístico



En las operaciones de suministro de socorro especializadas, incluyendo muchas de las tareas necesarias en desastres de impacto repentino, se puede incluir sólo un número reducido de personal y vehículos y, tal vez, cubran distancias mucho más pequeñas.

Todas estas variaciones no deben, sin embargo, opacar el concepto básico de circulación de la “cadena” desde el punto de origen al punto de distribución o usuario final, entrometiendo el almacenamiento y los puntos de retención, cuando sea necesario, para regular y controlar la circulación.



La cadena de logística

P. Describa el concepto de “cadena de suministro”. ¿Por qué es una base conceptual útil para la logística de socorro?

R. _____



Instalaciones y equipo

Muchos, aunque no todos, los programas de logística están sumamente capitalizados: dependen de instalaciones fijas costosas, y de componentes físicos estáticos y móviles. Algunas de las instalaciones se concentrarán en un área de base; otras, pueden estar distribuidas dentro de un amplio rango en la región de operación. Dependiendo del tamaño de la operación, pueden incluir alguno o todos los aspectos siguientes:

- Equipo administrativo y oficinas
- Bodegaje de la mercadería: principal, regional, local
- Depósitos de combustible, talleres, tiendas de repuestos
- Estacionamiento de vehículos y puntos de inspección
- Vehículos personales para personal administrativo
- Flotas de camiones y equipo especializado tales como grúas, buque tanque y maquinaria portacarga
- Equipo de comunicaciones
- Acomodaciones para personal en terreno

Los recursos pueden ser de propiedad de una organización de socorro; suministrados bajo convenios de contrato o alquiler por operadores privados; o movilizados por gobiernos que tienen autoridad de emergencia. En un limitado número de casos se requerirá una inversión más substancial en instalaciones (y posiblemente en transporte y otro tipo de equipo). Sin embargo, es importante enfatizar que muchas operaciones de logística permanecen relativamente pequeñas.

Funciones operacionales y de apoyo

Una serie de tareas diferentes deben ejecutarse con cierta armonía para que la operación de logística funcione. En la mayoría de los programas de socorro, estas tareas se agrupan según las siguientes funciones (para operaciones pequeñas) o en unidades organizacionales (para las más grandes).

1. Director/alta gerencia.
2. Funcioner de apoyo central: control financiero, servicios de personal, manejo de seguridad general, planificación estratégica, comunicaciones y manejo de información y relaciones exteriores.
3. Adquisición: compra de artículos necesarios; retiro de suministro de reenvío.
4. Franquía portuaria: paso de mercadería por aduanas, a menudo con ayuda de agentes aduaneros.
5. Control del espacio de bodega/almacenaje: espacio de bodega cerca de puertos y tiendas regionales, con personal de bodega, porteros y personal de contabilidad.
6. Transporte y apoyo en operaciones de transporte: manejo de combustible y repuestos; mantenimiento y reparaciones; control de conductores; mantenimiento de equipo.
7. Programación y planificación y manejo de las operaciones: relacionar la demanda al suministro, asegurar que el envío de alimentos y otros artículos alcance a aquellos que lo necesitan en la secuencia adecuada; selección de los insumos (combustible, repuestos, etc.) necesarios para mantener la operación activa.
8. Control de la mercadería: mantener desde el Centro la contabilidad de lo que se tiene y dónde se tiene; seguir el movimiento de los suministros desde un segmento a otro; asegurar que los envíos se documenten en forma correcta y que se respeten los procedimientos para contabilizar la mercadería.
9. Control de la distribución terminal a los beneficiarios (en operaciones totalmente integradas).

Estructuras organizacionales

En muchas operaciones grandes usualmente es necesario dedicar bastante tiempo para recopilar estas funciones dentro de un sistema estrechamente coordinado. Al principio se podrá improvisar un tipo de organización menos rígida, siguiendo después un control cada vez más centralizado.

RESPUESTA

(de la página 20)

En el suministro de largo recorrido o axial se puede incluir transporte terrestre o ferroviario en distancias de 1000 km o más, a veces cruzando una o más fronteras nacionales. El suministro de reenvío (para el futuro) o radial, cuenta de bodegas de reserva de reenvío al beneficiario o usuario, incluyendo usualmente vehículos más pequeños en rutas más cortas de hasta 100 km.

(de la página 21)

La cadena de suministro representa la "circulación" o transporte de mercadería desde la fuente al punto de distribución, contando con almacenaje y puntos de retención cuando sea necesario. El objetivo es lograr un balance entre la rapidez, seguridad y almacenamiento y costos de transporte. Los conceptos son los mismos en todos los programas de socorro, sin tomar en cuenta la cantidad transportada, el modo de transporte y el área comprometida.

Estructuras menos rígidas

En el caso de muchos desastres repentinos, es posible crear estructuras multi-organizacionales y menos rígidas. Por ejemplo, una compañía comercial de camiones, contratada y controlada por una ONG local, puede trasladar productos que han sido adquiridos y entregados en un aeropuerto por una organización internacional. Se puede usar bodegas de un organismo gubernamental, siendo los puntos de inspección de seguridad y comunicaciones facilitados por el ejército, mientras que el almacenamiento y la distribución terminal lo efectúa un grupo religioso local. La mezcla de documentación improvisada, las responsabilidades ambiguas, las incertidumbres sobre las necesidades y prioridades reales y la falta de una seguridad organizada crea caos. El resultado más común es que desaparezcan los artículos críticos durante días o semanas entre otros productos de socorro, que se distribuyan inadecuadamente a grupos no afectados y que se difunda el robo.

En las emergencias repentinas, la necesidad de transporte de socorro de emergencia tiende a disminuir después de dos o tres semanas. A veces, las agencias individuales u organismos gubernamentales locales deciden ampliar sus funciones de transporte para efectuar operaciones de limpieza y de entrega a grupos seleccionados, pero las operaciones permanecen, a menudo, segregadas y relativamente pequeñas.

El transporte de alimento de socorro en emergencias mayores y en operaciones de refugiados, también tienden a iniciarse en forma bastante mal coordinada. Los departamentos gubernamentales y las ONGs comienzan a entregar el socorro usando cualquier tipo de vehículo y recursos de apoyo disponibles. Inicialmente, hay a menudo pequeñas operaciones de transporte actuando sobre una extensa área, compitiendo a veces entre ellas para conseguir repuestos, combustible y personal capacitado, y compitiendo entre ellas mismas para obtener transporte comercial. A medida que se hace más intensa la demanda, la logística usualmente se consolidará bajo el control de una sola agencia o, por lo menos, de una unidad de coordinación central. El organismo de ejecución serán normalmente quien tenga una base de capital más sólida.

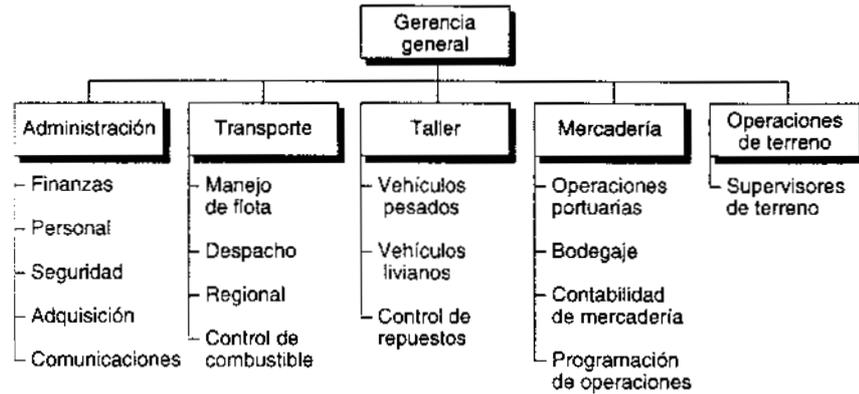
Estructuras unitarias

En el caso de programas mayores, se reconoce ahora que la operación logística será más fidedigna si los procesos de adquisición, franquicia aduanera, bodegaje, control de mercadería y programación son controlados por una sola unidad de manejo de mercadería, teniendo la responsabilidad final un solo individuo. La unidad debe tener autoridad para respetar la rendición de cuentas, para imponer un sistema de control de manejo integrado, para seleccionar independientemente personal honesto y experimentado y para despedir al personal que no se desempeñe según los estándares esperados.

Si se desea ampliar estas funciones básicas hacia una organización global “unitaria” dependerá de las condiciones locales. Hay ejemplos de logística de socorro que ha funcionado satisfactoriamente en casos donde otras actividades son compartidas o subcontratadas. La operación y mantenimiento de la flota de transporte, en particular, puede a menudo contratarse, especialmente cuando hay suficiente competencia comercial, o cuando hay una ONG responsable y con experiencia.

Las oportunidades para contratar servicios de transporte son a veces restringidas. Quienes operan el transporte privado, usualmente no están dispuestos a arriesgar sus vehículos en áreas de combate, o en rutas donde la intensidad de las lluvias puede impedir la circulación durante largos períodos. También, en algunos países existe la tendencia a que algunas empresas privadas de transporte formen monopolios, elevando así las tarifas de transporte en un coeficiente doble.

Organización de logística unitaria



Estructuras gubernamentales

Los servicios de transporte y bodegaje también pueden ser ofrecidos por organizaciones que pertenecen al gobierno. Generalmente, desde el punto de vista de la agencia coordinadora, el control es más difícil y es posible que se produzcan problemas de responsabilidad. Es a veces necesario darles a estas organizaciones de gobierno vehículos y otro tipo de equipo, combustible, repuestos y otros artículos. Aquellos responsables de la logística de socorro no tienen mucha autoridad en cuanto al cuidado del equipo, los costos contraídos, o el desempeño del personal. Cuando la agencia de propiedad del gobierno actúa como monopolio, los administradores de la logística a menudo enfrentan una tarea ardua y frustrante para negociar el mejoramiento de las operaciones.

Distribución

La distribución de la mercadería a individuos y familias en el terreno, se considera generalmente diferente al transporte y manejo de despacho de mercadería en grandes cantidades. La tarea de distribución es comunmente asignada a una agencia diferente. La eficacia de los sistemas de distribución depende, en primer lugar, en gran medida de la forma en que se selecciona e identifica a los beneficiarios. A menudo, esta es una actividad compleja y altamente politizada, en la cual las agencias externas de ejecución tienen influencia muy limitada. Algunos de los problemas más serios de este desvío de la ayuda de socorro ocurre en esta etapa. Intensa experiencia e independencia política son requisitos esenciales de las agencias a las cuales se les ha asignado la tarea de seleccionar a los beneficiarios y de manejar las distribuciones subsecuentes a gran escala.

La eficacia de los sistemas de distribución depende, en primer lugar, en gran medida de la forma en que se selecciona e identifica a los beneficiarios.

