

MIGRACIONES FORZADAS

18

Marzo 2004

revista

Entregando la ayuda:
un replanteamiento de la logística
humanitaria



Fritz
Institute



de los editores

Revista Migraciones Forzadas proporciona un foro para el intercambio regular de experiencias prácticas, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y aquellos que trabajan con ellos. Se publica tres veces por año en inglés, español y árabe, por el Centro de Estudios sobre Refugiados/Universidad de Oxford, en asociación con el Proyecto Global de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados. La versión en español es producida por IDEI en Guatemala.

**Editores:
En Oxford**

Marion Couldrey &
Dr. Tim Morris
En Guatemala

Víctor Manuel Carranza González

Coordinadora de la Edición en Español
Luisa Mejicanos Valle

Traducción:

Víctor Manuel Carranza González

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre,
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford, OX1 3LA, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel: +44 (0)1865 280700
Fax: +44 (0)1865 270721

Revista Migraciones Forzadas

Instituto de Estudios Interétnicos
Universidad de San Carlos de Guatemala
10a. Calle 9-37, Zona 1
Guatemala 01001
GUATEMALA
Email: rmf@usac.edu.gt
Teléfono: +502 251-2391
Fax: +502 238-4288

Patrocinadores en 2004

**Proyecto Brookings-SAIS sobre
Desplazamiento Interno**
Consejo Danés para los Refugiados
Fundación Ford, Oficina de El Cairo
Instituto Fritz
Federación Luterana Mundial
Consejo Noruego para los Refugiados
El Grupo Tolkien
**Departamento de Desarrollo
Internacional del Reino Unido**
**Unidad de Desplazamiento Interno de
la OCAH**
Oxfam GB
**Comité de Metodistas Unidos para la
Ayuda**
ACNUR
World Vision Canadá

Sitio Web

www.migracionesforzadas.org

Después de la Guerra del Golfo en 1991, uno de nosotros (Tim) estuvo involucrado en una misión para evaluar qué tan bien había respondido una gran ONG al desplazamiento masivo de kurdos en las montañas Zagros. En una bodega al norte de Iraq, la misión encontró un cargamento de sábanas plásticas, inadecuadas para el clima local, con un valor de un millón de dólares, abandonadas sin uso. Esto no había sido reportado a las oficinas centrales de la agencia. Tampoco habían planes para enviar el cargamento a alguna parte más cálida del mundo, en donde podría haber sido utilizado.



Corinne Owen

Este número de la Revista Migraciones Forzadas trata sobre mejorar las comunicaciones entre los logísticos y los administradores de programa, para hacer que ese tipo de confusiones sean cosa del pasado. Estamos agradecidos con el Instituto Fritz por llamar nuestra atención hacia la importancia de la logística humanitaria. Estamos profundamente endeudados con Lynn Fritz, por el muy generoso aporte financiero que hizo posible este número y con nuestros Editores Invitados, Anisya Thomas (Directora Administrativa del Instituto Fritz) y Ricardo Ernst (de la Universidad de Georgetown).

Las secciones temáticas de los próximos tres números de RMF examinarán: salud reproductiva para los refugiados/desplazados internos, medios de subsistencia para los refugiados/desplazados internos, y retorno y reintegración de los desplazados internos.

En el número anterior de la Revista, mencionamos que estamos escasos de fondos para este año. Aún tomando en cuenta nuevos y generosos ofrecimientos de algunas agencias, tenemos una seria escasez. Nos vemos en la penosa necesidad de anunciar que la producción de la Revista en español, así como de nuestra edición en árabe, probablemente será suspendida a menos que podamos obtener más fondos en el futuro inmediato. Seguiremos, por supuesto, trabajando para recolectar fondos y esperamos poder recomenzar la producción posteriormente. Si usted tiene sugerencias o apoyo que pueda ofrecernos, por favor contáctenos con carácter de urgencia. Si usted considera que la Revista es útil para usted y su organización, por favor envíenos un email haciéndonoslo saber. Cualquier comentario de esa clase puede ayudarnos en nuestros esfuerzos para recaudar fondos. ¡Gracias!

Las versiones electrónicas completas de nuestros números anteriores, están en nuestro sitio web en español, en www.migracionesforzadas.org. ¿Podría usted por favor hacer un enlace a nuestra página web desde la suya? ¿Tiene usted redes a través de las cuales pueda promocionarnos? Si puede ayudarnos, por favor háganoslo saber.

Le deseamos bienestar en su trabajo.

Con un cordial saludo,

Marion Couldrey y Tim Morris, Editores, Forced Migration Review



Refugee
Studies
Centre



Derechos de copia y renuncia a responsabilidad: el material de la Revista Migraciones Forzadas puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente. Las fotografías solo pueden ser reproducidas en el contexto de los artículos en los que aparecen (con sus créditos). El material e información contenida en la Revista Migraciones Forzadas, representa la opinión de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de los Editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Consejo Noruego para los Refugiados.

FE DE ERRATAS: En la página 16 de la Revista 15, en el artículo "Protegiendo a los niños de sus protectores", se utilizaron las palabras "un miembro de las brigadas de paz" en una cita. El texto correcto era "un miembro de las fuerzas de paz". Pedimos disculpas a "Peace Brigades International" por cualquier inconveniente que este error pueda haber causado.

Foto de portada: Transporte local en Camboya · PMA/Jim Holmes

Fotos en página 37: (centro) Timor Oriental · PMA/Jim Holmes
(derecha) Afganistán · PMA/Clive Shirley

Entregando la ayuda:
un replanteamiento de la logística
humanitaria



contenido

¿Por qué logística? por Anisya Thomas	4
El lado académico de la logística comercial y la importancia de esta edición especial por Ricardo Ernest	5
Logística humanitaria: contexto y retos por Lars Gustavsson	6
La petición de un logístico por John Rickard	9
Hacia una logística mejorada: retos y preguntas para logísticos y administradores por Donald Chaikin	10
El Centro Conjunto de Logística de la ONU: una respuesta coordinada a las preocupaciones comunes de la logística humanitaria por David B. Kaatrud, Ramina Samii y Luk N. Van Wassenhove	11
El rol vital de la administración de la cadena de abasto en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja por Bernard Chomilier, Ramina Samii y Luk N. Van Wassenhove	15
El Programa Mundial de Alimentos: aumentando la logística por Peter Scott-Bowden	17
Logística bajo presión: el programa 'Regreso a la Escuela' de UNICEF en Afganistán por Paul Molinaro y Sandie Blanchet	20
Coordinación en los Grandes Lagos por George Fenton	23
Logística delgada: entregando alimentos a los desplazados internos del norte de Uganda por Margaret Vikki y Erling Bratheim	25
La logística de la ayuda alimentaria y la emergencia del África austral por Jon Bennett	28
La utilidad humanitaria del Ejército por Rupert Wieloch	32
Uniando logística y tecnología para una ayuda efectiva por H. Wally Lee y Marc Zbinden	34
Cartografía humanitaria por Rupert Douglas-Bate	35
Emergencia compleja: ¿finanzas también complejas? por Guy Hovey y Diana Landsman	36
Instituto Fritz: participando en fortalecer la logística humanitaria	37
<hr/>	
Centro de Estudios sobre Refugiados -RSC- - <i>"Operación Libertad Iraquí" y su millón de refugiados iraquíes fantasma</i> - <i>Niños de Kabul</i>	38
Consejo Noruego para los Refugiados - Liberia: ¿una esperanza de paz?	40
Proyecto Global de Desplazados Internos	41
ACNUR	42
Actualización	43
Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno	46
Publicaciones	47

Secciones regulares

¿Por qué logística?

por Anisya Thomas

Hace dos décadas, la logística era rara vez un tema de discusión en las oficinas ejecutivas de las grandes corporaciones.



Con frecuencia llamada simplemente “embarques”, la función tenía un humilde lugar y los logísticos se encontraban en sótanos y muelles de transporte. Hoy, la logística o administración de la cadena de abastos, es reconocida como un valioso componente estratégico y productivo en la operación global de las organizaciones comerciales. Los programas para diplomados y doctorados en las principales universidades, aseguran una investigación constante que documenta y divulga ejemplos de la mejor práctica. Existe una carrera profesional para logísticos, una serie de revistas que hacen la crónica de su trabajo y una comunidad de colegas, que comparten conocimientos en reuniones patrocinadas por organizaciones tales como el Consejo de Gestión de Logística (CLM, por sus siglas en inglés).

La investigación dirigida por el Instituto Fritz, sugiere que la logística es central en las labores de ayuda, por diversas razones:

- La logística sirve de puente entre la preparación para los desastres y la respuesta, a través del establecimiento de procedimientos efectivos de adquisición, relaciones con proveedores, reservas preposicionadas y conocimiento de las condiciones del transporte local.
- La velocidad de la respuesta en la mayoría de programas humanitarios que involucran salud, alimentación, albergue, agua e intervenciones sanitarias, depende de la habilidad de los logísticos para adquirir, transportar y recibir provisiones al lugar de la operación humanitaria.
- Puesto que el departamento de logística se encuentra normalmente involucrado en cada paso de una operación humanitaria, es un rico depósito de datos, que pueden ser analizados para proveer aprendizaje posterior a los eventos.

La información logística abarca todos los aspectos de la ejecución, tales como la eficacia de los proveedores de suministros y transporte, el costo y puntualidad de las operaciones de ayuda, la idoneidad de los bienes donados y los flujos de información entre el campo, oficinas centrales y donantes. En una operación de ayuda, la logística es el nexo de información para donantes, directores de

operaciones, departamentos de finanzas y operaciones de campo.

A pesar de desempeñar una función crítica para el éxito de las operaciones humanitarias, los logísticos humanitarios tienen poco reconocimiento y son sub-utilizados en muchas organizaciones humanitarias. Frecuentemente clasificada su labor como una función de apoyo, sus papeles se limitan a ejecutar decisiones después que ya se han tomado. Esto supone una enorme carga para ellos, a quienes no se les ha dado una oportunidad de estructurar las limitaciones físicas en el proceso de planificación. También tiende a causar tensiones entre la gente de los programas, ya que no pueden comprender los retrasos y fracasos en el proceso de entrega de suministros.

Este número de RMF

El Instituto Fritz está muy orgulloso de patrocinar este número especial de la Revista Migraciones Forzadas, en el que el papel crucial de la logística humanitaria es discutido por logísticos que han tomado parte en operaciones de ayuda durante la década pasada. Creemos que la perspectiva de los logísticos es un componente estratégico y central, para la planificación de operaciones de ayuda efectivas. Los artículos de este número subrayan los retos multidimensionales que afronta la logística humanitaria, así como su ingeniosidad, entrega y corazón al ir a afrontar los retos.

Esta edición especial está organizada en cuatro grandes secciones. Empieza con una serie de observaciones personales de profesionales de Visión Mundial, la Cruz Roja Internacional y Oxfam, sobre el estado de su campo e ideas que pueden ayudar en el avance de la práctica de la logística humanitaria. Éstas incluyen: crear una comunidad de práctica, mayores inversiones en tecnología y preparación para las emergencias, y peticiones para ser reconocidos y tener voz. A continuación, se centra en los esfuerzos concentrados y organizados para ampliar el papel de la logística en la ONU, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y el Programa Mundial de Alimentos, subrayando el progreso y delineando retos que persisten. Esta sección concluye con un ejemplo de colaboración logística innovadora, para lograr una mejor coordinación

entre participantes humanitarios que prestan ayuda en la República Democrática del Congo.

La tercera sección discute dilemas que encara la comunidad humanitaria, como por ejemplo el asunto de los alimentos transgénicos en Sudáfrica y sus implicaciones para los logísticos. Finalmente, se detallan algunas posibilidades prácticas para ejecución de logística efectiva, incluyendo algunos usos innovadores de la tecnología.

La gente que lo hizo posible

Muchos han ido más allá del deber para hacer que este número especial fuera posible. El equipo editorial de la Revista Migraciones Forzadas, ha sido el apoyo con el que todos hemos podido contar. Los autores de los artículos y todos aquellos que presentaron material que no pudimos incluir, merecen un reconocimiento especial. Su trabajo fue realizado en horas extras, frecuentemente en el campo y utilizando un tiempo que no tenían. Ricardo Ernst, mi colega editor invitado, ha sido un buen colaborador enviando sus comentarios desde todos los rincones del globo. El equipo del Instituto Fritz, y especialmente Ivy Cohen, han proporcionado ideas y comentarios cruciales para poder unir las imágenes y las palabras. También quiero agradecer especialmente a Lynn Fritz, cuya dedicación, filantropía y visión para apoyar la causa de los logísticos humanitarios, ha hecho que este número especial sea posible.

Básicamente, este número es un homenaje a la labor de los logísticos humanitarios, que trabajan cada día de infinitas formas para asegurar un auxilio más rápido para la gente vulnerable. Vuestros equipos y organizaciones se enriquecen por la presencia de los logísticos. Inviten a uno a comer hoy.

Anisya Thomas es la Directora Administrativa, Instituto Fritz.

Email:

anisya.thomas@fritzinstitute.org

1. Ver www.clm1.org

El lado académico de la logística comercial y la importancia de esta edición especial

por Ricardo Ernst

Logística, en su definición convencional, es el proceso de administrar la circulación de bienes, información y finanzas desde su origen (proveedores) hasta el consumidor final (clientes). Este tema ha recibido una atención significativa en el mundo comercial o "lucrativo", dado que representa actualmente una de las fuentes más importante de beneficios. Este fue el papel durante muchos años de la fabricación y es por este motivo que vimos un aumento en la proliferación de fábricas alrededor del mundo (por ejemplo, en busca de mano de obra barata).

El entorno global que caracteriza al mundo de los negocios, subraya la importancia de desarrollar estrategias que superen los límites geográficos de un país. La tasa diferencial de sueldo, mercados extranjeros en expansión y las mejoras en el transporte, rompen las barreras del tiempo y el espacio entre países y obligan a la función logística a asumir una dimensión global. La logística global es la respuesta al aumento en la integración de los mercados internacionales, conforme las empresas intentan mantenerse competitivas. El término "administración de la cadena de abastos" ha sido usado extensamente para representar el nuevo reto directivo para competir en el mercado.

El mundo humanitario depende de la logística por las mismas razones básicas. También requiere un proceso para administrar la circulación de bienes, información y finanzas, de los donantes a las personas afectadas. La diferencia fundamental con el mundo comercial, se encuentra en la motivación para mejorar el proceso logístico, que va más allá del lucro. La mayoría de aplicaciones de la logística en la comunidad humanitaria, son el resultado de la "experiencia" y la resolución *ad hoc* de los problemas, que han producido aplicaciones innovadoras del tipo de las ilustradas en este número especial de RMF.

En general, cuando las actividades involucradas en la logística comercial son estructuradas y analizadas, se incluyen tres procesos principales: administración de la demanda (servicio al cliente y procesamiento de pedidos), administración de suministros (adquisición, planificación de la producción e inventario) y

administración del cumplimiento (transporte, distribución y almacenamiento). En el mundo humanitario, hay muchos participantes que no están vinculados directamente con los beneficios de satisfacer la demanda. Los proveedores (donantes humanitarios) tienen diferentes motivaciones para participar (p.ej. obligaciones civiles y caridad) y por lo tanto, el criterio de desempeño sería difícil de medir. Los clientes (aquellos que reciben asistencia) no están generando una demanda "voluntaria" y la esperanza es que no generarán una "nueva compra". Sin embargo, los principios básicos de la administración de la circulación de bienes, información y finanzas, se mantienen válidos y hay un papel crítico para los logísticos cuando se trata de administrar la demanda, los suministros y el cumplimiento.

Es ampliamente discutido el hecho de que hay muchas lecciones y prácticas del mundo comercial, que podrían ser utilizadas en el mundo humanitario. De hecho, el mundo comercial ha desarrollado e implementado numerosas aplicaciones que han mejorado sus soluciones logísticas, de muchas maneras significativas. Desde una perspectiva académica, hemos visto una demanda significativa por parte de estudiantes para que haya más cursos sobre el tema. Uno de los cursos con más rápido crecimiento en la mayoría de escuelas de negocios, ha sido el de temas relacionados con la administración de la cadena de abastos. La investigación académica en este campo también ha aumentado significativamente, llevada por el apoyo de compañías comerciales y la disponibilidad de datos. De hecho, la metodología académica ha elevado el papel de la función logística, al permitir el desarrollo de:

- una comprensión de lo más avanzado en el pensamiento de la gestión estratégica, como se aplica en las compañías con operaciones globales;
- una capacidad para analizar problemas logísticos en una base funcional, empresarial y en toda la extensión de la compañía, que va más allá de la optimización local hacia una visión global de las conexiones;
- un conjunto de indicadores que permiten la medición estructurada del desempeño, alineados con los objetivos generales de la organización;



- Una consciencia de las estructuras organizacionales utilizadas en la logística y los puntos fuertes y débiles de esas estructuras.

Es bien sabido que el mundo comercial es la fuente de lecciones y prácticas para el mundo humanitario. Sin embargo, algunos artículos en este número especial podrían sugerir fácilmente que lo contrario también es cierto. Muchas de las buenas prácticas implementadas en el mundo humanitario, podrían ser utilizadas en el mundo comercial. El escenario ideal es que ambos mundos trabajen más de cerca en el intercambio de ideas. Las organizaciones y los logísticos deberían ser más reflexivos y expandir las fronteras de su trabajo.

Si es verdad que Wal-Mart es el mejor ejemplar de innovaciones logísticas e implementaciones en el mundo comercial, es igualmente cierto que el PMA, Visión Mundial, Oxfam, la Cruz Roja y otras ONG han encontrado un modo de conseguir resultados, que merece una atención especial por parte del mundo comercial. Más que ofrecer un conjunto de soluciones, este número especial presenta la perspectiva de los logísticos al mundo humanitario. El Instituto Fritz ha contribuido en forma decisiva, sirviendo como el puente entre los dos mundos. Las recompensas de la cooperación y los intercambios sólo podrían ser beneficios para todos nosotros.

Ricardo Ernst es el Co-Director del Programa de Investigación de Logística Global, Escuela de Negocios McDonough, Universidad de Georgetown, Washington, DC.
Email: ernstr@georgetown.edu

Logística humanitaria: contexto y retos

por Lars Gustavsson

La logística y la administración de la cadena de abastos, sustentan las respuestas a las crisis humanitarias.

Ya sea que haya un real o un potencial desplazamiento a gran escala, las agencias tienen que llevar la ayuda apropiada al lugar apropiado, en el momento apropiado y al precio apropiado. Los retos afrontados para lograr ésto, son variados y complejos.

i. Enfrentando los retos de la reconstrucción en Kosovo

Después del fin de la guerra, se necesitó un programa masivo de reconstrucción, para proveer alojamiento adecuado a los refugiados y desplazados internos retornantes. En el periodo inmediato a la posguerra, el 100% de los materiales de construcción y herramientas tuvieron que obtenerse en los territorios vecinos de Kosovo. Cientos de camiones debieron ser movilizados para traer los bienes a Kosovo y, luego de ello, varios miles de camiones, tractores de granja con remolques y otros vehículos ligeros, fueron necesarios dentro del territorio para llevar esos bienes a sus destinos finales. Las carreteras no habían sido construidas para un tráfico tan pesado; no habían provisiones de combustible adecuadas; las instalaciones para el almacenamiento y transferencia habían sido destruidas o saqueadas; los servicios públicos aún no habían sido restituidos; la seguridad era aún una preocupación; y los sistemas de búsqueda y de rastreo eran frecuentemente llevados a mano. El personal local había de ser entrenado en la mayoría de aspectos relevantes de la administración de la cadena de abastos.

ii. Iraq: velocidad en la entrega

Un sábado por la mañana en marzo de 2003, recibí una llamada de nuestro equipo de administración regional en Amman, solicitando un envío aéreo urgente de suministros de emergencia, materiales y vehículos. Llamé inmediatamente a nuestro jefe de logística, quien procedió a hacer llamadas a nuestro personal de logística en Italia, Alemania y los Estados Unidos. Para el lunes en la mañana, los pedidos estaban siendo atendidos. El martes por la mañana ya

había sido seleccionado y movilizado el transportista. El miércoles por la mañana, todos los bienes estaban listos para ser enviados. El jueves por la mañana, el avión estaba en la pista del aeropuerto de Brindisi. Aquella tarde, aterrizó con 40 toneladas de bienes en Amman y fue despejado y descargado en un par de horas. Tres camiones de transporte, 10,000 contenedores plegables de agua y pastillas purificadoras, 6,300 mantas y 1,800 lonas de plástico eran parte de los bienes que habían aterrizado. Para el fin de semana, siete días después de la llamada inicial, esos bienes estaban en ruta hacia destinos regionales, en preparación para una posible entrada de refugiados procedentes de Iraq.

iii. Evacuación de la gente de las zonas en conflicto

Cuando surge el conflicto, un gran número de personas tiene que ser evacuado de las áreas conflictivas hacia zonas seguras (centros de paso temporales, centros de localización, campamentos de desplazados internos y de refugiados). Aunque este es usualmente el papel de la ONU, se pide con frecuencia la participación de las ONG y otras organizaciones. La logística es crítica para una operación exitosa: localizar y movilizar los grandes vehículos necesarios, y asegurar cantidades suficientes de combustible, una faena no muy fácil cuando el combustible no está disponible en el mercado local. Además, el cumplimiento de todas las necesidades de apoyo de la gente transportada, depende de la logística: comida, agua, salubridad y cobijo.

iv. Afluencia del personal humanitario

Una variable frecuentemente subestimada, y un reto formidable para la logística en las grandes crisis humanitarias, es el desplazamiento del personal. ¿Cómo se puede llevar a un gran número de trabajadores al lugar y garantizar su seguridad y cobijo, sin distorsionar la economía? En el Cáucaso, como en muchas otras emergencias, el coste de alojamiento subió diez veces en relación al

anterior a la emergencia, con la llegada de los trabajadores humanitarios no locales. La disponibilidad de alojamiento en Bakú era limitada. Con la llegada de miles de trabajadores humanitarios dispuestos a pagar los precios inflados, un número considerable de pobladores locales empezó a movilizarse para obtener ventajas económicas con el alquiler de su vivienda. El efecto onda fue que los mercados locales también aumentaron el coste de los servicios; paralelamente aumentó el coste de los suministros, haciendo la vida muy difícil para la población local que se había quedado. Esos son sólo algunos de los retos logísticos encarados por las agencias humanitarias. ¿Qué tanto éxito están teniendo al enfrentarlos?