P. ¿Qué problemas pueden ocurrir en una organización logística descentralizada?

R. _____



■ ESTUDIO DE CASO

La operación de socorro de emergencia en Etiopía, 1984-85

Segunda Parte – El problema de los camiones

El territorio de Etiopía tiene dos veces el tamaño de Francia, pero tiene el sistema de caminos más deficiente del mundo. Hay aproximadamente 30.000 km de caminos primarios, secundarios y adyacentes de los cuales menos de la mitad son de asfalto o ripio. La región interior montañosa tiene muy pocos caminos y sólo se puede tener acceso a la mayoría de las áreas a pie o en burro. El terreno escarpado y las malas condiciones de los caminos causan un rápido deterioro de los vehículos. Era necesario que cada vehículo tuviera al año cuatro juegos de neumáticos (llantas) con ciertas especificaciones. Un promedio de 50 camiones fallaban cada mes quedando fuera de servicio.

Para complicar más las cosas, las actividades de los grupos rebeldes en las provincias del norte de Eritrea, Tigray y en menor medida en Wollo y Gondar imponían riesgos de seguridad en el transporte terrestre. Era necesario contar con escolta armada en estas áreas y el viaje en convoy de lento movimiento era un proceso regular. Debido al conflicto, las operaciones de transporte terrestre eran interrumpidas con frecuencia.

A comienzos de 1985, la presión para aumentar la extracción desde los puertos llegó a su cúspide. Los camiones del gobierno dirigidos por el Ministerio de Transporte, unos 4.000, no eran suficientes para

cumplir con las operaciones de socorro y algunos estaban en malas condiciones o relegados a otras actividades que no eran de socorro. Para compensar el déficit, las ONGs comenzaron a establecer sus propias flotas camioneras importando nuevos camiones o contratando camiones privados locales o empresas camioneras de Kenya. El Representante Residente de la ONU creó un Fondo de Transporte de la ONU al cual contribuyeron países donantes un total de US\$2.9 millones, cantidad que fue usada principalmente para obtener neumáticos y repuestos y subvencionar el transporte de alimentos de ONGs. La AID y "Band Aid" proporcionaron una unidad de transporte ONU/PMA con 100 camiones.

Con el tiempo, el número total de camiones ofrecidos por donantes alcanzó a 1.100 a comienzos de 1986. Sin embargo, la administración y servicio de la flota era muy difícil ya que se incluían 47 marcas diferentes de vehículos y más de 100 modelos. Los problemas se debían a la disparidad de los semiacoplados y remolques que no podían combinarse ya que los acoplamientos eran diferentes, y el envío de neumáticos y camiones no era útil para las condiciones existentes en Etiopía. Una de las razones de esta falta de uniformidad se debía a la falta de coordinación y de control en las importaciones efectuadas por las ONGs y al rápido inicio del programa de emergencia, por lo cual era difícil evitar las improvisaciones.

■ *RESUMEN*

- La estructura y organización básica de la logística de socorro se basa en el concepto de La “cadena de suministro”. Los componentes o “vínculos” de esta cadena son los siguientes:
 - puerto de entrada
 - bodega principal
 - bodega de despacho
 - punto de bodegaje terminal

- El sistema de logística puede ser respaldado por instalaciones y equipo adecuados para llevar a cabo las siguientes funciones:
 - administración
 - respaldo central
 - adquisición
 - franquicia portuaria
 - bodegaje/almacenamiento
 - transporte
 - programación
 - comunicaciones
 - control de mercadería
 - control de distribución

- La estructura organizacional usada en los sistemas de logística se puede categorizar como sigue:
 - estructuras menos rígidas
 - estructuras unitarias
 - estructuras gubernamentales

RESPUESTA

(de la página 25)

La desaparición de artículos, entre otros productos de socorro, la distribución inadecuada, el robo, el caos, la competencia por repuestos.

3

Preparación para la logística

Esta parte del módulo analiza la función del Equipo de Manejo de Desastres de las Naciones Unidas (UNDMT) en preparación para las operaciones de logística. Al leer esta parte usted obtendrá una base para:

- *evaluar la vulnerabilidad de los sistemas de logística*
- *conducir evaluaciones de los recursos*
- *analizar planes de preparación de logística*
- *analizar sistemas de información de emergencia*
- *establecer procedimientos de seguimiento y rastreo*

Es esencial asegurar que en un plan de preparación nacional se hayan cubierto los aspectos de logística. Es necesario considerar también la logística al planificar la función del UNDMT y su respuesta en apoyo a las autoridades nacionales. Un entendimiento detallado de la vulnerabilidad de la infraestructura de la logística ante amenazas naturales y de otro tipo debe hacer hincapié en el proceso de planificación operacional. Cada vez que sea posible, serán necesario diseñar iniciativas de desarrollo en el transporte y en los sectores relacionados para proteger y superar las capacidades de logística de emergencia, y no deberán en ningún caso contribuir al aumento de la vulnerabilidad de la infraestructura de transporte.

Planificación de logística de emergencia

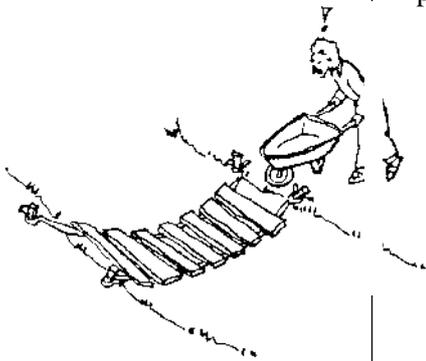
La funciones relativas de las autoridades nacionales y del UNDMT durante la preparación variarán según las características del desastre del país afectado y del estado de la preparación nacional. Donde ya existen planes y sistemas establecidos, casi todo el análisis estará a cargo de las autoridades nacionales. La aportación de la ONU usualmente se limitará a actividades específicas de enlace y técnicas. La necesidad fundamental será establecer la función precisa del sistema de la ONU en apoyo a la respuesta nacional. Donde la planificación es débil o no existente, el UNDMT tal vez deba tomar la iniciativa para revisar todos los aspectos de preparación de la logística y ayudar a formular planes de contingencia.

Análisis de la vulnerabilidad de la infraestructura

Es necesario que la evaluación de la vulnerabilidad tenga un enfoque sistemático y estructurado, reuniendo al personal de los ministerios gubernamentales nacionales, a personal técnico especializado y a las organizaciones que probablemente brindarán servicios de logística de emergencia. El DMT Nacional (Equipo para el Manejo de Desastres) puede desempeñar una

OBJECTIVOS DEL ESTUDIO

La necesidad fundamental será establecer la función precisa del sistema de la ONU en apoyo de la respuesta nacional.



función importante en esto. Los especialistas de la ONU pueden ofrecer cierta ayuda técnica. El enfoque variará según las condiciones locales, pero probablemente incluirá lo siguiente:

- Trazado de mapas y revisión sistemática de los elementos claves de la infraestructura de transporte nacional (puerto, camino y ferrocarril y aire); p.ej., capacidades y limitaciones en rutas estratégicas, embotellamientos críticos en puentes y transbordadores, disponibilidad de comunicaciones y riesgo de interrupciones debido a impactos de la amenaza. Una mayor preocupación será la vulnerabilidad de los puertos y aeropuertos ante amenazas naturales. Por ejemplo, daño causado por ciclones a los hangares, bodegas, equipo de reabastecimiento de combustible y de manejo de carga, y el impacto de los terremotos en sistemas críticos.
- Revisión de posibles efectos secundarios del desastre, tales como obstrucción de caminos causado por el traslado de la población de las áreas afectadas.
- Analizar registros anuales climáticos para observar cómo el clima puede limitar la capacidad del sistema de transporte en diferentes épocas del año.
- Monitorear regularmente modificaciones mayores y nuevas construcciones que puedan producir limitaciones y desvíos temporales; por ejemplo, restricciones de peso, altura o ancho del puente debido a reparaciones.

Revisión de recursos estratégicos disponibles para apoyo de logística

Este debe ser un proceso continuo; en muchos países, las inversiones nuevas y las iniciativas de desarrollo cambiarán rápidamente el patrón de los recursos disponibles. En general, es necesario considerar las siguientes actividades:

- **Elaborar un inventario** de los recursos del país de los diferentes tipos de suministro que se podrían necesitar con poco tiempo de aviso en una emergencia, incluyendo equipo médico, alimento, artículos de albergue, combustible y equipo de rescate. En el análisis se debe considerar el tiempo de preparación para suministrar los artículos críticos.
- **Revisión de los medios de transporte** para trasladar suministros y personas. Deberá hacerse una revisión detallada de la capacidad de los contratistas comerciales, tales como tamaño de la flota, capacidad, ubicación de los servicios y tarifas. Se debe prestar especial atención a las operaciones de socorro ya en marcha. En países donde ya existe una operación de socorro de alimentos o refugiados, se puede ya haber creado, desde hace varios meses o años, una organización de transporte de socorro especializada. Estas organizaciones suelen ser muy valiosas en algunos desastres naturales ya que ofrecen un sistema establecido y fidedigno para recibir, liberar, transportar y almacenar donaciones de alto valor, el cual se podría ampliar con facilidad. Sin embargo, de todas maneras se deberán cumplir las demandas vigentes de la operación de socorro actual.

Entre otros recursos que podrían utilizarse para aumentar los recursos de transporte departamental existente se incluye una agrupación de vehículos de transporte pesado provenientes del gobierno. Además, muchas autoridades locales suelen tener pequeñas flotas de vehículos del departamento de obras públicas. En el inventario se debe incluir el número, tipo y disponibilidad de camiones controlados por ministerios del gobierno.

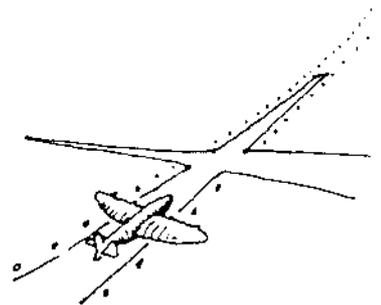
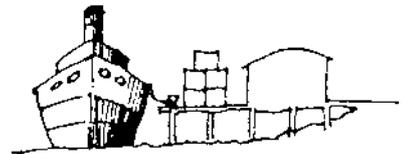
En algunos países, los ferrocarriles trasladan grandes cantidades de alimentos. Una revisión de la logística debe incluir la capacidad de transporte diario y límite de carga en las líneas; la disponibilidad estacional de los vagones y locomotoras; y estimación de la confiabilidad.

- **Examinar los sitios** de base de operación de logística, almacenaje regulador y abastecimiento de combustible. Podemos incluir los servicios de transporte actuales, manejados comercialmente y por el gobierno; grandes instalaciones de bodega; y fábricas u otras instalaciones que puedan adaptarse.
- **Revisar la disponibilidad de piezas de repuesto** e instalaciones de reparación. Puede haber grandes talleres públicos o privados para ofrecer servicios a la operación en general. Sin embargo, será necesario tener políticas claras para las asignaciones y programación.
- **Revisar la capacidad del puerto y aeropuerto** para manejar la mercadería de socorro en diferentes escenarios.

Puertos – Examinar las instalaciones portuarias para el manejo a granel, almacenaje en el malecón y empaque. Revisar las estadísticas portuarias e identificar cuáles son las épocas del año en que el puerto tiene normalmente su capacidad máxima. Considerar las necesidades de almacenaje y manejo del embalaje. Revisar los asuntos de relaciones laborales en los puertos y aeropuertos. Pedir consejo sobre convenios de importación a agentes aduaneros y agentes de despacho y a compañías de inspección de carga.

Aires – En lugares donde se planean operaciones de transporte aéreo, pedir consejos a expertos (de ministerios, personal superior de aeropuertos y personal de la OACI local) sobre los tipos de aviones que pueden operar, la capacidad del aeropuerto y los requisitos de aterrizaje, tales como iluminación y dispositivos de navegación. Considerar la necesidad de equipo de manejo de carga, incluyendo montacargas y alumbrado; mano de obra para descarga; y convenios para un seguro reabastecimiento de combustible y arranque del motor. Examinar las opciones de operaciones con helicópteros de emergencia donde se planifican operaciones de evaluación (incluyendo aviones militares y de la policía) y la disponibilidad de fletes aéreos.

- **Explorar otras opciones de transporte.** Las naves de costa y río a menudo ofrecen otra ruta para los suministros de socorro en una emergencia, pudiendo usarse también en operaciones de evacuación y rescate. Revisar la disponibilidad de navíos comerciales y gubernamentales, incluyendo barcas remolcadores y embarcación de desembarco.



Lista de verificación para planificar logística de emergencia

- ✓ Analizar la vulnerabilidad de la infraestructura (puerto, caminos y ferrocarril y aire).
 - ✓ Revisar la disponibilidad de recursos estratégicos para apoyo de logística.
 - ✓ Revisar los planes existentes gubernamentales y de la ONU.
 - ✓ Asegurar que se identifiquen los puntos omitidos en la preparación a nivel gubernamental y de la ONU, y que todas las partes estén de acuerdo en corregirlas.
 - ✓ Cuando sea adecuado, mejorar los planes de logística de emergencia.
 - ✓ Definir cómo se usarán los recursos de la ONU.
 - ✓ Establecer una estructura de coordinación para el apoyo de logística.
 - ✓ Mejorar los planes y preparación de logística de emergencia de la ONU y ONG, incluyendo pasos prácticos para dar apoyo operacional a los equipos de logística de la ONU.
 - ✓ Establecer sistemas de información para el apoyo de logística.
-

Revisar planes y preparación gubernamental de logística de emergencia

Al analizar los planes ya existentes se deberá tomar en cuenta las necesidades en los diferentes tipos de emergencia. Tal vez sea necesario contar con apoyo técnico profesional. En el Anexo B, al final de este módulo, hay una lista de verificación de las preguntas generales que facilitan la iniciación de un proceso en aquellas situaciones donde las agencias externas tienen una función.

Fortalecimiento de la infraestructura e instituciones locales para apoyar la logística de emergencia

Los mayores beneficios que aporta la protección contra desastres provienen generalmente de iniciativas de desarrollo a largo plazo diseñadas con gran esmero, con objeto de aplicar la mitigación de desastres en estructuras e instituciones. Sin embargo, también es posible lograr mejoras en las medidas a corto plazo enfocadas hacia áreas claves de riesgo y vulnerabilidad.

A continuación se indican algunas de estas medidas.

■ Protección física de los recursos claves contra amenazas naturales.

Con una variedad de medidas simples se puede reducir la vulnerabilidad a las amenazas de los sistemas de logística críticos, tales como depósitos de combustible y gasoductos estratégicos, comunicaciones, talleres de vehículos y almacenamiento de piezas de repuesto. Con una evaluación técnica se pueden identificar muchas opciones específicas. Pero más simple aún, con medidas de sentido común se obtienen resultados muy positivos. Por ejemplo, antes de un ciclón se puede reducir considerablemente el daño a las oficinas logísticas, talleres y bodegas con preparaciones básicas para sujetar equipo suelto, reubicar equipo eléctrico, reforzar o reemplazar elevados, y cubrir con tablonos las ventanas. Si se previene el derrumbe de los estantes que contienen piezas de repuesto se pueden ahorrar meses de costosa reclasificación.

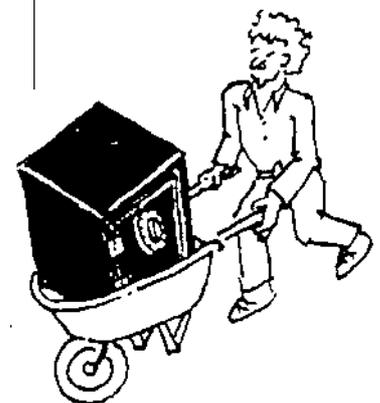
*Aeronavé danado por
Huracán Gilberto*

World Development,
Septiembre 1989.
UNDP/Cherie Hart



- **Protección de los sistemas de suministro.** La respuesta de emergencia local dependerá usualmente de los sistemas locales de suministro en existencia. Por ejemplo, las operaciones hospitalarias y clínicas en los primeros días de un terremoto dependen, en general, del proceso regular de reabastecimiento farmacéutico del Ministerio de Salud, más bien que de algún otro insumo de suministro internacional. Los sistemas urbanos de agua pueden necesitar reabastecimiento de combustible, componentes a base de cloro y otros artículos de consumo. Una de las medidas de planificación más importante es asegurar que estos convenios de reabastecimiento regular puedan seguir funcionando. Las bodegas, vehículos y depósitos de combustibles, talleres y acomodaciones de oficina y comunicaciones deben ser todos inspeccionados para determinar su vulnerabilidad y se debe estimular al personal para que planifiquen la continuación de sus operaciones. Otros trabajo específico de refuerzo u otro tipo de protección identificado por el personal de ingeniería será para el uso eficiente de los recursos. Los obstáculos a las operaciones deberán inspeccionarse sistemáticamente en cada etapa. Considere primero detalles simples; por ejemplo, la iluminación de emergencia básica para operaciones nocturnas, a menudo agiliza considerablemente la respuesta.
- **Asegurar la disponibilidad suficiente de vehículos y personal de logística.** En algunos países, hasta un 40% de los vehículos administrativos de propiedad de departamentos gubernamentales suelen estar fuera de servicio a causa de desperfectos, o por falta de combustible o repuestos. En la fase de emergencia seguramente no habrá suficiente tiempo para reparaciones. Puede ser necesario contar con vehículos adicionales para reemplazar a los averiados o accidentados. También puede ser posible aportar apoyo de reserva para la recuperación y operación de “recursos vitales” estableciendo unidades de transporte de emergencia fidedignas y capacitadas, a las cuales se les puede asignar funciones específicas de emergencia.
- **Asegurar la capacidad de los puertos y aeropuertos** para controlar la llegada súbita de productos de socorro. Recientemente han surgido una serie de iniciativas para mejorar el respaldo internacional en los países que enfrentan la llegada masiva de ayuda desde el exterior. (El proyecto OPS SUMA reproducido en el Anexo C, es un buen ejemplo). Puede ser extremadamente útil si el personal portuario y de aeropuerto se familiariza, antes de ocurrir la emergencia, con los procedimientos que probablemente se usarán. Es importante enfocar la planificación estableciendo “rutas protegidas” para pequeñas cantidades de artículos críticos que se necesitan con urgencia, a través de puertos y aeropuertos congestionados con productos de socorro innecesarios. Es importante tener convenios que simplifiquen la documentación necesaria para salida de aduana y transporte progresivo.
- **Preparación financiera, control del dinero en efectivo y operaciones bancarias.** Gran parte de las operaciones logísticas de socorro crean la necesidad de transferir grandes cantidades de dinero en efectivo. La protección de los medios de comunicación de los bancos, y los convenios previos para asegurar el transporte del dinero servirá generalmente para lograr una operación rápidamente establecida.

Control de dinero efectivo



Recursos externos de logística

La preparación de un inventario de los recursos de logística complementarios, sería un posible punto de partida para definir la forma en que se usarán los recursos externos. Para esto, se puede incluir personal especializado, comunicaciones móviles, vehículos de varios tipos, instalaciones de talleres y equipo de reserva. Casi todos estos recursos se asignarán a proyectos en curso, y las decisiones deberán tomarlas los organismos gubernamentales comprometidos, la ONU y otras agencias según su nueva distribución para operaciones de emergencia.

Es vital darle prioridad a la asignación de vehículo; las tareas críticas deberán tener primera prioridad. En particular, será necesario reservar suficientes vehículos con sistemas de comunicaciones móviles para el estudio e inspección rápida y para la reubicación de personal de la ONU en emergencias.

Un recurso muy importante puede ser el personal especializado de proyecto de la ONU. Algunas agencias de la ONU tales como el PMA y UNICEF tienen frecuentemente personal de programa profesional que ha manejado importantes programas de logística. Es conveniente pedir su asesoría. En casos donde ya existe una operación de logística de socorro – por ejemplo, para los refugiados – su personal usualmente podrá brindar información útil para planificar la respuesta.

El PNUD tal vez esté coordinando proyectos de desarrollo, incluyendo agencias especialistas de la ONU y consultores técnicos; por ejemplo, para el mejoramiento de la infraestructura del transporte o construcción de puertos a aeropuertos. Este personal también puede estar en posición de asesorar en la planificación en algún tipo de respuesta a la emergencia, particularmente la evaluación del daño.

Estructuras de coordinación

La coordinación de la logística de emergencia debe efectuarse dentro del marco de la estructura del comité de emergencia nacional. Cuando sea posible, deberá haber un solo coordinador de logística a cargo de un grupo de trabajo. Este grupo debe hacer uso de los recursos técnicos y de asesoría de organizaciones nacionales y, cuando sea necesario, de la comunidad internacional.

Los contactos y las relaciones establecidos antes de una emergencia suelen ser muy útiles en el futuro. A nivel local, el personal especializado del gobierno y los representantes de grandes organizaciones comerciales pueden contribuir un caudal de conocimiento. El personal de ONGs y de la Cruz Roja pueden tener mucha experiencia de otras operaciones, aún en lugares donde esas agencias no están actualmente participando en alguna actividad de socorro local. En casos donde se anticipa un traslado de personas a gran escala, el personal de IOM y ACNUR podrán detallar experiencias útiles.

■ ESTUDIO DE CASO

Las operaciones de socorro de emergencia en Etiopía, 1984-85

Tercera Parte – Transporte aéreo

Con objeto de evitar las áreas en Etiopía donde ocurría el conflicto armado, fue necesario transportar por aire el suministro de alimento, en particular a los centros de distribución gravemente afectados de Tigray y norte de Wollo. Las operaciones de transporte aéreo se iniciaron en noviembre de 1984 con 27 aviones de transporte y 24 helicópteros pesados ofrecidos por siete donantes. A principios de 1985, la operación creció con más helicópteros y aviones operados por una ONG, llegando a 76 el total de aviones. La mayoría de las naves aéreas, coordinadas por la RRC (Comisión de Rehabilitación y Socorro), permanecieron en Etiopía durante 1985 y distribuyeron el 15% del alimento de ese año.