Las ONG han estado dispuestas a operar en muchos lugares que el sector corporativo prefiere evitar. Creando e implementando complicadas soluciones logísticas y ocupándose de "la última milla" -el paso entre el centro de distribución final y el beneficiario o cliente- las ONG han estado dispuestas a invertir una cantidad desmesurada de tiempo para hacer que las cosas funcionen. Tienen una pericia y una experiencia considerables, en movimientos y mecanismos de rendición de cuentas relacionados con la ayuda alimentaria y el uso efectivo de las donaciones en especie de sus patrocinadores corporativos. Las agencias han establecido o están estableciendo unidades de pre-posicionamiento globales y/o regionales, capaces de entregar provisiones críticas de emergencia, materiales, vehículos y asistencia técnica a cualquier parte del mundo, en un breve espacio de tiempo.

Debilidades en la capacidad de las ONG

Las ONG pueden y de hecho desempeñan un papel clave en la gestión de la logística, particularmente a nivel de campo. Gran parte de esto se lleva a cabo muy bien. Pero los sistemas y metodologías son a menudo anticuados. Por ejemplo, la documentación relativa al transporte se produce a menudo electrónicamente en el punto de origen, y con frecuencia está

únicamente disponible en línea. Por desgracia, aunque el mundo comercial está muy avanzado en los procesos de manejo completamente electrónicos, la mayoría de ONG normalmente no tienen la misma inversión en infraestructura. Por lo tanto, el acceso a la información no necesariamente es posible a lo largo de toda la cadena de abastos, y frecuentemente se cambia en forma temprana de los sistemas electrónicos al papel. Esto significa típicamente un aumento en el tiempo requerido para manejar la información y procesar un pedido, y puede llevar a una reducción de la eficacia, duplicación de las funciones, aumento de la inexactitud en los informes y aumento de los costes.

En el mundo actual de la tecnología moderna, grandes mejoras en la metodología de la logística y la administración de la cadena de abastos y un mayor acceso al conocimiento y a la información, es crítico para las ONG el aprender del sector corporativo y lucrativo, e incorporar la mejor práctica. Su habilidad para hacerlo, sin embargo, se ha visto obstaculizada por diversos factores.

i. Falta de profundidad en el conocimiento

La mayoría de ONG humanitarias tienen sus raíces en la respuesta a las emergencias, de un modo u otro. Muchos dirigentes de ONG empezaron sus carreras con una base académica en ciencias sociales, estudios del desarrollo o derecho. Los dirigentes de ONG suelen ser "activistas" guiados por valores, y muy pocos tienen experiencia corporativa en la gestión de la logística.

La logística humanitaria involucra componentes organizacionales tales como adquisición, transporte, almacenamiento, manejo de inventarios, seguimiento, ofertas y contraofertas, informes y rendición de cuentas. En el sector corporativo, estos componentes tienen el apoyo de un personal experto, conocimiento, sistemas informáticos, sistemas de información gerencial, acuerdos normativos, relaciones corporativas, infraestructura, estandarización e iniciativas de colaboración. En el mundo humanitario, estos mecanismos de apoyo clave son raros. La mayor parte del trabajo de logística esencial emprendido por las agencias humanitarias, no es un estándar de la industria y las ONG podrían aprender mucho de la comunidad corporativa.

Más aún, el entorno humanitario se está volviendo cada vez más

complejo, requiriendo una comprensión más profunda de los conflictos, la seguridad y la política local, nacional e internacional. Cada año, alrededor de uno de cada tres miembros del personal de campo renuncia a causa del desgaste. Como consecuencia, la comunidad de ONG y las organizaciones multilaterales e internacionales, tales como las agencias de la ONU y la Cruz Roja, necesitan concentrarse mucho más en la capacitación.

Se podrían ahorrar millones de dólares cada año, simplemente siendo capaces de trabajar en forma más inteligente, más eficiente.

ii. Financiamiento sesgado hacia las respuestas de corta duración

Las ONG suelen ser muy dependientes de subvenciones, que son dirigidas generalmente hacia el pago de intervenciones directas de los proyectos y programas en el campo. Los proyectos y programas tienen un tiempo limitado, son frecuentemente cortos y apenas subvencionados. Las ONG viven de subvención en subvención y de proyecto en proyecto. Esto no permite desarrollar un proceso estratégico corporativo saludable, ya que ambos círculos, el de planificación y el de financiamiento, son generalmente impredecibles. Y esto no anima a invertir en sistemas mejorados.

iii. Falta de inversión en tecnología y comunicación

Una escasa parte del capital (de cualquier origen) ha sido invertido en el desarrollo y ejecución de sistemas modernos de información gerencial, tecnologías de la información o sistemas de logística. La mayoría de ONG carecen de una moderna "capacidad en sistemas" en casi cualquier categoría. La mayoría también, de hecho ha subestimado enormemente el papel de la logística, la administración de la cadena de abastos y el soporte de sistemas integrados. Esta es un área que, si fuese mejor valorada por la alta gerencia, podría tener un importante retorno de la inversión en términos financieros. Se podrían ahorrar millones de dólares cada año, simplemente siendo capaces de trabajar en forma más inteligente, más eficiente.

Por ejemplo: la adquisición es parte de todo el proceso de logística. Una ONG con una capacidad, a lo largo de toda la organización, de utilizar un software común de manejo de adquisiciones, estaría en posibilidad

de ver cuáles fueron sus 100 ítems adquiridos con más alta frecuencia o al más alto costo, en un tiempo dado durante el año. Sin importar dónde se localice el programa o proyecto, una aplicación común de software permitiría a cada usuario operar independientemente, tomando decisiones locales sobre adquisiciones y creando y contribuyendo a un mecanismo de poder adquisitivo global, beneficioso para toda la organización. La dirección tendría el

poder de información necesario para negociar acuerdos en compras de gran volumen con proveedores globales, vendedores globales, fabricantes o distribuidores. Mejor aún, las ONG podrían agruparse como consorcios, para tener aún mayores descuentos por su poder adquisitivo y acuerdos normativos.

Los sistemas de comunicación no son una de las principales fortalezas de la comunidad humanitaria, pero aún así son una parte crítica de las operaciones humanitarias. En situaciones de crisis, la comunicación con los donantes, con otras partes de la organización y con el mundo externo, es vital.

Recomendaciones

i. Mejorar el conocimiento

- Lo que el sector corporativo aprendió hace diez o quince años, es el punto en el que se encuentran muchas ONG hoy en día. Necesitamos una rápida puesta al día y las ONG no pueden valerse por sí mismas para ello. Las corporaciones pueden ser de gran ayuda para las agencias humanitarias, compartiendo con ellas sus conocimientos, sistemas y recursos. La colaboración significaría operaciones logísticas más eficientes y más efectivas en cuanto a costos, en beneficio de aquellos afectados por conflictos y desastres.
- Los logísticos en el campo a menudo no son profesionales entrenados, pero han desarrollado sus habilidades durante el trabajo. Se necesita desarrollar y reforzar iniciativas y mecanismos de capacitación basada en aptitudes, para que las habilidades logísticas humanitarias y el conocimiento lleguen a niveles profesionales y sean apoyadas por un entrenamiento

disciplinado y una acreditación apropiada. Los nuevos empleados podrían ser obtenidos de escuelas y entornos corporativos, pudiendo tener una base de habilidades profesionales aunque necesitando aprender más acerca del contexto humanitario. Adicionalmente, es necesario enfatizar la transferencia de conocimientos entre el personal, dentro de las organizaciones.

- Ninguna agencia puede enfrentarse en solitario a todos los retos mencionados anteriormente. Lo que se requiere es un grado mucho más alto de colaboración entre agencias, en forma de talleres y grupos compartidos de especialistas. También es importante que el sector se aproveche del grupo de expertos del sector comercial, especialmente en áreas comprobadas de competencia: sistemas y software, experiencia a nivel técnico y de ingeniería, etc. Las corporaciones podrían proporcionar a su personal oportunidades de trabajar junto con las ONG. La comunidad corporativa podría también crear un grupo de logísticos expertos, disponible para el sector humanitario para el despliegue en una modalidad de "conforme sea necesario". La demanda humanitaria se da a menudo "por temporadas", con necesidades frecuentemente dictadas por los requerimientos específicos de una emergencia. Los expertos de las corporaciones podrían trabajar en el campo conjuntamente con las ONG, tanto en las fases previas a la emergencia como durante el desarrollo de la misma.

ii. Ampliar el alcance de los fondos

- Los donantes deben darse cuenta de que, a menos que adopten una metodología activa para cambiar la gestión logística organizacional, los fondos con frecuencia no serán usados en su máxima eficiencia. La forma actual en que los donantes financian los programas y proyectos, no permite a las ONG abordar este problema. Los donantes deben hacer suyo el problema y ampliar el alcance de sus fondos, para incluir una inversión seria en la gestión logística, en tecnologías de la información y en sistemas de información gerencial.
- El potencial para utilizar las donaciones en especie, no está siendo explotado. El sector corporativo tiene a menudo excesos de inventario, productos de sobra y suministros en exceso, con frecuencia provocados por demanda imprevista del mercado o por cambios en las modas. Las ONG pueden hacer un buen uso de esos materiales, pero primero necesitan establecer una lista de criterios que

estos materiales deben pasar antes de su aceptación y su uso.¹

iii. Invertir en tecnología y comunicaciones

- Las ONG deben entender el importante papel que pueden desempeñar la logística y la administración de la cadena de abastos. La alta gerencia debe reconocer que se pueden realizar grandes ahorros, consolidando y estandarizando una multitud de funciones logísticas a menudo dispersas. Los mandos medios deben invertir tiempo y energía con el fin de persuadir al alto mando.
- Una zona clave de preocupación, que necesita una contribución colaborativa por parte del sector privado y las ONG, es la de las comunicaciones globales. Una idea sería que un consorcio de ONG trabajara con el sector privado, aprovechando sus recursos, experiencia y conocimiento de radio, satélites, licencias y equipos. Un resultado podría ser una unidad de comunicación que sirviera a la comunidad humanitaria en general, durante un desastre a gran escala.
- Es conveniente tener planes logísticos, software logístico y personal logístico instalados. De todas formas, si los asuntos de comunicación no son abordados, el estilo no integrado actual de manejar la logística continuará, y la cadena logística se mantendrá incompleta e ineficiente.