Un gran dilema se presentó en cuanto a cómo servir las áreas en las regiones altas que no tenían pistas de aterrizaje. Después de algunos experimentos, un consultor de la ONU creó un plan utilizando aviones de la Fuerza Aérea Real (RAF) y de la Fuerza Aérea Alemana (Luftwaffe) con dos helicópteros polacos. Los helicópteros volaron a los sitios y seleccionaron y prepararon una zona de descarga. Los aviones enseguida dejaron caer el grano que se había ensacado

especialmente en dos o tres sacos, cada uno conteniendo 25 kg y colocados en tarimas de madera que se dejaban caer desde una altura de seis a diez metros sobre el terreno. Ocasionalmente los helicópteros se usaron para transportar grano a lugares aún más remotos inaccesibles por otros medios. El esfuerzo contó con la colaboración de tripulación aérea de la ex-URSS, Alemania, Estados Unidos, Italia y Libia.

Aunque las operaciones de transporte aéreo y descarga aérea presentaban problemas de manejo y mantenimiento sumamente complejos, los esfuerzos humanitarios fueron vitales para salvar vidas en la emergencia. Estas operaciones fueron criticadas por algunos por ser demasiado costosas, pero en efecto, el costo fue compartido por presupuesto de donantes militares y civiles y sirvió de entrenamiento al personal militar. El alimento y los suministros que se dejaron caer fueron suficientes para mantener con vida a 200.000 personas y para ofrecer ayuda médica a más de 12.000. Además, fue un ejemplo de cooperación internacional, contando con la participación de pilotos y tripulación aérea de siete países diferentes.

Sistemas de información

El *Centro de Operaciones de Emergencia (EOC)* nacional del gobierno anfitrión debe ser responsable de recopilar, analizar y distribuir la información para apoyo de logística. Como parte de sus funciones, el UNDMT debería estimular a las autoridades anfitrionas para crear estas capacidades.

El UNDMT también necesitará crear su propio sistema de información suplementario, particularmente para registrar las evaluaciones del daño y para el seguimiento de las peticiones gubernamentales, las promesas internacionales y los cambiantes patrones de demanda.

Sistemas de información de emergencia

Los sistemas de información en casos de emergencia se cubren en detalle en un módulo de entrenamiento DMTP *Control de Información y Comunicaciones*. En emergencias súbitas relacionadas a logística, el EOC del gobierno debería mantener el control de las necesidades específicas en cuanto a las medidas para la reducción de riesgo y los recursos críticos, tales como recursos vitales dañados que necesiten reparación, etc., y hospitales que deban ser reabastecidos. También deberá recibir información continua del cuidado masivo (p.ej., materiales de albergue), estimado y pronosticando el número de personas que necesitarán ciertos tipos específicos de ayuda. El EOC deberá vincular la planificación de logística con la evaluación, considerando el daño del sistema, las condiciones climáticas, combustible y seguridad. También deberá

En la mayoría de las emergencias súbitas, usualmente la atención se centra en los insumos específicos y muy bien seleccionados, tales como artículos necesarios para restaurar la estructura de los “recursos vitales”, alrededor de la cual los sobrevivientes reorganizarán sus propios problemas.



El depósito de suministros del DHA en Pisa ha desarrollado la capacidad de organizar operaciones definidas para situaciones de desastres específicos.

UNDRO News
Enero/Febrero, 1988.

considerar los cambios en la disponibilidad de vehículos y choferes como resultado del desastre. Deberá controlar las tareas actuales de recursos de transporte según la prioridad de los suministros específicos. La programación de la circulación de material usualmente tendrá lugar en un medio de redistribución espontánea desorganizada y, a menudo caótica, de todos los tipos de productos de socorro.

Peticiones internacionales

El gobierno normalmente se verá alentado a canalizar los pedidos de ayuda internacional a través del Residente Coordinador y del UNDMT. En el caso de materiales y otra ayuda no disponible localmente, el Residente Coordinador remitirá la petición al DHA-Ginebra, quien a su vez, tratará de movilizar y coordinar los ingresos de los donantes internacionales. El DHA-Ginebra comunicará el estado de estas peticiones al gobierno mediante el Residente Coordinador.

Una función del Residente Coordinador y del UNDMT será asistir al gobierno anfitrión en dar prioridades a pedidos específicos a los donantes internacionales. En la mayoría de las emergencias súbitas, usualmente la atención se centra en los insumos específicos y muy bien seleccionados,

tales como artículos necesarios para restaurar la estructura de los “recursos vitales”, alrededor de la cual los sobrevivientes reorganizarán sus propios problemas. Sin embargo, las condiciones de los desastres varían, y las decisiones deberán basarse en evaluaciones detalladas del terreno.

Los pedidos tendrán lugar, a menudo, en un ambiente donde la ayuda espontánea llega cada vez más rápida, alguna de esta innecesaria. Sin embargo, por razones diplomáticas, este material deberá controlarse, acusar recibo y ser considerado en peticiones futuras. Al mismo tiempo, deberá hacerse un seguimiento cuidadoso de la llegada de artículos críticos, y remitirlos rápidamente a los lugares donde se necesitan.

Seguimiento

Para completar el seguimiento se requieren tres series de datos con información sobre las peticiones, las promesas y las llegadas. Cuando sea posible, esto deberá compartirse con el EOC nacional y el UNDMT. Algunas llegadas se registrarán normalmente mediante algún sistema de manejo de suministro establecido para el seguimiento de artículos especializados tales como suministro médico. La lista en la página siguiente sirve como pauta para establecer sistemas de seguimiento de peticiones y promesas de mercadería de socorro.

Los requerimientos del manejo de información de logística en emergencias de alimentos y refugiados serán normalmente de responsabilidad del departamento de ayuda alimentaria del gobierno anfitrión pertinente, del PMA, ACNUR y de cualquier otro organismo ejecutante. En algunas áreas de crisis, el envío de una sola cantidad grande de alimento puede determinar la sobrevivencia de miles de personas. El retraso y las omisiones aunque sean muy pequeñas pueden tener a veces consecuencias enormes. **Todos los miembros del UNDMT deberán mantenerse informados de los programas de**

envío de alimentos de emergencia y deberán estar conscientes de la posibles implicaciones del retraso. Un punto crítico que hay que tener presente es el riesgo de confundir la llegada de diferentes “canastas” de alimento. Parte del envío puede ya estar destinado a proyectos regulares de ayuda alimentaria y no para uso en la emergencia. El Anexo D, al final de este módulo, muestra una clasificación estándar de suministros de socorro de desastre.

Peticiones y promesas

Un sistema de seguimiento para determinar en un momento específico qué mercadería se ha solicitado y aquella que se ha suministrado o prometido, podría basarse en la siguiente información.

Peticiones	Promesas
1) Descripción del producto	1) Donante
2) Categoría	2) Descripción del producto
3) Prioridad	3) Cantidad, empaque
4) Unidad de emisión	4) Modo de entrega
5) Cantidad pedida	5) Destino
6) Tipo de empaque	6) Empresa de transporte
7) Fecha requerida	7) Estado actual de la entrega
8) Lugar requerido	8) Fecha de vencimiento
9) Pedido hecho por	9) Fecha de llegada
10) Destinatario	
11) Balance actual	

■ ESTUDIO DE CASO

La operación de socorro de emergencia en Etiopía, 1984á85 Cuarta Parte – El puerto de Assab

A pesar del notable progreso realizado por el PMA para agilizar el retiro de los camiones en el puerto en Assab, Etiopía se experimentó una gran congestión durante toda la operación de socorro. A menudo, los buques tenían que esperar hasta nueve días antes de atracar al puerto debido, principalmente, a la escasez de camiones para retirar los embarques del puerto. La llegada inoportuna de barcos de donantes agravaba este problema, y que a menudo convergían en el puerto con la llegada de productos comerciales tales como fertilizantes y granos que competían por el espacio de desembarque con los buques de socorro. El retiro del puerto era de sólo unas 2.500 toneladas métricas por día ó unas 75.000 TM por mes, dejando a menudo el resto en áreas de almacenaje en malas condiciones. Ocurrieron pérdidas debido al deterioro, a pesar de los esfuerzos para proteger con lonas impermeables los sacos de grano expuesto al sol y a la lluvia.

Savar la mercadería de Assab fue un procedimiento extremadamente complicado. ¡Era necesario firmar más o menos 42 formularios antes de que los camio-

nes pudiesen salir del área portuaria! Muchos de estos, sin duda, estaban duplicados, lo cual aportaba al gobierno ciertos ingresos que tanto necesita, pero que resultaba en una larga espera de los camiones en el puerto. La espera promedio era de 18 horas. Además, el costo en el puerto de Assab era o no de los más altos en África y tema de constantes quejas de los donantes y ONGs.

Importantes mejoras para transar en el puerto de Assab se lograron con el sistema de logística durante 1985. El PAM emitió boletines regulares anunciando la llegada de los buques y proyectando las situaciones de descarga y almacenaje. La ONU OEOE recibía télex diarios respecto a los problemas cotidianos en el puerto, los cuales eran, a menudo, tratados inmediatamente por el Representante Residente conjuntamente con el Ministerio de Transporte. Los donantes atendían los problemas en “reuniones de embarque” semanales sostenidas en la capital, Addis Ababa. Las autoridades portuarias acordaron agregar un tercer turno de trabajo para acelerar los retiros y, finalmente, después de largas negociaciones, se redujeron las tarifas portuarias.

P. ¿Cuáles son algunos aspectos clave de evaluación para la vulnerabilidad de la infraestructura?

R. _____

P. ¿Cuáles son algunos recursos estratégicos de apoyo de logística?

R. _____



■ RESUMEN

En esta parte del módulo se han tratado diversos aspectos de la preparación ante un desastre según se relaciona a los sistemas de logística.

- Tanto el UNDMT como las autoridades nacionales desempeñan funciones en el establecimiento de la preparación de logística.
- La planificación de logística requiere un análisis detallado de la vulnerabilidad de la infraestructura.
- Una revisión de los recursos estratégicos disponibles incluirá:
 - preparación de un inventario
 - revisión de los medios de transporte
 - examen de los sitios
 - determinación de las piezas de repuesto disponibles
 - revisión de la capacidad del puerto y aeropuerto
 - exploración de otras opciones de transporte
- También deberá revisarse la preparación y planes de logística de emergencia del gobierno
- Cuando sea necesario, deberá reforzarse la infraestructura y las instituciones locales como medida de preparación, mediante:
 - protección física de las estructuras claves
 - protección de los sistemas de abastecimiento
 - asegurar la disponibilidad de vehículos y personal
 - asegurar la capacidad en los puertos y aeropuertos
 - establecer preparación financiera
- La coordinación de las estructuras y sistemas de información deberá estar lista antes de producirse el desastre. Esto facilitará la coordinación de:
 - sistemas de información de emergencia
 - pedidos internacionales
 - seguimiento de suministros y promesas de socorro

4

Tareas específicas de preparación

Después de leer esta parte del módulo usted podrá entender mejor las tareas específicas requeridas para poner en práctica los planes de preparación de logística. También usted podrá identificar las necesidades de preparación en su oficina o agencia para:

- *analizar la interrelación de los planes y recursos nacionales y el apoyo de los equipos de logística de la ONU*
- *controlar y monitorear los artículos de alto valor*
- *conducir evaluaciones de las necesidades y daño*
- *controlar los productos de socorro en el punto de entrada*

Apoyo administrativo y de equipo

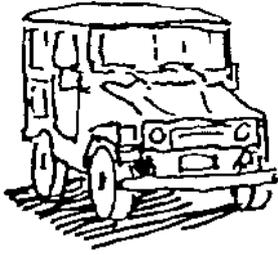
El grado de intervención del UNDMT dependerá del nivel de la preparación nacional. En algunos casos, los miembros del UNDMT pueden necesitar mucho tiempo y esfuerzo en la planificación de contingencia para obtener apoyo internacional coordinado por la ONU para asesorar un sistema de respuesta nacional relativamente débil. En otros casos, cuando se tiene planes y recursos nacionales más extensos, la atención se centrará en asegurar una operación continua o recuperación rápida de las actividades propias de la ONU; mientras se sigue ofreciendo un esquema local para coordinar la ayuda internacional en emergencias excepcionalmente grandes o poco usuales. El Anexo E, al final de este texto presenta algunas lecciones generales para operaciones logísticas a gran escala. Deberán considerarse los siguientes puntos, según las condiciones locales.

Responsabilidad

En una operación mayor, o en una donde se manejen artículos de alto valor, el Coordinador Residente de la ONU deberá estar preparado para designar a un grupo de apoyo de logística/transporte compartido o interno, cuyo personal se responsable de:

- Autorización portuaria o de aeropuerto
- Seguimiento y programación de la mercadería
- Adquisición local de productos y equipo
- Asignación, control y mantenimiento de vehículos
- Respaldo y pago de choferes
- Almacenaje

OBJECTIVOS
DEL ESTUDIO



Movilidad

Es vital que el personal clave sea movilizable inmediatamente después de un desastre, particularmente aquellos que intervienen en la evaluación y establecimiento de oficinas de emergencia de la ONU en áreas afectadas. Las oficina del UNDMT y PNUD deberán preparar un “paquete” básico de apoyo de logística para emergencias, que cuente con vehículos previamente asignados, abastecimiento de combustible, repuestos de emergencia, choferes expertos, mapas y convenios de mantenimiento de emergencia. Es importante que las unidades operacionales sean relativamente autosuficientes durante el período de emergencia. Todos los vehículos de reserva de emergencia deberán tener sistemas de comunicaciones móviles y deberán estar equipados para transportar equipo de supervivencia y repuestos, incluyendo tiendas de campaña, bolsas de dormir y alimentos, combustible extra y diferentes identificaciones de la ONU tales como calcomanías y banderas.

Tal vez sea necesario concertar convenios permanentes para el traslado aéreo de emergencia con objeto de movilizar rápidamente a los equipos de la ONU a lugares donde se les necesite.

Prefabricación

En la medida en que los sistemas de apoyo básicos estén prefabricados, es usualmente una indicación de la experiencia y profesionalismo de la agencia de ejecución. Ejemplos:

- Sistemas de archivo estándar
- Sistema de contabilidad preestablecidos
- Sistemas de control de mercadería estandarizados
- Oficinas de terreno prefabricadas
- Talleres prefabricados
- Requisitos domésticos para acomodaciones del personal

Teniendo sistemas prefabricados se puede ahorrar mucho tiempo y esfuerzo. Sin embargo, aún los mejores arreglos han resultado ser insuficientes. Apoyo de reserva temporal proveniente de la ONU o de ONGs locales ayuda a disminuir los retrasos; como ejemplo práctico podemos mencionar fotocopiadoras, impresoras de computación, equipo de video para evaluación y sesiones de orientación y mapas. Es importante identificar el número de estos artículos en empréstito como parte de los convenios de preparación del UNDMT.

El concepto de prefabricación de módulos para satisfacer las necesidades del sector es una noción que está siendo cada vez más aceptada e institucionalizada. Podemos incluir, logística, agua y equipos de salud completos con personal, equipo y respaldo de los donantes. Por ejemplo, ODA proporcionó unidades de camionaje completas y listas para operar en la ex Yugoslavia.

Telecomunicaciones

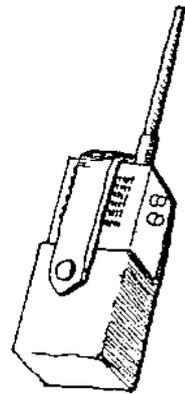
Es esencial tener una red fidedigna de telecomunicaciones. La comunicación radial es la base de una operación eficiente de transporte/logística a cualquier escala y es también vital para usar eficientemente el transporte personal del equipo especializado. La radio se puede usar para cambiar rápidamente la ruta del personal encargado en investigaciones especiales; para dar información sobre las condiciones de los caminos; y para advertir riesgos o problemas específicos. Permite al personal de investigación hacer llamadas para obtener rápidamente suministro y para pedir ayuda para los vehículos dañados o descompuestos. La radio también puede ser un instrumento eficaz en el control de la mercadería. El aviso radial del despacho de carga asegura que el desvío de la carga se pueda detectar rápidamente.

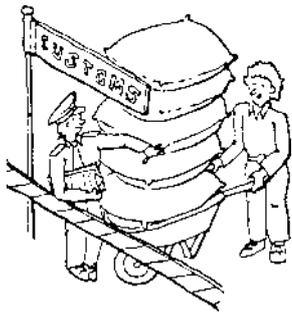
Es importante asegurar que el equipo de comunicaciones (existente y por llegar) sea licenciado y aprobado debidamente antes de la emergencia. Nos referimos también a equipo otorgado a colaboradores en la operación. En el caso de operaciones que durarán largo tiempo, será necesario identificar los servicios de reparación de radios.

Procedimientos de adquisición

El departamento de adquisición usualmente tiene una función crucial en la emergencia. Actualmente los procedimientos de adquisición de emergencia están ya establecidos en muchas de las agencias operacionales de la ONU, y sus sedes normalmente están capacitadas para socorrer a las oficinas de terreno cuando sea necesario. Si se dispone de otras líneas más directas de teléfono, fax y de télex se facilitará y será más eficiente el trabajo del personal de adquisiciones; esto se debe planificar antes de la emergencia. La falta de autoridad en el caso de gastos no planificados representa un gravoso y limitante problema en muchas operaciones. A menudo se necesita una gran cantidad de dinero para comprar combustible, repuestos y otros artículos en el mercado local. Se deberá revisar también los arreglos para el manejo físico del dinero en efectivo y, para ese efecto, reparar las cajas fuertes. El personal de todas las oficinas debe conocer los sistemas de pedido que tenga la organización. También deben estar familiarizados con los servicios que ofrece el sistema de UNICEF-UNIPAC, quienes pueden dar un respaldo vital durante la emergencia.

Será necesario examinar en detalle las oportunidades de adquisición local. La compra local inmediatamente después de un desastre es una fuente importante de suministros esenciales y, a menudo, la única opción a corto plazo. Las ventajas del tiempo de respuesta, los estímulos a la empresa local, y el uso de mercadería y métodos de distribución conocidos deberán ser evaluadas y comparadas con las consideraciones de control, calidad y costo.





El nivel de control debe ser igual al valor e importancia de los productos.

Aduanas

Las cantidades grandes de aprovisionamiento internacional suelen consignarse directamente a organizaciones de las Naciones Unidas, a menudo sin aviso previo. Por lo tanto, será necesario revisar y mejorar los convenios actuales de franquicia y almacenaje de los productos. Se deberá reforzar el personal asignado normalmente para liberar la mercadería de aduana y será necesario contar con medios de comunicación móvil; los miembros de este personal deben ser asignados previamente. Para beneficio del nuevo personal, se deberá documentar detalladamente los procedimientos normales de aduana y cualquier arreglo de emergencia para evitar esos procedimientos. Tal vez sea necesario tener más espacio de bodegaje, además de cargadores y equipo para manejar el material. Estos recursos deben ser identificados, estableciendo contratos permanentes. Hay que estar preparados para transportar artículos en envases con cerrojo que puedan dejarse cerca o en el sitio de las operaciones. Tal vez se necesite una base de datos para el seguimiento de la mercadería que llega.

Embalaje

Se debe prestar especial atención al embalaje de la mercadería. Factores tales como el equipo de manejo determinan el tamaño de cada embalaje individual. Las condiciones de almacenamiento y de transporte determinan la resistencia de cada bulto; por ejemplo, artículos tales como aceite para cocinar en botellas plásticas (usualmente empacadas juntas en cajas de cartón) no se puedan apilar ni toleran el transporte en caminos malos. Entre otros factores hay que considerar la vida útil del producto, el clima, robo, descomposición y resistencia a parásitos.

Seguridad

Es necesario revisar los convenios de seguridad. El acceso a ciertas rutas y pistas de aterrizaje tal vez sea controlado. El personal tal vez necesite autorizaciones y permisos, especialmente en las emergencias. Es necesario establecer convenios para obtener los documentos pertinentes antes, más bien que después, de iniciado el desastre.

Control y monitoría

Después de suceder un desastre repentino, el flujo de productos de socorro usualmente durará un tiempo relativamente corto. Los procedimientos de contabilidad y seguimiento de la mercadería debe ser lo más simple posible, y es importante decidir con sentido común cuándo aplicarlos. El nivel de control deberá ser igual al valor y a la importancia de los productos. En los planes se debe designar a las personas que reciben los productos que llegan y se deberá mantener un registro con las firmas de esas personas. Se deberá documentar los procedimientos para manejar los artículos de alto valor, exigiéndose la firma e identificación de la persona que los recibe. Un sistema básico de documentación cíclica (usando hojas de ruta múltiples) deberá crearse en la etapa de planificación, y también es conveniente tener una reserva de formularios impresos y numerados en un lugar de fácil acceso. El personal de logística de agencias establecidas y especializadas de la ONU, generalmente podrá asesorar en el diseño de procedimientos para el control adecuado de mercadería a nivel local.

En el caso de programas de socorro en grandes cantidades y a largo plazo, las agencias internacionales experimentadas usualmente tienen sistemas estándares de contabilidad de mercadería. Donde es probable que se contará con la participación de agencias locales (tales como una sociedad nacional de la Cruz Roja), como colaboradores en la distribución terminal, una opción sería contratar una compañía local respetable para que maneje la contabilidad, la cual podría redactar una serie de manuales y formularios en el idioma local



Requisitos básicos para controlar el movimiento de productos de socorro

1. Personal de terreno estacionado a nivel local para supervisar y monitorear el recibo y distribución.
2. Procedimientos para dar aviso previo al personal de terreno de las fechas y horas de embarque.
3. Un sistema de inspección en el terreno, con radio y otro tipo de comunicaciones para monitorear y anunciar las llegadas.
4. Almacenaje local seguro para los productos; instalaciones locales o envases con cerrojo.
5. Individuos designados y de confianza, en general, sobre todo de la seguridad de los productos almacenados.
6. Personal diferente responsable de registrar el recibo y envío de los productos desde cada almacén.
7. Un sistema de contabilidad de inventario básico, usando libros de contabilidad y hojas de ruta impresas y numeradas.
8. Convenios para verificar la elegibilidad de los beneficiarios.
9. Convenios para supervisar la distribución entre los destinatarios.

Operaciones de logística de emergencia durante la Guerra del Golfo.