Iniciativas recientes

Varios artículos en este número subrayan algunas iniciativas recientes, tales como el UNJLC (p. 11) y ALITE (p. 17).

Otros desarrollos incluyen el establecimiento del Consejo de Logística Humanitaria,² para aumentar la visibilidad del sector y estimular una gestión logística mejorada. Reúne a directores logísticos clave del sector humanitario, con el objetivo de

estimular la colaboración, integración, estandarización, sinergia y desarrollo conjunto de productos.

Visión Mundial (World Vision) ha establecido unidades pre-posicionadas en tres lugares: Denver, Estados Unidos (siendo su enfoque principal servir a las Américas); Brindisi, Italia (enfocadas al Medio Oriente, Asia Central y África); Hannover, Alemania (una unidad menor sirviendo diversas necesidades logísticas). La unidad de Visión Mundial está diseñada para entregar provisiones mundialmente dentro de 72 horas; para más detalles, contacte con el autor [email al final de la página]. La Federación Internacional de la Cruz Roja (IFRC) y el PMA están estableciendo cada uno cuatro unidades regionales de pre-posicionamiento (ver artículos sobre la IFRC y el UNJLC).

Visión Mundial está trabajando con otras ONG y con el Instituto Fritz, para: a) identificar qué está haciendo cada uno, b) trazar un mapa de futuras necesidades de capacidad y c) explorar dónde es posible la colaboración, dónde pueden ser beneficiosas inversiones compartidas y qué provisiones educacionales y de entrenamiento son necesarias. Visión Mundial Internacional también está trabajando con donantes como el gobierno de Australia y el Ministerio de Educación Australiano, para crear iniciativas de capacitación y certificación que están siendo compartidas con afiliados en la región de Asia-Pacífico; está planificado expandir esta iniciativa globalmente para el año 2005.

Lars Gustavsson es Director de Respuesta a Emergencias y Mitigación de Desastres de World Vision International. Email: lars_gustavsson@wvi.org

1. Visión Mundial (World Vision) obtiene donaciones en especie, basada en la "lista de necesidades críticas" identificadas en sus oficinas domésticas e internacionales. El criterio para su obtención incluye información detallada acerca de la donación, su valor y si el donante cubrirá el costo de transporte, cualquier restricción (por ejemplo países receptores específicos) y las demandas de publicidad.

2. Establecido por el Instituto Fritz en 2002.



La petición de un logístico

por John Rickard

Como logístico, ¿alguna vez se ha enterado usted de un nuevo proyecto, cuando ya las requisiciones de compra aparecen en su escritorio? ¿O ha recibido una solicitud de un vehículo 20 minutos antes de que sea requerido urgentemente?

Si es así, consuélese sabiendo que no es usted el primero. Desafortunadamente, es probable que tampoco sea el último. En el mejor de los casos, escenarios como ese reducen las funciones de apoyo a un constante estado de "apagar fuegos", ineficiente, frustrante y extenuante para todos los involucrados. En el peor de los casos, la implementación de un proyecto puede verse retrasada, y la gente puede sufrir innecesariamente.

Hasta cierto punto, en casi cualquier agencia y casi en cualquier situación, este escenario es algo común. De hecho, hay una infinidad de factores internos y externos que afectan nuestra posibilidad de planificar y coordinar: una pobre o poco fiable infraestructura local, condiciones de mercado rápidamente cambiantes, comunicaciones y seguridad deficientes, movimientos constantes de población, personal sobrecargado de trabajo, plazos muy cortos por parte de los donantes para las propuestas, regulaciones de los donantes, memoria institucional, relaciones inter-agencias, rotación de personal, capacidad del personal, y así sucesivamente.

Esos factores ciertamente dificultan a los administradores el planificar y coordinar. El problema es que, durante la respuesta, en vez de revisar los elementos que podemos controlar, los administradores tienden a quitar prioridad a todo el proceso de planificación y coordinación.

No hace mucho tiempo que los proyectos más pequeños con frecuencia eran implementados por un sólo administrador vistiendo varios trajes a la vez, tales como: "administrador de proyecto", "encargado de administración y logística", "representante de país" y "encargado de finanzas". Dada la escala de las operaciones, esto era generalmente manejable y, dado el limitado número y la cercanía del personal, la planificación era coordinada casi automáticamente. Sin embargo, los proyectos recientes, que han involucrado a docenas de expatriados y locales como parte del personal, han conllevado gastos de millones de dólares. Sin contar con la multiplicación de la complejidad de nuestras responsabilidades, parece que no tenemos prioridades ni hemos hecho planes para realizar cambios esenciales y modernizar las estructuras administrativas y de colaboración, que nos permitirían,

como organizaciones, planificar y coordinar nuestra expansión.

A nivel de campo y de organización, vemos los programas estructurados en secciones de Proyectos, Administración, Logística y Apoyo Financiero (o con variantes menores). Esta evolución es necesaria para manejar programas grandes de manera efectiva, pero yo diría que nuestra mentalidad básica de ser guiados por los implementadores de proyectos, no ha cambiado. Los flujos de información pueden ser -y son- iniciados, mantenidos y detenidos por los proyectos; esto último normalmente por descuido, exceso de trabajo o inexperiencia. Podríamos pensar que estamos integrados, cuando de hecho nuestros proyectos y sus servicios de apoyo son rígidos en su estructura y mentalidad. Las funciones de apoyo son a menudo consideradas como apéndices, más que como elementos integrales de un todo.

¿Cuántas veces han tenido los administradores qué quedarse solos trabajando hasta la madrugada, para poder enviar una propuesta justo antes de la hora límite por la mañana? Más seguido de lo que quisiéramos admitir.

¿Acaso son rutinariamente revisadas las propuestas por el personal de Finanzas y Logística? No. Los resultados pueden variar, desde no requerir suficientes fondos para infraestructura de almacenamiento, hasta proponer plazos poco reales de entrega del equipo necesario o los suministros (y, por ende, provocar un retardo en la implementación del proyecto).

La planificación coordinada también se ve obstaculizada por una falta general de comprensión, de lo bueno que la logística hace y puede ofrecer: eficiencia mejorada, planes de contingencia, responsabilización y reducción de costos.

Ésto lleva a un callejón sin salida. Los logísticos no son tomados en cuenta, porque los administradores no están convencidos del valor que agregan... los requerimientos logísticos no se cumplen a cabalidad, resultando en la situación de estar apagando fuegos... los administradores ven a los logísticos luchando (en vez de estar viendo los problemas subyacentes) y concluyen que, para las subsiguientes propuestas, una revisión logística no ofrece ventajas...

Esto no es un ejercicio de asignar culpas, sino de resaltar las realidades de operar bajo ya difíciles circunstancias, dentro de estructuras que no dan mucho valor a la integración de todos los participantes en la operación.

Como comunidad, sin embargo, no somos únicos y por lo tanto no necesariamente tenemos que aprender los nuevos trucos de la manera difícil. Muchas de las preocupaciones y limitaciones que encaran hoy los logísticos humanitarios, reflejan la sustancia de las discusiones al respecto en el sector privado de hace 15 años.

Ahí, los avances tecnológicos en partes de los sectores manufactureros y de venta al detalle, hicieron sus actividades principales tan eficientes como era posible - la única área que quedó, en que podían aún mejorarse los servicios y/o reducir costos, era la de cómo esas compañías interactuaban con sus proveedores y cómo llevaban sus productos al mercado. Esto es "Administración de la Cadena de Abastos", lo que muchos de nosotros llamamos "logística".

Detrás de todo esto, debe haber un sólido flujo de información dentro de un "equipo integrado"

Petición final

Es necesario que la planificación y la coordinación sean vistas como algo esencial, y no meramente "deseable". Necesitamos invertir en sistemas, e invertir también en la integración de nuestros sistemas y estructuras. Necesitamos mantener a la asesoría en la más alta estima, tanto la interna como la que viene de fuera, y necesitamos buscar el consejo de expertos.

Dadas la voluntad, la inversión, la tecnología actual y las mejores prácticas del sector privado, hay significativas mejoras en la eficiencia que deben hacerse, por parte de la comunidad humanitaria y la de donantes. Detrás de todo esto, debe haber un sólido flujo de información dentro de un "equipo integrado", a través de la planificación de los proyectos y la implementación. Parece simple y hasta obvio, pero aún así, es algo que está luchando por ganar aceptación.

John Rickard es Director de Logística, en el Comité Internacional de Rescate, Nueva York.
Email: jrickard@theIRC.org

Hacia una logística mejorada: retos y preguntas para logísticos y administradores

por Donald Chaikin

Para tener programas efectivos, se requieren funciones de apoyo eficientes. La logística es una función de apoyo clave y necesita ser incorporada en las decisiones de planeamiento y administración, desde el principio hasta el cierre.

Los asuntos logísticos abarcan la calendarización, idoneidad de los suministros, métodos de implementación, manejo de inventarios y muchos otros aspectos, parte integral de la administración de un programa.

La iniciativa de las Convenciones de Logística Humanitaria del Instituto Fritz (p. 37) para reunir a los logísticos, es útil y productiva. Lo que necesitamos ahora, sin embargo, es expandir el foro de discusión para incluir la gestión. ¿Podría ser éste un siguiente paso para las Convenciones? Adicionalmente, los logísticos mismos necesitan dedicar tiempo y esfuerzo a explicar y promover el papel de la logística dentro de sus organizaciones, haciendo a la dirigencia más consciente de las ventajas -tanto financieras como técnicas- de que la logística se integre por completo a su proceso de planificación.

Las agencias necesitan logísticos con experiencia administrativa. Los logísticos de campo son relativamente fáciles de encontrar, pero hay solo un pequeño grupo de logísticos con nivel administrativo. Uno de los problemas es que los individuos -tales como los logísticos- se encasillan y es difícil para ellos moverse a la administración. Los individuos en todas las disciplinas necesitan que se les dé la oportunidad, por parte de la dirigencia de las agencias, de ser estimulados/entrenados para asumir papeles administrativos.

Necesitamos más profesionalismo en el sector - y que ese profesionalismo reciba mayor reconocimiento. La certificación podría ayudar a esto (aunque la experiencia comprobada sigue siendo esencial), particularmente en algunas regiones donde la certificación es culturalmente mantenida en la más alta estima. Hay solo unos cuantos cursos de logística en Europa. Los mejores son

impartidos por Bioforce¹ en Francia - pero solo en francés y por lo tanto no accesibles a muchos. Necesitamos cursos similares en otros idiomas.