Refugees, Junio, 1991.
A. Hollman/ACNUR

Respuestas específicas oportunas en emergencias súbitas

Las operaciones de transporte terrestre, aéreo y marítimo se necesitan inmediatamente antes y después de un desastre repentino para una serie de tareas diferentes. Dependiendo de la emergencia, estas tareas incluyen:

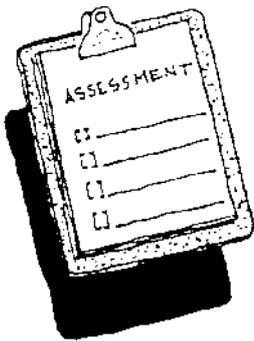
1. Preparación al recibo de la advertencia (p.ej., reubicación de equipo crítico y reabastecimiento de hospitales)
2. Evacuación
3. Evaluación
4. Limpieza de caminos (escombros, vehículos y deslizamientos de tierra)
5. Traslado de víctimas
6. Traslado de equipos de reparación y rescate y de sus equipos
7. Reabastecimiento y rescate de las poblaciones aisladas

Trabajadores del gobierno en la ciudad de Chiangzhou, provincia de Jingsu, distribuyendo alimentos a las víctimas de la inundación.

UNDRO News
Julio/Agosto 1991
Agencia de Noticias de China



Tal vez se necesite una gran variedad de equipo para el personal, incluyendo aviones, buques, camiones y autobuses, vehículos y botes para todo terreno.



Tal vez se necesitará una gran variedad de equipo para el personal, incluyendo aviones, buques, camiones y autobuses, vehículos y botes para todo terreno. Los gobiernos nacionales normalmente contribuirán con una alta proporción del equipo personal necesarios. Sin embargo, prestando una cuidadosa atención a las tareas críticas, las organizaciones de la ONU pueden también causar un impacto positivo en muchos países. Esta sección se concentra particularmente en la forma en que la autoridades nacionales y el sistema de la ONU puede colaborar durante las primeras etapas de la respuesta logística.

Respaldo en la evaluación de daño y necesidades

hay dos aspectos en la evaluación del daño y de las necesidades: logística para la evaluación y evaluación de la logística. En el primer caso, muchos de los recursos serán proporcionados por las autoridades nacionales, aunque ocasionalmente existe la oportunidad de que intervenga un especialista de la ONU. En el segundo caso, las organizaciones de la ONU podrán contribuir en la evaluación conjunta global del daño y de las necesidades. Este tema se cubre en el módulo DMTP sobre *Evaluación del Desastre*.

Respaldo de los recursos vitales

Los sistemas críticos de “recursos vitales” necesitan reabastecimiento específico ante de que puedan funcionar eficazmente. Por ejemplo, en las primeras horas después de un terremoto a un hospital se le puede agotar el anestésico, los entablillados ortopédicos, o el film para radiografías. Una estación radial puede necesitar un artículo específico antes de poder resumir la transmisión de mensajes de información al público. El sistema de abastecimiento de agua puede necesitar otro tipo de herramientas y comunicación para sus equipos de reparación. Aunque en la mayoría de los desastres las autoridades nacionales ofrecerán casi todos los insumos, las organizaciones de la ONU (y ONGs) que tienen recursos de comunicaciones y logística local, pueden a veces desempeñar un papel vital asegurando que se identifiquen las necesidades de las instalaciones especialmente críticas, y que se les haga llegar el equipo y el material.

Logística para la evaluación

Cuando se planifica la logística para la evaluación, es vital seleccionar los vehículos correctos para las tareas de evaluación específicas. Por ejemplo, en áreas urbanas destruidas, los escombros suelen presentar un problema grave, resultando en daño de los neumáticos y de la suspensión; por lo cual se deberá trasladar a esa área vehículos para el personal con neumáticos pesados y suspensión firme. En lugares propensos a tormentas tropicales se producirán grandes inundaciones de los caminos. Es útil tener camiones altos y livianos; los motores diesel son frecuentemente más adecuados, pero sólo si hay gran disponibilidad de combustible diesel. Después de terremotos y de algunas inundaciones y tormentas, los caminos suelen quedar muy destruidos o bloqueados por los deslizamientos de tierra. De este modo, para poder transitar los vehículos y camiones del personal deberán tener tracción en las cuatro ruedas. En el caso de la ONU, es importante que los vehículos de este tipo (con choferes expertos en manejarlos) se identifiquen y asignen previamente.



Logística para la evaluación

Evaluación de la logística

El segundo aspecto es la evaluación de la logística. La ONU y otros equipos de evaluación deben asesorar a las autoridades recopilando información específica pertinente a la logística de socorro muy pronto después del desastre. Inmediatamente deberán hacerse esfuerzos para trazar planos de las condiciones de los caminos y de las limitaciones operacionales. Esta información debe compartirse con el centro local de operaciones de emergencia, y directamente con otras organizaciones. Se necesitará, al comienzo, la siguiente información:

1. Interrupciones en las redes camineras y limitaciones de la capacidad del camino (incluyendo capacidad límite de los puentes y restricciones de alto y ancho en la ruta).
2. Los efectos posibles de la condición climática desfavorable.
3. Disponibilidad de combustible en la ruta.
4. Condiciones de seguridad.
5. Estimaciones actuales y pronosticadas del tiempo que demora el viaje de ida y regreso.

Relaciones gubernamentales

Es vital que el organismo de ejecución tenga una relación estrecha con el gobierno. Es también crítico que el gobierno tenga plena confianza en la competencia inherente del organismo y de su estrategia. Gran parte de esto depende de la directiva y del personal a cargo de la operación, pero es importante establecer formalmente las “normas de procedimiento” de la operación. Algunas de las operaciones más eficientes han contado con acuerdos formales tripartitos entre la ONU, el gobierno y el organismo de ejecución.

Será necesario discutir los aspectos claves de una operación y llegar a un acuerdo formal con las autoridades gubernamentales desde el comienzo. Se ha comprobado que los siguientes puntos centrales para una armonía y éxito general:

- Acuerdo sobre la forma y contenido del plan maestro para el manejo de la mercadería.
- Acuerdo sobre la autoridad de la agencia para controlar la distribución y traslado de la mercadería. Una agencia tal vez quiera tener autoridad para seleccionar su propio personal local y para suspenderlo y despedirlo cuando sea necesario. Usualmente querrán tener acceso a los almacenes y centros de distribución sin aviso previo, para inspeccionar el inventario y la documentación
- Acuerdo para establecer redes de comunicación, incluyendo radio, radio-télex y, si fuese necesario, conexiones vía satélite.
- Convenios para viajar a áreas restringidas.
- Un compromiso público para la seguridad del personal de la agencia, y medidas a tomarse en caso de incidentes específicos.
- Uso de recursos de la agencia para respaldar a las autoridades en caso de emergencias específicas.
- Exención de impuestos/franquicia aduanera para todo el equipo y artículos de consumo.
- Cambio de divisa extranjera favorable.
- Convenio oportuno de la estrategia para delegar la operación a las autoridades nacionales.



Evaluación de la logística

Es también crítico que el gobierno tenga plena confianza en la competencia inherente del organismo y de su estrategia.

A menudo es útil discutir y explorar estos temas, antes de que ocurra la emergencia, con el personal directivo del gobierno, como parte de la planificación de la preparación en curso del DMT nacional. La negociación de convenios tripartitos complejos y de otro tipo requerirá, a menudo, al aporte del Representante Residente.

Procedimientos de traspaso y término

Las agencias externas usualmente enfatizan la necesidad de usar, en la mayor medida posible, experiencia de manejo local. También tienden a desarrollar estrategias para delegar el control de la operación antes de retirarse finalmente. La planificación tiende a retrasarse por la demanda operacional. Sin embargo, la delegación del control debe considerarse lo más pronto posible, particularmente para seleccionar el personal administrativo superior local y para diseñar estrategias de entrenamiento de la organización.

P. *¿Cómo compara usted la logística para evaluación con la evaluación de la logística?*

R. _____



■ RESUMEN

En la cuarta parte se cubrieron las tareas de preparación básicas necesarias para llevar a cabo un plan de preparación de logística.

- El apoyo administrativo y de equipo debe ofrecerlo el Coordinador Residente de la ONU mediante el establecimiento de un grupo de apoyo de logística interno o compartido.
- Preparación anticipada de los sistemas de apoyo básicos en su máxima extensión, incluyendo:
 - sistemas de telecomunicaciones
 - procedimientos de adquisición
 - convenios aduaneros
 - normas de embalaje de mercadería
 - convenios de seguridad
- Los sistemas de control y monitoría deben diseñarse anticipadamente.
- El material, personal y planes para la respuesta inmediata ante emergencias repentinas deben prepararse previamente y deben incluir:
 - evaluación de las necesidades
 - apoyo de “recursos vitales”
- Las relaciones con el gobierno deben ser estrechas. Todos los aspectos de los planes de preparación deben discutirse detalladamente.
- Debe planificarse desde el comienzo el traspaso y término de las operaciones de logística.

5

Política de desarrollo y logística de socorro

Esta parte del módulo se ha diseñado para brindarle una visión general de la relación entre la planificación de desarrollo y la planificación para la logística. Después de leer esta parte usted podrá comparar:

- *medios en que los recursos para el desarrollo contribuyen a la preparación de logística*
- *medidas específicas que fortalecen la capacidad de logística a través de los programas de desarrollo*

La política de desarrollo tiene un gran impacto en la eficacia de la logística de socorro. Al mismo tiempo, los desastres junto a las operaciones de socorro tienen implicaciones importantes en la planificación de desarrollo. En esta sección se considera a grandes rasgos cómo se pueden evaluar estas interacciones. Algunos desastres presentan una oportunidad de iniciativas para nuevos desarrollos en el sector del transporte/logística, incluyendo la modernización de la infraestructura y medidas de mitigación más integrales.

Capacidad de socorro y recuperación

Los programas de desarrollo en el sector del transporte pueden facilitar (y ocasionalmente impedir) el socorro inmediato y la recuperación económica a largo plazo después de un desastre. En los casos donde un aumento en la capacidad se combina con las medidas para proteger la inversión contra los agentes del desastre, podría ser posible trasladar el socorro con mucha más anticipación y en una escala mucho mayor de lo que podría ser posible de otra manera. Ocasionalmente, nuevas medidas de desarrollo, en realidad, aumentan la vulnerabilidad. Por ejemplo, el riesgo de caminos bloqueados por deslizamientos de tierra aumenta a veces después de rehabilitar las rutas. Sin embargo, el impacto de los programas de desarrollo es generalmente muy positivo.

En muchas medidas de protección se comprometen grandes cantidades de inversiones de capital en infraestructura nueva o en adaptaciones de las instalaciones existentes. Pero también las medidas específicas en pequeña escala pueden tener un impacto importante. El enfoque general hacia la planificación de desarrollo y socorro integrado dependerá de las condiciones locales. Los planificadores probablemente considerarán todas las áreas de intervención enumeradas más adelante, pero

OBJETIVOS DEL ESTUDIO



Centro América. “Establecimiento de un vínculo formal entre ayuda de emergencia a los refugiados y el desarrollo de áreas enteras donde vive gente refugiada, retornada y desplazada.”