Las agencias necesitan desarrollar planes de preparación para emergencias en los países - planes que incluyan logística. Éstos deben incluir el desarrollo de fuentes locales de suministros y especificaciones concordantes. El departamento de logística de Oxfam está trabajando actualmente con sus ocho Centros Regionales de Administración, para construir una base de datos para cada región. Este recurso debería ser compartido entre las agencias.

Debe promoverse la cooperación en otras áreas también. Oxfam GB y el Comité Internacional de Rescate, han colaborado en el desarrollo de un sistema informático de logística que ha probado ser efectivo, bastante económico y relativamente fácil de implementar. Fue diseñado para apoyar las necesidades específicas de Oxfam/CIR, pero otras agencias tales como Save the Children GB y la ONG inglesa Merlin, han expresado interés en él. Puede ser utilizado off-line - un atributo esencial, si es que se lo piensa usar efectivamente en muchas de las situaciones en las que el personal de Oxfam y sus asociados tienen que operar.

¿Son acaso las unidades de pre-

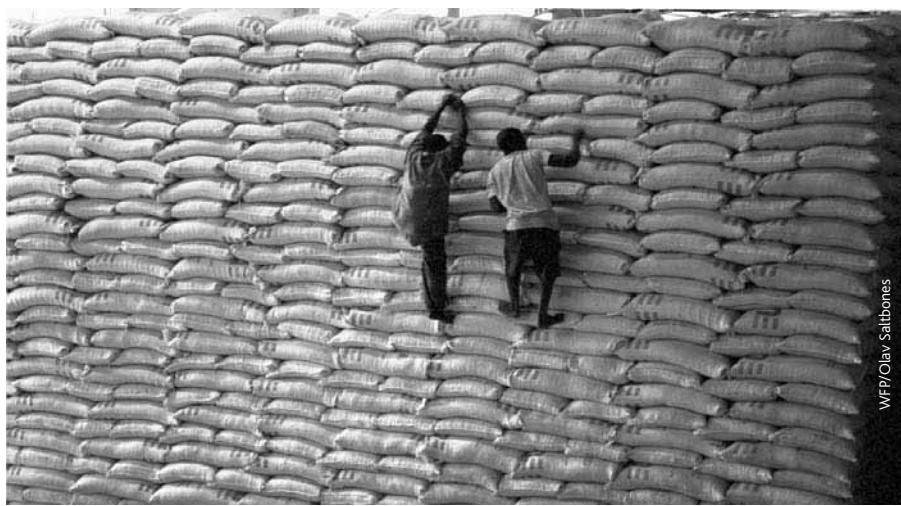
posicionamiento regionales/globales, necesarias o incluso deseables? Podrían ser útiles en algunos casos, pero su utilidad puede estar restringida por cuestiones de tiempos de caducidad. También pueden requerir una inversión financiera considerable, particularmente cuando deben utilizarse bodegas aduaneras. Las agencias usualmente tienen algún tipo de advertencia de emergencias inminentes y a menudo incluso pueden adelantarse a llevar el equipo al lugar. Incluso en las emergencias inesperadas, Oxfam puede activar vuelos charter en un plazo de 24 horas y llevar equipo de emergencia de sus bodegas cerca de Oxford, a cualquier lugar en un plazo de 2 a 3 días. Si fuera necesario, sin embargo, ¿podrían las agencias hacer uso de las unidades de pre-posicionamiento del PMA, la Cruz Roja/Media Luna Roja y Visión Mundial, por ejemplo?

Como Director de Logística para Oxfam durante los últimos 6 años, uno de mis retos clave ha sido lograr que la organización reconozca a la logística como una función vital de apoyo, que necesita ser incorporada en las decisiones de planeamiento y administración. Hemos dado varios pasos en la dirección correcta - pero aún quedan muchos retos.

Donald Chaikin es Director de Logística en Oxfam GB.
Email: dchaikin@oxfam.org.

1. Ver www.bioforce.asso.fr.

Ayuda alimentaria en Malawi.



El Centro Conjunto de Logística de la ONU: una respuesta coordinada a las preocupaciones comunes de la logística humanitaria

Por David B. Kaatrud, Ramina Samii y Luk N. Van Wassenhove

Típicamente, las agencias humanitarias tienden a subestimar la importancia de la logística.

Toma tan sólo un vistazo a la lista de chequeo típica de un planificador logístico humanitario, para entender la gama y profundidad de la información requerida para optimizar la efectividad operacional y lidiar con la variedad de cuellos de botella que pueden afectar la respuesta humanitaria, en el surgimiento de un desastre. Las dificultades para completar tal lista, se ven aumentadas cuando se dan emergencias complejas, que involucran a una multitud de participantes. ¿Cuántas organizaciones en la comunidad humanitaria, están listas para enfrentar tales retos, no digamos en una manera económica y eficiente?

El sub-presupuestar la función de gestión logística, implica que el ya recargado personal logístico no pueda compilar apropiadamente la información vital, requerida para desarrollar adecuadamente una estrategia logística. Adicionalmente, las agencias pueden no tener las habilidades, los recursos humanos y el tiempo para asociarse, coordinar y negociar efectivamente con otros participantes - gobiernos anfitriones, gobiernos de países vecinos, otras organizaciones humanitarias, donantes y proveedores de servicios logísticos. En lo que al Sistema de Naciones Unidas concierne, la Oficina para la

Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) puede no siempre tener las habilidades técnicas requeridas, para el nivel de coordinación logística que la mayoría de operaciones de emergencia exigen. La necesidad de un mecanismo especializado de coordinación inter-agencias, para tratar exclusivamente los asuntos logísticos en los cada vez más complejos ambientes operativos, y para hacer el mejor uso de los limitados y caros recursos, llevó al establecimiento del Centro Conjunto de Logística de Naciones Unidas (UNJLC, por sus siglas en inglés).

El UNJLC

Originalmente concebido como un complejo de respuesta a las emergencias para un corto plazo, el UNJLC nació de la respuesta humanitaria a la crisis de Zaire Oriental de 1996, que exigió una intensa coordinación desde el lugar de los hechos y el uso mancomunado de los recursos aéreos entre ACNUR, el PMA y UNICEF, para llevar ayuda a los refugiados atrapados dentro de Zaire Oriental y transportar a aquellos que retornaban a su lugar de origen. Esta coordinación intensificada fue necesaria mientras duró la crisis, a fin de optimizar el caro uso de aviones,

por medio de planeamiento, manejo de prioridades y control del movimiento de los bienes alimenticios y no alimenticios; así como de las personas retornantes.

Desde entonces, el UNJLC ha sido desplegado en otros desastres a gran escala -los Balcanes, Timor Oriental, Mozambique, Angola, Afganistán y más recientemente, Iraq- en donde se ha requerido una intensa coordinación logística inter-agencias. Aunque empezó de una manera ad-hoc, el UNJLC fue reconocido formalmente por el ente creador de políticas humanitarias inter-agencias a principios de 2002, y fue puesto bajo la custodia del PMA, quien es el mayor ejecutor logístico de la ONU. Por lo tanto, el UNJLC está en posibilidad de hacer uso de los extensos recursos logísticos del PMA, para solucionar una amplia gama de retos logísticos. Cuando es desplegado, el UNJLC se integra dentro de la estructura de coordinación de la respuesta de la ONU en el terreno. El UNJLC está configurado para apoyar dos modelos de respuesta: coordinación logística inter-agencias únicamente, o coordinación más administración de bienes, tales como transporte terrestre o aéreo donado.

La metodología del UNJLC subraya la necesidad de preservar y respetar el sistema logístico de todas y cada una de las agencias. Al ver a la labor humanitaria como un sistema 'modular', busca mejorar y fortalecer los sistemas logísticos individuales, desarrollar sinergia entre las agencias y mejorar la eficiencia de la comunidad humanitaria como un todo. Por ejemplo, el UNJLC -sin interferir con los arreglos de vuelos fletados ya establecidos por una agencia- puede facilitar el uso mancomunado de una limitada capacidad de carga aérea, con el fin de hacer coincidir un eventual exceso de capacidad con una demanda mayor.

Para cumplir mejor con su mandato de coordinación, el UNJLC instala un buen número de oficinas satélite

Una típica lista de chequeo de un planificador logístico, para emergencias complejas:

Estatus y disponibilidad de la infraestructura en el escenario, las instalaciones y los servicios

- | | |
|---|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Aeródromos | <input checked="" type="checkbox"/> Puertos y barcasas |
| <input checked="" type="checkbox"/> Equipo para descarga en aeropuertos | <input checked="" type="checkbox"/> Depósitos de combustible |
| <input checked="" type="checkbox"/> Bodegas aeroportuarias | <input checked="" type="checkbox"/> Combustible |
| <input checked="" type="checkbox"/> Carreteras primarias | <input checked="" type="checkbox"/> Bodegas a nivel nacional |
| <input checked="" type="checkbox"/> Puentes | <input checked="" type="checkbox"/> Flota de camiones |
| <input checked="" type="checkbox"/> Vías férreas | |

Estatus y disponibilidad de corredores terrestres y cruces fronterizos

- Todo lo anterior a lo largo de los cruces fronterizos, más
- Procedimientos de desaduanaje, aranceles
- Requerimientos de visado

temporales, alrededor de una oficina regional de coordinación, establecida para el tiempo que dure la emergencia. Por no tener personal permanente, el UNJLC depende del apoyo voluntario de las agencias. Esas oficinas satélite sirven como: a) nodos de recolección de información logística; y b) cuerpos coordinadores para actividades logísticas inter-agenciales locales. Ahí donde se identifiquen cuellos de botella logísticos, que afecten el esfuerzo humanitario común, las oficinas satélite preparan e implementan una respuesta colectiva, para eliminar los impedimentos. Cuando se requiere, los oficiales del UNJLC también ayudan a elaborar esquemas de políticas para asuntos logísticos que afecten las operaciones humanitarias. Al desaparecer los cuellos de botella, las oficinas satélite son desmovilizadas.

Plataforma de información

Durante el desarrollo de una crisis, los planificadores de la logística humanitaria necesitan una enorme cantidad de información. Ninguna agencia individual en una emergencia a gran escala, tiene los recursos para cubrir vastas áreas en constante evolución, en términos de estatus de la infraestructura, accesibilidad, disponibilidad y precios. Actuando como una plataforma de información, en apoyo a los planificadores logísticos de las agencias, el UNJLC recolecta, coteja, analiza y disemina información relevante, de y hacia actores humanitarios y no humanitarios. Esto incluye información espacial en forma de GIS (Geographic Information System - Sistema de Información Geográfica). Las agencias pueden entonces optimizar sus actividades en términos de respuesta, costo y posicionamiento de existencias. Adicionalmente, el UNJLC puede ayudar a evitar la inútil competencia y duplicidad de labores entre las organizaciones humanitarias.

Al principio de la crisis de Afganistán, por ejemplo, el UNJLC desarrolló un sitio web específico para la crisis, conteniendo información relevante para los planificadores logísticos. El sitio web se hizo cada vez más completo, con la sistemática retroalimentación por parte de los visitantes. A través del sitio, los planificadores logísticos tenían acceso inmediato a información actualizada y confiable sobre vuelos estratégicos y regionales planificados, corredores e infraestructura del país, tarifas de transporte, ubicación de las provisiones de las agencias, detalles de contactos del personal logístico de las distintas agencias, estatus de los corredores y cruces fronterizos, información sobre aduanas y los programas de cualquier vuelo común de pasajeros de la ONU y de las líneas aéreas comerciales.

Solucionando los cuellos de botella logísticos

Los cuellos de botella logísticos pueden

surgir de las acciones de los estados vecinos, los gobiernos receptores o las fuerzas militares en control de bienes tales como bodegas o depósitos de combustible. Las agencias individuales usualmente no tienen los recursos para entrar en negociaciones simultáneas, en varios lugares y con distintos actores. Aún si tales recursos estuvieran disponibles, sería la opción menos eficiente y rentable, si los asuntos a tratar fueran de interés común.

Al llevar a cabo esas tareas en beneficio de toda la comunidad, el UNJLC aumenta el total de la capacidad logística humanitaria. Por ello, estuvo en capacidad de facilitar y apresurar el tránsito y movimiento de los cargamentos humanitarios y el personal desde los países vecinos de Afganistán y entró en negociaciones con las autoridades aduaneras locales, autoridades ferrocarrileras, portuarias y fronterizas, sobre asuntos relacionados con desaduanaje, aranceles y requerimientos de visa.

Durante la crisis afgana, el corredor septentrional constituyó un cuello de botella para la comunidad humanitaria. El corredor uzbeko, a través de la ciudad fronteriza de Termez, fue la única alternativa económica, pues tenía un puerto fluvial, conexiones ferrocarrileras y carreteras asfaltadas a ambos lados del puente sobre el río Amu Darya. Sin embargo, en 1998 había sido cerrado por el gobierno uzbeko. Para solucionar este cuello de botella, se inició una operación del UNJLC en Termez, para proporcionar un interface logístico entre las autoridades locales y las agencias humanitarias. El Centro rápidamente negoció y acordó con las autoridades

de Uzbekistán, para el transporte de carga humanitaria por medio de barcas hacia Afganistán, y estableció un sistema para priorizar y programar los viajes de las barcas. El UNJLC enfocó entonces sus esfuerzos en negociar la apertura del puente, para el paso de la ayuda y el personal. Se acordaron procedimientos de seguridad apropiados con las autoridades migratorias de Uzbekistán, y se restableció el transporte terrestre entre ambos países. La capacidad disponible resultante fue más que suficiente para los requerimientos humanitarios planificados. El cuello de botella logístico desapareció y con él, la necesidad de coordinación intensiva. Después del establecimiento de una estructura eficiente de coordinación logística inter-agencias, la oficina del UNJLC de Termez fue cerrada.

La falta de instalaciones para almacenamiento adecuadas, constituye otra crítica y recurrente limitación para las agencias humanitarias, conforme se mueven hacia un país o a una nueva región. Para resolver esto, el UNJLC con frecuencia hace las veces de mediador entre agencias, para lograr acuerdos de intercambio entre las que necesitan esas instalaciones y aquellas que las tienen; coordina el uso compartido del espacio de almacenamiento y se relaciona con las autoridades civiles o militares locales que poseen esos recursos, a fin de agilizar su transferencia hacia las organizaciones humanitarias.

Los proveedores de servicios logísticos en los países anfitriones, son otro importante conjunto de actores que bien pueden facilitar o limitar la efectividad operacional de las



actividades de logística humanitaria. Solo una plataforma negociadora en común, puede ayudar a las organizaciones humanitarias a ejercitar su poder negociador colectivo. Durante la crisis afgana, las agencias humanitarias se enfrascaron, sin saberlo, en una inútil competencia al ofertar más y más para asegurarse el acceso al transporte por camión en Herat. El gremio transportista resultó incrementando los precios en un 300% en un periodo de seis meses. Después de llevar a cabo un estudio técnico en el sector del transporte en Afganistán, el UNJLC presentó una propuesta de precios de transporte destinada para el uso de todas las agencias. Amenazando con traer una flota de camiones de la ONU en el caso de no llegar a un acuerdo, y publicando los precios acordados en su website, el Centro puso fin a la escalada de precios. Al final, se ahorraron millones de dólares de la comunidad humanitaria.

Necesidad de "des-conflictar"

La labor humanitaria en ambientes militarizados es complicada. La preocupación por la seguridad usualmente lleva a la evacuación temporal del personal humanitario, y ensombrece las operaciones de ayuda a lo largo de la crisis. El operar en tales ambientes, crea una dependencia operacional de la infraestructura de los países circunvecinos. Al contrario del ambiente en los desastres naturales, durante las

intervenciones militares la milicia con frecuencia asume el control de facto de los servicios comunes, recursos e infraestructura de transporte, tales como aeropuertos, bodegas y corredores, igualmente requeridos por las organizaciones humanitarias. El "des-conflictar" operacionalmente las actividades humanitarias y militares, dependientes de la limitada infraestructura, requiere un esfuerzo "legitimado" de coordinación. Tal como fue el caso, tanto en Afganistán como en Iraq, el UNJLC frecuentemente asume esa coordinación y la función de "des-conflicto", en apoyo a las operaciones humanitarias de la ONU.

Al inicio de las hostilidades en Afganistán, el espacio aéreo del país, bajo el control de facto de la coalición liderada por los EE.UU., estuvo cerrado a las operaciones aéreas humanitarias. Después de una intensa negociación con las fuerzas de la coalición, el UNJLC hizo arreglos para obtener corredores aéreos para operaciones de ayuda humanitaria, y aumentó exitosamente el número de puntos de aterrizaje para vuelos de carga humanitaria, en varios aeropuertos clave en el país. Del mismo modo, en Iraq, después de concluir la guerra, el UNJLC abrió el espacio aéreo iraquí para las operaciones humanitarias.

Un concepto que evoluciona

La comunidad humanitaria necesita responder a los cada vez más dinámicos y exigentes ambientes operacionales, desarrollando formas más puntuales y especializadas de coordinación inter-agencias. Desde su concepción, el UNJLC ha proporcionado una estructura de apoyo temporal a los actores humanitarios que operan en esos ambientes de emergencia, que requieren una intensificada coordinación y la mancomunación de recursos logísticos; incluyendo tanto desastres naturales, como en el caso de la respuesta a la inundación de Mozambique, como los ambientes complejos de emergencia, tales como Afganistán e Iraq. La relevancia de sus servicios ha asegurado un alto nivel de cooperación voluntaria de las agencias participantes, en términos de adscribir personal y compartir información.

Desde su primer despliegue, el papel coordinador del UNJLC se ha expandido para abarcar varios participantes, incluyendo a la comunidad de donantes. Por ejemplo, para ayudar a desarrollar una estrategia común en la ONU, para la vital rehabilitación de la red vial de Afganistán, el UNJLC se embarcó en un buen número de

proyectos de evaluación de infraestructura.

Después de evaluar las condiciones de las carreteras y su capacidad de tráfico, ayudó a la comunidad humanitaria a desarrollar propuestas para obtener fondos de los donantes y de la Coalición. Por medio de organizar seminarios de rehabilitación, facilitó la interacción entre las partes involucradas y ayudó a dar prioridad y apresurar las intervenciones de reparación.

La experiencia reciente de despliegues del UNJLC, ha subrayado la naturaleza flexible y dinámica de la entidad. En Afganistán, el UNJLC apoyó dos grandes actividades no humanitarias, que requerían una cantidad considerable de planeación logística y ejecución. Puesto que el gobierno y las instituciones habían "desaparecido", el UNJLC contribuyó a las operaciones logísticas del proceso de la Loya Jirga, que llevó a la elección del nuevo gobierno afgano y al ejercicio de cambio de moneda, que involucró la recolección y destrucción de 4,000 toneladas métricas de billetes viejos y la distribución de 800 millones de billetes nuevos.

El concepto del UNJLC ha seguido evolucionando, en respuesta a las nuevas demandas y al aprendizaje proveniente de la experiencia. Está tomando en cuenta las lecciones aprendidas de cada crisis. Ha solucionado el problema de los retrasos en las decisiones para desplegarlo (algo que sucedió durante el terremoto de Gujarat en 2001), a través del recientemente establecido Protocolo de Activación¹. Para asegurar la disponibilidad de personal inicial suficiente, ha llevado a cabo sesiones de entrenamiento para los logísticos de las agencias. Al momento de escribir este artículo, el UNJLC ha tenido ya dos sesiones de entrenamiento: una en Brindisi (septiembre de 2001) y una en Copenhague (noviembre de 2002). Por último, para poder estar listo para funcionar tan pronto se toca tierra, ha tomado las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad del equipo mínimo, a través de establecer kits estandarizados para "salir volando".

El UNJLC está ahora en capacidad de proporcionar una gama de servicios de coordinación logística, desde la fase de preparación para las emergencias, hasta la evaluación de los mecanismos existentes de coordinación inter-agencias, para las operaciones de emergencia que están en marcha. Conforme continúa afianzándose, los principales retos del UNJLC están relacionados con:



Convoy de las Naciones Unidas en Angola

- Diagnosticar apropiadamente la situación de la logística, para identificar la respuesta más apropiada y asegurar que todas las partes interesadas estén totalmente conscientes de su papel.
- Cuidarse de no caer en la trampa de "coordinar para coordinar" y esforzarse en proporcionar un valor agregado al total del esfuerzo de respuesta logística, en una emergencia dada.
- Estar susceptible a la absorción de las capacidades del personal logístico de las agencias, y diseñar sus estructuras de manejo y diseminación de información acorde a ello. Al respecto, el UNJLC debe reconocer que, en el contexto de las emergencias, los datos inter-agencias son imperfectos y el manejo de la información rara vez está bien estructurado. Se debe seguir poniendo énfasis en desarrollar nuevas técnicas de manejo de la información y tecnologías de apoyo a las funciones de planeamiento logístico.

- Poner la debida atención en explicar su papel claramente a todos los participantes, a nivel de campo y de oficinas centrales (por ser un mecanismo relativamente nuevo de respuesta a las emergencias, el mandato del UNJLC aún no es ampliamente comprendido).
- Hacer cada esfuerzo necesario, luego de su despliegue, para obtener retroalimentación continua de sus principales usuarios, acerca de los servicios más apropiados, información y asistencia que ellos requieran del UNJLC.

David B. Kaatrud es Jefe de Logística en el PMA y preside el UNJLC, en Roma (www.wfp.org y www.unjlc.org).
Email: david.kaatrud@wfp.org.

Ramina Samii es Asociada Visitante de Investigación, en la Escuela de Negocios de INSEAD, Fontainebleau, Francia (www.insead.edu).
Email: ramina.samii@insead.edu.