Refugees, Marzo 1989. S. Lamb/ACNUR.

como parte de un vasto proceso de planificación nacional se considera una gran variedad de inversiones y opciones de programación en este sector. Los planificadores deben incluir a especialistas en logística de socorro, que estén trabajando en procesos de evaluación de emergencia desde mucho antes de la emergencia.

Mejoramiento del transporte privado

Esto ha tenido un favorable impacto en la rapidez y confianza con que se puede poner en práctica una operación de socorro. El alto nivel de competencia mantendrá los precios bajos y aumentará la flexibilidad con que el sector responde a demandas adicionales. En algunos países será de particular importancia la capacidad que tienen los pequeños empresarios para obtener crédito con objeto de rehabilitar sus vehículos y comprar otros vehículos.

Protección de suministros vitales

La logística de socorro en gran escala necesita insumos constantes y regulares de suministro crítico y de rápida circulación: combustible, aceite lubricantes, neumáticos y piezas de repuesto de consumo rápido. Además, para ampliar una operación se necesitan envíos de equipo especializado de alto valor. Se consideran valiosas las inversiones en las siguientes áreas (incluyendo medidas de mitigación para protección contra el impacto del desastre):

- importación de combustible, refinería y almacenaje
- manejo de materiales y almacenaje en puertos, incluyendo grúas, equipo para descarga y ensacado de granos, manejo de envases y almacenaje seguro
- manejo en el aeropuerto y almacenaje, incluyendo equipo para manejar la carga y almacenaje en aeropuertos regionales menos desarrollados
- fabricación local y almacenaje seguro de neumáticos y repuestos

Protección de suministros de emergencia

Lluvia abundante e inundación – La mercadería de ayuda alimentaria, los artículos eléctricos y el empaque de los productos médicos son especialmente vulnerables al daño causado por el agua. Recientemente han habido varios incidentes donde miles de toneladas de envíos de alimento de emergencia para las víctimas de la hambruna han sido destruidos por la lluvia y la inundación en los muelles, debido a que las bodegas seguras ya estaban llenas. En una futura emergencia, considere el riesgo que corren los envíos de ayuda en puertos y aeropuertos atestados. Se puede reducir el riesgo de las reservas de alimento y de otros productos retirando rápidamente la mercadería vulnerable y almacenándola en envases de madera cubiertos con tela impermeable. Es importante inspeccionar el drenaje de las bodegas, muelles y áreas de almacenaje durante los programas de desarrollo portuario.

Daño causado por viento y terremoto – En algunos lugares, existe el riesgo de derrumbe de los estantes internos donde se almacenan las medicinas, equipo de ingeniería o piezas de repuesto. También puede existir un grave riesgo de contaminación con insecticidas, combustible u otros productos químicos que se guardan inadecuadamente en el mismo edificio que contiene alimento y medicamentos. Asegúrese de que los envases de almacenamiento y los estantes sean seguros y que los artículos que pueden presentar algún peligro se guarden en envases separados y que estén marcados y registrados adecuadamente.

Falla de energía eléctrica – Para refrigerar artículos tales como vacunas y otros medicamentos se necesita energía eléctrica. Es necesario contar con un equipo generador de energía de emergencia todo el tiempo. En un desastre más intenso, los generadores tal vez sean necesarios por períodos más largos que lo usual y tal vez sea necesario tener más combustible, piezas de repuesto, equipo de reserva y personal capacitado.

Mejoramiento de rutas esenciales de transporte

Las rutas esenciales de transporte son muy variadas – caminos, ferrocarril, transporte marítimo y, a veces, rutas aéreas (por ejemplo hacia islas). Usualmente, las medidas se toman para solucionar los embotellamientos (tales como límite de peso y límite de altura en caminos y puentes), fortalecer la capacidad de transporte (por ejemplo, número o capacidad de locomotoras, o inversiones en transportadores más grandes). El análisis en esta etapa debe considerar la vulnerabilidad económica a largo plazo ante el desastre natural. La interrupción de la circulación interindustrial causada por bloqueo o escasez puede tener un impacto dramático. También es importante considerar las necesidades de reconstrucción. La recuperación en muchos sectores industriales dependerá de la industria de la construcción y del uso de su infraestructura de transporte.

Seguridad de las existencias y vehículos

Todo lo que invierta en almacenaje y servicios de manejo en la red de transporte será de gran ayuda a la logística en las emergencias súbitas y a largo plazo. Entre estas medidas se incluye la construcción de nuevas bodegas (o protección de las actuales, por ejemplo en zonas de ciclón); base de operación de logística; y cercos e iluminación de alta calidad.

Las operaciones de logística dependen a menudo de instalaciones de reparación comercial especializadas para ciertos tipos de mantención. Por ejemplo, servicio de bombas inyectoras de combustible; reparación de cierto tipo de sistemas electrónicos de vehículos y servicio de equipo de comunicaciones.

Programas de entrenamiento

Un programa de logística profesional requiere un gran número de personal capacitado a nivel administrativo y operacional. Los programas de capacitación administrativa, dirigidos específicamente al sector del transporte, y el entrenamiento de técnicos de talleres de automóviles, mejorarán notablemente la reserva de personal calificado.

Durante el análisis, es importante considerar las posibles interacciones que se producen en desastres múltiples y complejos. Por ejemplo, el transporte privado que se usa actualmente en socorrer a refugiados, ¿se dedicará ahora a la reconstrucción después de una emergencia repentina? ¿Qué implicaciones tendrá esto en la operación de socorro en curso?

A veces puede ser necesario tener un modelo económico más detallado. El daño intenso en el sector del transporte usualmente resulta en la interrupción a larga plazo de la circulación entre industrias con considerables pérdidas de producción. Puede ser necesario contar con una variedad de otras medidas para proteger aquellos elementos del sector del transporte cuya contribución a la actividad económica es sumamente importante.



Las operaciones de logística de emergencia ofrecen oportunidades de desarrollo

Una vez que comienzan, los grandes programas de logística de emergencia a largo plazo tienen impactos sociales y económicos muy difundidos: se trata de las oportunidades de desarrollo. Estos tipos de operaciones generan una mayor inversión de capital; estimulan el desarrollo del sector privado; aumentan el número de personal capacitado; y a menudo, introducen nuevos tipos de equipo y prácticas.

El resultado a largo plazo de estos programas de emergencia debe considerarse desde un comienzo. En la planificación se debe considerar la forma en que el lugar y el diseño de los servicios de emergencia y los métodos de desarrollo de personal pueden contribuir a mejorar el sector del transporte a largo plazo.

***P.** ¿Cómo contribuye a los objetivos de desarrollo una operación de logística de socorro de emergencia y vice versa? Describa algunas intervenciones prácticas que servirán a las necesidades de desarrollo de la infraestructura y preparación de emergencia.*

R. _____



■ ESTUDIO DE CASO

La operación de socorro de emergencia en Etiopía, 1984-85

Quinta Parte – Capacidad

Una crisis ocurrió en mayo de 1985 cuando las reservas en Assab alcanzaron 101.000 toneladas métricas y una breve e inesperada lluvia deterioró 10.000 toneladas métricas de grano. Las inexpertas autoridades portuarias y personal a cargo del manejo del alimento no tomaron las medidas necesarias para rescatar el grano inmediatamente después de la lluvia. Desafortunadamente, la prensa mundial publicó una historia sensacionalista del asunto expresando que la gente se moría de hambre mientras el alimento se pudría en el puerto. En efecto, este alimento representaba sólo el 1% de todo el alimento enviado a Etiopía en ese entonces y no causó ningún impacto en la reserva alimentaria necesaria para distribución. Sin embargo, el incidente sirvió para llamar la atención internacional en la crisis logística.

El Representante Residente finalmente se reunió con el presidente de Etiopía respecto al asunto. Como resultado de esa reunión, se pusieron a disposición vehículos militares para transportar el alimento a un área de almacenaje secundaria con capacidad para contener 100.000 toneladas métricas, lugar desde donde los camiones de una ONG podían recogerlo para distribución. Finalmente, a mediados de 1985, todos los pasos tomados para aumentar la capacidad del puerto resultaron en una carga diaria de hasta 4.000 toneladas métricas, es decir el doble de la cantidad original desde el comienzo de la operación de socorro.

Referencia del estudio de caso: Jansson, Kurt; Michael Harris y Angela Penrose, *The Ethiopian Famine (La hambruna de Etiopía)*, Zed, Books, Londres y Nueva Jersey, 1987.

■ RESUMEN

En esta parte del módulo se han discutido algunos de los aspectos vinculados a los programas de desarrollo y logística.

- La logística de socorro durante un desastre y los asuntos de política de desarrollo están estrechamente relacionados. En la planificación de socorro y capacidad de recuperación se necesita:
 - mejorar el transporte privado
 - proteger los suministros vitales
 - mejorar las rutas esenciales de transporte
 - invertir en servicios de almacenaje y manejo
 - programas de capacitación

- Las operaciones de logística en gran escala tienen impactos sociales y económicos muy difundidos que deben considerarse desde el comienzo.

Anexo

A**Agencias internacionales que participan en la logística de socorro**

En su misión de desarrollo, el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** tiene una función vital en la promoción y financiamiento de medidas para reducir riesgos. Le ayuda a los gobiernos a asegurar que la infraestructura de distribución y transporte existente sea capaz de tolerar desastres pronosticables, y respaldar operaciones de socorro y recuperación. Puede también ofrecer ayuda técnica en la planificación de logística de emergencia del gobierno anfitrión, incluyendo actividades en el sector del transporte.

El **Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Humanitarios (DHA)** desempeña un papel esencial ayudando a movilizar y coordinar insumos de socorro internacional. También ofrece servicios de asesoría y ayuda técnica. Actuando en nombre del Secretario General, DHA puede asistir al gobierno de un área afectada a evaluar la necesidad de ayuda de socorro externa, incluyendo los aspectos logísticos y comunicar esa información a posibles donantes y a otras organizaciones interesadas. DHA también puede organizar apoyo de logística para asegurar la llegada oportuna de artículos específicos de socorro.

El **Programa Mundial de Alimentos (PAM)** ofrece ayuda alimentaria para satisfacer necesidades alimentarias en emergencias, y da apoyo a los gobiernos en la evaluación de aquellas necesidades. El PAM ayuda a movilizar, coordinar y programar la entrega de ayuda alimentaria proveniente de distintas fuentes. Si se solicita, también puede dar apoyo logístico específico. En algunas condiciones (en "países menos desarrollados") el PAM puede contribuir con el costo de transporte interno, almacenamiento y manejo de mercadería suministrada por PAM. En condiciones excepcionales, PAM puede proporcionar vehículos, equipo y experiencia en apoyo de la logística alimentaria nacional. En ocasiones excepcionales, puede también establecer y manejar grandes operaciones de transporte de socorro bajo el control de unidades especializadas.