Luk N. Van Wassenhove es el Profesor de Manufactura patrocinado por Henry Ford en INSEAD.
Email: luk.van-wassenhove@insead.edu

1. El Protocolo de Activación proporciona directrices para el proceso de consulta inter-agencias, previo a la activación de una instancia del UNJLC (si es o no requerida, cuál sería su tamaño, duración, requerimientos de recursos, procedimientos de movilización, etc.) Más información (en inglés)

sobre el Protocolo, así como documentos acerca del UNJLC en general, se encuentran disponibles en: <http://www.unjlc.org/content/index.phtml/itemId/9639>

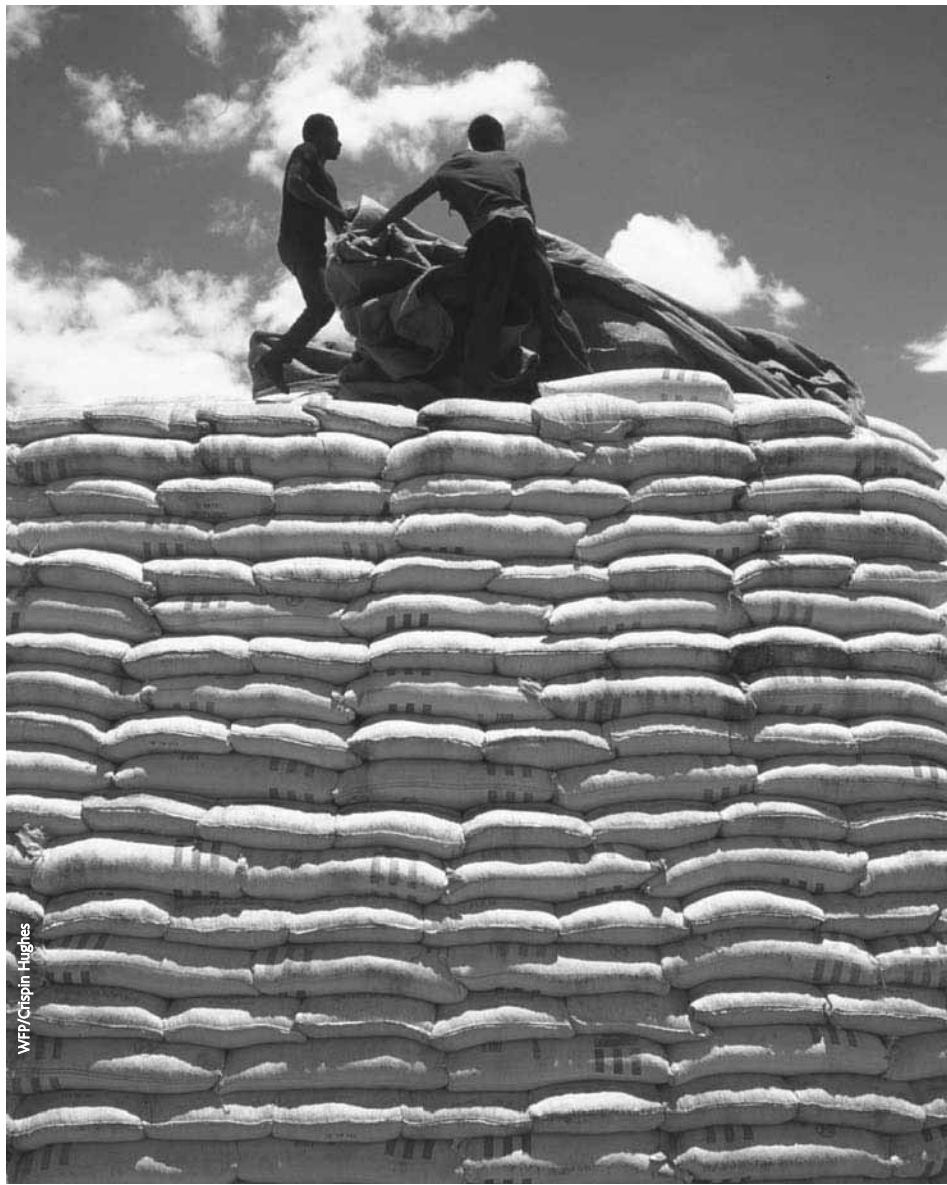
El artículo que antecede, así como el siguiente acerca de la FISCR, se nutren de los estudios de casos de INSEAD que se presentan a continuación:

De Ramina Samii y Luk N. Van Wassenhove:

- 'The United Nations Joint Logistics Centre (UNJLC): The Genesis of a Humanitarian Relief Coordination Platform' (*El Centro Conjunto de Logística de las Naciones Unidas: el génesis de una plataforma de coordinación de la labor humanitaria*), caso de estudio de INSEAD 02/2003-5093.
- 'UNJLC: The Afghanistan Crisis' (*UNJLC: la crisis en Afganistán*), caso de estudio de INSEAD 02/2003-5092. www.fritzinstitute.org/images/FI.pdfs/UNJLC%20Afganistán.pdf
- 'Logistics: Moving the seeds of a brighter future (UNJLC's second year in Afganistán)' (*Logística: movilizand las semillas de un futuro más brillante, el segundo año del UNJLC en Afganistán*), caso de estudio en INSEAD, 2003.

De R. Samii, L. N. Van Wassenhove, K. Kumar & I. Becerra-Fernández:

- 'IFRC – Choreographer of Disaster Management. The Gujarat Earthquake' (*FISCR - Coreógrafa del Manejo de Desastres. El Terremoto de Gujarat*), caso de estudio de INSEAD 06/2002-5032.
- 'IFRC – Choreographer of Disaster Management. Preparing for Tomorrow's Disasters' (*FISCR - Coreógrafa del Manejo de Desastres. Preparándose para los Desastres del Mañana*), caso de estudio de INSEAD 06/2002-5039.



El rol vital de la administración de la cadena de abasto en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja

por Bernard Chomilier, Ramina Samii y Luk N. Van Wassenhove

El terremoto de Gujarat fue un momento decisivo para la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja/Media Luna Roja (FISCR) y más específicamente, para su Departamento de Logística y Movilización de Recursos. Fue la primera vez que todas las herramientas de preparación para emergencias, los mecanismos y las prácticas de la FISCR, desarrollados para manejar mejor las cadenas de abastecimiento en emergencias, se unieron.

El fondo de Emergencia para el Alivio de Desastres, permitió que las operaciones se iniciaran con rapidez. La llegada de un Equipo Coordinador de Evaluación de Campo 48 horas después del desastre, ayudó a medir los requerimientos de ayuda y a desarrollar planes para la movilización de recursos. El rápido despliegue de Unidades de Respuesta a la Emergencia, permitió que las actividades de ayuda arrancaran velozmente. La tabla de movilización de ayuda¹ y el sistema de seguimiento de bienes, ayudaron a movilizar, organizar y coordinar la llegada de los suministros. Esto, aunado al código de conducta de la FISCR, evitó la llegada de bienes no solicitados. Y finalmente, los acuerdos normativos con proveedores clave aseguraron la calidad de los ítems de ayuda y su pronta entrega, a precios competitivos. Tres días después del terremoto de Gujarat, el plan de respuesta de la FISCR ya estaba en pleno funcionamiento. En los siguientes 30 días, el Departamento de Logística y Movilización de Recursos (DLMR) organizó la entrega, por medio de 45 vuelos fletados, de 255,000 frazadas, 34,000 tiendas de campaña y 120,000 sábanas plásticas, amén de otros objetos, para unas 300,000 personas.

¿Qué había detrás de este nivel de respuesta y coordinación, inimaginable apenas unos cinco años antes? La FISCR había, después de todo, encarado grandes dificultades para responder al Huracán Mitch, que golpeó a varios países centroamericanos a finales de 1998. Durante esa emer-

gencia, falló coordinando las contribuciones de ayuda de las Sociedades Nacionales donantes. Su personal técnico y delegados de ayuda habían llegado a la escena del desastre demasiado tarde. Su equipo especializado fue desplegado hasta el último momento. Los suministros básicos tomaron semanas para ser movilizados y distribuidos a la población.

La lección más grande aprendida del Huracán Mitch por parte de la FISCR, fue la necesidad de trabajar arduamente durante los desastres, pero aún más, en el interin de un desastre y otro. Hubo acuerdo en que debían dominarse dos elementos del manejo de desastres, antes de pretender que los bienes correctos llegaran al lugar correcto en el momento justo: la preparación para las emergencias y la respuesta al desastre. El papel de liderazgo asumido por el DLMR, fue lo que hizo la diferencia durante el terremoto de Gujarat. El DLMR había mejorado su preparación de la cadena de abasto, una condición previa para la efectividad de un planeamiento y una ejecución simultáneas.

Mejoras en la cadena de abasto

i. Estructura organizacional

Tradicionalmente, las actividades de logística y de la unidad de movilización de recursos estaban centradas en la función de adquisición. En los años recientes, sin embargo, el papel de la unidad se expandió para incluir todas las actividades relevantes de la cadena de abasto, desde el planeamiento y la

administración de las bodegas hasta el entrenamiento y los reportes. En el año 2000, la FISCR llevó a cabo un ejercicio de reestructuración mayor, que llevó a una clara separación entre los programas de desarrollo que se estaban llevando a cabo y el manejo de desastres y la coordinación. Durante esta reestructura, el mejorado perfil de la logística tuvo formal reconocimiento y la unidad fue ascendida a departamento.

Las mejoras introducidas durante ese período de tiempo, se enfocaron en la preparación operacional y de procesos y en la estandarización de todos los procesos y actividades; incluyendo los procedimientos de adquisición.

Los esfuerzos de estandarización, los acuerdos normativos, el código de conducta y el sistema básico de seguimiento de bienes de la FISCR, ayudaron a hacer expedita la movilización y entrega de los bienes durante el terremoto de Gujarat. Los acuerdos normativos con proveedores locales e internacionales de bienes clave, tales como frazadas y sábanas plásticas, simplificaron drásticamente el proceso de adquisición. Esos acuerdos especifican el precio de un bien, la calidad y los requerimientos de entrega. Adicionalmente, obligan a los proveedores a almacenar en sus propias instalaciones un cierto nivel de existencias.

ii. Bienes no solicitados

El código de conducta de la FISCR² regula las donaciones en efectivo y en especie del sector privado. Al fijar estándares que incluyen asuntos éticos y operacionales, la Federación retiene el derecho de rechazar ciertas donaciones, evitando así que algunos bienes sean "empujados" a través de su red. El recientemente institucionalizado Sistema de Seguimiento de Bienes, del DLMR, ayuda a contener la llegada de bienes no solicitados. El sistema -aún

pendiente de refinar- permite a las oficinas centrales de la FISCR, así como al personal de campo, monitorear en tiempo real quién está enviando qué, por qué medio, dónde y cuándo.