La **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** tiene como objetivo fundamental asegurar que la protección y ayuda llegue a los refugiados en emergencias y en programas a más largo plazo. Participa, junto con gobiernos anfitriones, en la identificación de quienes reciben la ayuda. Mediante organismos de ejecución (y en colaboración con el PAM en caso de entregas de alimentos), asegura la entrega de grandes cantidades de productos de socorro. ACNUR está en el



DHA



proceso de ampliar su capacidad interna y así poder planificar y supervisar programas de reubicación de refugiados y logística de socorro en gran escala. También utiliza una red de consultores de logística y equipos de reserva para actuar en emergencias.



El **Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (UNICEF)** procura movilizar y brindar ayuda de socorro directa en situaciones donde no se han satisfecho adecuadamente las necesidades inmediatas de niños y madres. La agencia trata de participar directamente en operaciones de logística de todo tipo en situaciones donde se dificulta la entrega de asistencia y servicios que los niños necesitan. Además de intervenciones específicas en terreno, UNICEF también mantiene reservas de emergencia en su bodega y división de suministros en Copenhague (UNIPAC) pudiendo ofrecer una respuesta rápida a los pedidos de suministro de emergencia desde un país que tenga oficina de UNICEF. Este servicio está disponible con condición de reembolso a otras organizaciones.



La **Organización Mundial de la Salud (OMS)** está en condiciones de brindar ayuda técnica para la evaluación rápida de salud y preparación en caso de desastre, y puede movilizar la entrega de equipo y suministro médico de emergencia. La agencia ha elaborado una serie de botiquines médicos de urgencia especializados que contienen medicamentos y equipo esencial. También se puede disponer de transporte de la OMS en o cerca del área afectada. La OMS, a través de su oficina regional para las Américas, la Organización Panamericana de la Salud, toma parte en el Proyecto de Manejo de Suministros de países Latinoamericanos y del Caribe, después de ocurrido un desastre (SUMA). Este proyecto facilita apoyo técnico, equipo de computación y comunicaciones con objeto de ayudar a manejar el flujo de materiales a través de puertos y aeropuertos durante emergencias.

Otras agencias desempeñan regularmente una función importante en la logística de socorro. La **Organización de Aviación Civil Internacional de la ONU** puede asistir en la movilización de transporte aéreo de urgencia. La Unión Internacional de Telecomunicaciones ayuda en la planificación de comunicaciones a nivel internacional.

Las agencias privadas contribuyen de manera importante. Por ejemplo, CARE Internacional tiene una vasta experiencia en alimentos de emergencia y a largo plazo y en otras operaciones de transporte de emergencia. El **Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), y la Federación Internacional de la Cruz Roja y Media Luna roja (IFRC)**, ambos tienen una larga historia de participación en la logística de emergencia. Otras agencias con experiencia son: **GTZ, la Federación Luterana Mundial, y Socorro en Desastre de Suiza.** La **Organización Internacional para Migrantes** tiene gran experiencia en el traslado de grandes números de personas. Recientemente, ha habido una creciente **participación militar** en las operaciones de socorro, incluyendo ayuda aérea y escolta de convoyes según convenios de la ONU para mantener la paz y, en algunos casos, el transporte directo unilateral y distribución en colaboración con ONGs.

Anexo

BLista de verificación de preguntas para
revisar planes de logística

- ✓ ¿Existe un plan nacional de emergencia y están incluidos los aspectos logísticos?
- ✓ ¿Existe un organismo central de coordinación y está representado el aspecto logístico?
- ✓ ¿Qué tipo de imprevistos se consideran?
- ✓ ¿Están asignadas las áreas de operación y las funciones específicas a equipos de funcionarios identificados?
- ✓ ¿Están identificados, inventariados y asignados los recursos de logística?
- ✓ ¿Se han identificado los requisitos de aptitudes especiales?
- ✓ ¿Existe algún programa de capacitación para el personal?
- ✓ ¿Se han efectuado arreglos para contar con personal de reserva y con apoyo familiar para el personal estacionado en lugares clave?
- ✓ ¿Hay convenios permanentes con contratistas y ONGs para suministrar servicios de logística? ¿Se revisan regularmente estos convenios?
- ✓ ¿Qué proporción de equipo de propiedad del gobierno tiene probabilidad de estar disponible y ser operacional?
- ✓ ¿Hay algún convenio específico necesario para asegurar que se podrá contar con combustible/aceite/lubricantes y repuesto críticos muy solicitados (neumáticos, filtros, luces, etc.), en los lugares requeridos?
- ✓ ¿Hay planes específicos para proteger los recursos de logística contra daño o robo?
- ✓ ¿Está la logística vinculada a la evaluación de daño? En particular, ¿quién se encargará de inspeccionar que los recursos de logística específicos y las rutas de transporte sean funcionales?
- ✓ ¿Se dispone ya de telecomunicaciones fidedignas, y pueden estos sistemas ofrecer pedidos anticipados de suministro e información sobre las entregas en una emergencia? ¿Qué tipo de servicio de reserva existe?

Anexo

C**OPS SUMA**

Los funcionarios de socorro en casos de desastre enfrentan dos problemas importantes cuando manejan los suministros de emergencia. Primero, es necesario distinguir entre suministros de necesidad urgente y aquellos de menor importancia y que imponen una carga en el sistema logístico. El segundo problema trata de la necesidad de información precisa y técnica para describir el suministro que se ha recibido, de modo que se pueda satisfacer adecuadamente las necesidades en el terreno. Como los Trabajadores en terreno están, a menudo, demasiado ocupados para hacer inventarios detallados, un criterio más práctico sería manejar el suministro de socorro en el punto de entrada.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), una oficina regional de la Organización Mundial de la Salud, ha designado a SUMA, el Sistema de Manejo de Suministro, el manejo y seguimiento computarizado del suministro y la consignación después de ocurrido un desastre. A la fecha, 400 profesionales de 18 países han sido entrenados para usar el sistema SUMA.

El programa opera desde un computador central y desde puntos terminales, o computadores con base en terreno. El programa CENTRAL se usa para mantener una base de datos general de la información recibida desde todos los terminales. Esta información se puede usar para generar una serie de informes respecto a los diferentes tipos de suministro, para monitorear las consignaciones recibidas en un terminal particular o punto de entrada y para establecer un balance entre la oferta y el pedido de suministros, en base a su disponibilidad. El programa CENTRAL también se puede usar para definir todas las características de una operación particular, o "el ambiente de la emergencia". A nivel CENTRAL, se puede poner al día el siguiente sistema de "cuadro" o listas:

- Catálogo de artículos
- Títulos para el sistema
- Catálogo de divisas
- Catálogo de lugares de origen
- Catálogo de direcciones

En el proyecto terminal, un terminal se define como una pieza de equipo usada en el **punto de entrada** para registrar información sobre las donaciones que llegan después de un desastre. El terminal se usa para registrar:

- 1) Información general sobre una donación; por ejemplo, origen y destino
- 2) Información específica en ocho categorías básicas:
 - Medicina
 - Agua y salud ambiental
 - Salud
 - Alimentos y bebidas
 - Albergue/vivienda/electricidad/construcción
 - Logística/administración
 - Necesidades personales
 - No clasificadas

Además de la aplicación computarizada, la OPS/OMS SUMA creará y dotará equipos de personal de reserva encargados de salud y entrenados para seleccionar, clasificar y manejar los suministros de socorro donados. Cuando ocurre un desastre, este equipo viajará al sitio y ofrecerá los siguientes servicios:

- preparación de inventario de suministros de salud y clasificación de aquellos que se necesitan de inmediato
- identificar y marcar en forma clara los artículos que requieren manejo especial
- ingresar toda la información usando computadores portátiles
- entregar a las autoridades listas diarias con todos los detalles.

El programa OPS SUMA se explica en detalle en dos manuales de usuarios: SUMA CENTRAL y SUMA TERMINAL,. La información técnica respecto a los requisitos de software, hardware o una copia de los códigos de fuente de software de SUMA están disponibles en OPS, 525 Twenty-third Street, N.W., Washington, D.C. 20037-2895. E.U.A.

Fuente: "Improving Relief Supply Management: A Pan American initiative", *UNDRO News*, Mayo/Junio 1992, p. 19-20.

Anexo

D

Clasificaciones estándares para suministros de socorro en emergencias

El proyecto SUMA conjuntamente con la Organización Panamericana de la Salud y el Gobierno de los Estados Unidos, han desarrollado una clasificación de operación estándar, especialmente diseñada para facilitar el seguimiento, con computadores, de los productos de socorro que llegan. Las principales categorías son:

Medicamentos (categorías estándares de la OMS tales como:)

- 1) Analgésicos
- 2) Anestésicos
- 3) Antibióticos
- 4) Medicamentos cardiovasculares
- 5) Esteroides
- 6) Vacunas

Equipo/suministros de salud

- 1) Médico/Dental
- 2) Quirúrgico
- 3) Banco de sangre/laboratorio
- 4) Anestesia general/rayos X
- 5) Transporte de pacientes
- 6) Otros

Agua y salud ambiental

- 1) Tratamiento de agua
- 2) Distribución de agua
- 3) Control de plagas/vector
- 4) Desechos humanos/de otro tipo
- 5) Otros

Alimentos/bebidas

- 1) Cereales/vegetales/granos
- 2) Aceites/grasas
- 3) Productos lácteos/de carne
- 4) Agua/otras bebidas
- 5) Otros

Albergue/vivienda/electricidad/construcción

- 1) albergue/vivienda
- 2) Electricidad
- 3) Construcción
- 4) Otros

Logística/administración

- 1) Logística/administración
- 2) Transporte
- 3) Comunicaciones radiales
- 4) Otros

Necesidades personales

- 1) Ropa
- 2) Artículos para dormir/frazadas
- 3) 3) Higiene personal
- 4) Utensilios de cocina
- 5) Otros

No clasificados

- 1) Ropa
- 2) Medicamentos
- 3) Alimentos
- 4) Combinados
- 5) Otros
- 6) Desconocidos

Anexo

E

Algunas lecciones generales en aspectos logísticos a gran escala

- Asegurar que hay un plan de operaciones maestro, suficientemente simple para ser entendido por todos.
- En general, reducir la complejidad en todas las etapas. Con cada ítem nuevo se requiere inspeccionar más interacciones entre los elementos y hay que tener mayor cuidado en el diseño de cada elemento. Trasladar lo menos posible y los menos artículos posibles.
- Crear convenios de respaldo y convenios de contingencia y de control de personal. Siempre preguntarse “¿Qué sucedería si...?”. Asignar un grupo que se preocupe de esto regularmente.
- Estar precavido y preparar suministros de reserva para enfrentar las interrupciones estacionales de la circulación de vehículos, las nuevas llegadas de gente, etc.
- La reorganización continua produce muchos trastornos. Use estructuras normales siempre que sea posible.
- Preste atención a los detalles. Factores aparentemente insignificantes pueden incapacitar una operación: por ejemplo, el deterioro de una lámpara de lectura de microficha (usada para inspeccionar catálogos de piezas de repuesto), puede interrumpir muchos trabajos de reparación en el taller por muchos días.
- Mantenga informados, regularmente, a todos los participantes en la operación.
- Use grupos de estudio para tratar problemas mayores, pero mantenga el esquema conceptual normal de las responsabilidades.