Comparado con el terremoto en Bangladesh de hace unos diez años, este sistema introdujo una mejora drástica. Durante la crisis inicial aquella vez, una cantidad sustancial de tiempo y energía se desperdició en el manejo y el desecho de bienes no solicitados, que constituían el 95% de todo lo recibido. En el caso de Gujarat, el monto de lo no solicitado se mantuvo tan bajo como el 5%. El sistema también permitió a la FISCR el proporcionar a los donantes información confiable del estado de los bienes requeridos, movilizados e instalados.

iii. Unidades de Respuesta a la Emergencia

Algo que funcionó particularmente bien durante el terremoto de Gujarat, fue el despliegue de las nuevas Unidades de Respuesta a la Emergencia (URE), con equipo y personal especializados. Existen cuatro tipos genéricos de URE: de logística, de cuidado a la salud, de telecomunicaciones y de agua y saneamiento. Seis fueron requeridas por el DLMR para la crisis de Gujarat: tres en el área de cuidado de la salud (hospital de referencia, unidad de emergencias y de cuidados básicos), una de logística, una de telecomunicaciones y una de agua y saneamiento. A los pocos días del terremoto, fue desplegado un hospital de referencia combinado, que comprendía 310 camas, una unidad de cuidados básicos, una clínica de emergencias y más de 100 especialistas. La unidad especializada de agua y saneamiento le proporcionaba apoyo. La unidad de telecomunicaciones, operacional a los 3 días de ocurrido el terremoto, estableció un enlace entre todas las unidades.

Activada típicamente antes de la llegada de las otras URE y los suministros de ayuda, la URE de logística es primordial para crear el ambiente operativo apropiado, alrededor de las actividades de ayuda. Basada en la tabla de movilización de ayuda y las condiciones de la infraestructura local, esta URE estima la necesidad, tamaño y número de tiendas de campaña para bodegas y determina el lugar óptimo para erigirlas. Gestiona acuerdos especiales (como exenciones de impuestos para los bienes importados) antes de pasar los suministros por la aduana, además de hacer los arreglos para su transporte (camiones, combustible, conductores, seguros, etc.) hacia las bodegas.

Apoyo para la administración de la cadena de abasto

Estos desarrollos dentro de la administración de la cadena de abasto de la FISCR, estuvieron apoyados por las mejoras en su preparación para las emergencias, en términos de recursos humanos, administración del conocimiento y finanzas.

i. Recursos humanos

El mejorado nivel de preparación humana de la FISCR, permitió responder prontamente al terremoto de Gujarat. La FISCR ha desarrollado su capacidad de evaluación de campo y coordinación, al establecer un Equipo Coordinador de Evaluación de Campo (ECEC), compuesto de experimentados administradores de desastres de la Cruz Roja/Media Luna Roja, entrenados en áreas específicas tales como ayuda, logística, salud, nutrición, salud pública y epidemiología³, agua y saneamiento, finanzas y administración. El DLMR está representado en el ECEC a través de un experto en logística.

Un ECEC puede desplegarse dentro de 12 a 24 horas, para hasta seis semanas, en cualquier parte del mundo. Su misión es llevar a cabo una rápida evaluación de campo inmediatamente después de un desastre, recomendar y activar las operaciones de ayuda apropiadas y asegurar la coordinación con docenas de involucrados. Antes del establecimiento de los ECEC, cada Sociedad Nacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja donante y anfitriona solía enviar su propio equipo de evaluación, con las implicaciones obvias en costos y coordinación.

A fin de crear y mantener un equipo central de cerca de 200 expertos, de los cuales puede integrarse el personal de los ECEC, la FISCR lleva a cabo sesiones de entrenamiento para ECEC alrededor del mundo. Esas sesiones están enfocadas a impartir una metodología consistente y a crear el espíritu de grupo y un caudal común de experiencia. Los programas de entrenamiento están apoyados por sesiones de entrenamiento en el sitio de trabajo.

ii. Administración del conocimiento

La FISCR está desarrollando actualmente un Sistema de Información de Manejo de Desastres (SIMD), para asegurar que el conocimiento existente dentro de la FISCR y su red de Sociedades Nacionales sea capturado, codificado y hecho accesible a todo el personal. En una emergencia, la FISCR necesita ensamblar y diseminar información acerca de la geografía, el clima, la población, hábitos alimenticios, condiciones de vida y costumbres, infraestructura, trámites aduanales y regulaciones de la región afectada. Una de las características del SIMD es la identificación y creación de enlaces hacia sitios web relevantes, que contienen este tipo de información clave. Inmediatamente después del terremoto de Gujarat, la FISCR -utilizando su SIMD- consultó un gran número de sitios web con información relevante acerca de la región, a fin de estimar el tamaño de la población afectada.

iii. Finanzas

Una de las herramientas más antiguas disponibles en la FISCR, es su Fondo de Emergencia para el Alivio de Desastres. El Fondo es utilizado inmediatamente después de ocurrir un desastre y antes de hacer un

llamamiento para obtención de fondos específico para ese desastre. Proporciona el dinero básico para iniciar una rápida respuesta en el terreno, cubriendo gastos tales como el llevar a los miembros del ECEC, pagos iniciales para abastecimientos y el despliegue de las URE. El Fondo permitió a la FISCR ser la primera organización humanitaria en llegar a Gujarat y activar su cadena de abasto de emergencia específica. Ello tuvo un impacto directo para su capacidad de movilización de recursos y para el alcance de la respuesta.

Retos por resolver

Para mejorar aún más el nivel de preparación de la cadena de abasto y el tiempo de respuesta, el DLMR de la FISCR ha implementado un sistema completo de planeamiento logístico humanitario y seguimiento, en colaboración con el Instituto Fritz (véase el artículo de Lee, en la página 34), que incluye un catálogo automatizado y estandarizado de 6,000 ítems. Juntas, esas mejoras permitirán una mayor coordinación en una operación de ayuda, entre la logística y las finanzas, la tecnología de la información, el reporte a los donantes y las operaciones en el desastre.

Sin embargo, al igual que otras organizaciones de ayuda, la FISCR sigue enfrentando retos en varias áreas, incluyendo la obtención de fondos para la preparación para desastres y capacitación, la identificación de estructuras óptimas para la coordinación entre las oficinas centrales y el campo, y la clara definición del papel de la Secretaría, en relación al de las Sociedades Nacionales.

Bernard Chomilier es Director del Departamento de Logística y Movilización de Recursos, FISCR, Ginebra (www.ifrc.org/sp). Email: bernard.chomilier@ifrc.org.

Ramina Samii es Asociada Visitante de Investigación en INSEAD (Escuela Internacional de Negocios), Fontainebleau. Email: ramina.samii@insead.edu.

Luk N. Van Wassenhove es el Profesor de Manufactura por parte de Henry Ford, en INSEAD, Fontainebleau (www.insead.edu). Email: luk.van-wassenhove@insead.edu.

1. Una tabla de movilización de ayuda es una lista de los ítems de ayuda y las cantidades de los mismos que la FISCR cree que se requieren para cubrir las necesidades en una emergencia. La FISCR prepara y circula esta tabla entre sus Sociedades Nacionales, a fin de obtener fondos y/o contribuciones en especie. La tabla ayuda a minimizar la cantidad de bienes no solicitados y conforme una Sociedad Nacional se comprometa a proporcionar un ítem, la tabla se actualiza y se hace accesible a todos.

2. Ver www.ifrc.org/publicat/conduct



El Programa Mundial de Alimentos: aumentando la logística

por Peter Scott-Bowden

Existen dos categorías distintas de emergencias: aquellas para las que uno está preparado y aquellas para las que no lo está.

Conforme los equipos de respuesta van evaluando las noticias y eventos que se desarrollan, las agencias humanitarias tienen que planificar para emergencias en un extraordinario rango de ambientes operativos y regiones geográficas. Los planificadores que se enfocan en los retos logísticos, están a menudo en mejor posición para proporcionar ayuda efectiva.

Con operaciones en más de 80 países, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) se ha convertido en uno de los más grandes proveedores de asistencia, tanto a refugiados como a desplazados internos, con un volumen de operaciones de aproximadamente 1.5 billardos de dólares en 2002.

Aunque se reconoce que no hay una definición común de logística, aumentar la logística es proporcionar recursos adicionales para cumplir con los requerimientos operativos. Con el correr de los años, el PMA ha desarrollado tanto su preparación para las emergencias, como sus medidas de respuesta para apoyar y aumentar sus operaciones.

ALITE

Durante los últimos ocho años, el PMA ha desarrollado una unidad especializada para aumentar su campo de operaciones con una variedad de servicios de apoyo. El Equipo de Intervención de Logística Aumentada para Emergencias (ALITE, por sus siglas en inglés)¹ está

especialmente comisionado para encargarse de la preparación logística para las emergencias, así como para proporcionar apoyo operativo clave durante las mismas. Esto incluye desarrollar evaluaciones de capacidad logística, equipamiento de respuesta rápida, arreglos en espera, guías para la cooperación civil-militar y trabajo inter-agencias, siguiendo el concepto del Centro Conjunto de Logística de la ONU.²

ALITE fortalece las actividades de logística del PMA, al trabajar de cerca con los logísticos de campo y los oficiales de programa, de recursos, de telecomunicaciones y de adquisiciones, para aplicar las capacidades en espera, desarrollar planes operativos y, cuando se necesita, diseñar proyectos especiales de intervención. La meta de ALITE es proporcionar un rango de servicios de emergencia rápidos y efectivos, para apoyar las operaciones de campo del PMA, principalmente a través de un aumento en la disponibilidad de recursos. También es responsable por el manejo operativo del Almacén de Respuesta Humanitaria de la ONU (UNHRD, por sus siglas en inglés) en Brindisi, Italia. Este complejo es utilizado tanto por agencias de la ONU como por ONG, para almacenar suministros de los programas, disponibles para distribución inmediata a los beneficiarios y al equipo de apoyo operativo de las agencias de respuesta y ONG. El PMA a menudo necesita establecer su propia infraestructura para operaciones de campo, incluyendo oficinas, bodegas y todo el equipo

para un sistema de cadena de abasto. En tales circunstancias, la Oficina de País puede aumentar su propia operación, tomando de las reservas almacenadas en el UNHRD y puede desarrollar la infraestructura para establecer operaciones, tanto a nivel de la Oficina de País como de las sub-oficinas. Los edificios prefabricados están embalados y pre-alambrados, y vienen con equipo de oficina y dormitorios. Un Hércules C-130 puede transportar unos seis de esos "paquetes" y, aunque es preferible el uso de un montacargas en el sitio de destino, éste no es indispensable.

Adicionalmente, el PMA ha construido ahora su propia unidad de apoyo de Tecnología de Información y Comunicaciones, llamada "Equipo Rápido de Apoyo en Tecnología de Información y Telecomunicaciones en Emergencias" (FITTEST, por sus siglas en inglés). Además de su trabajo para el PMA, el FITTEST tiene un creciente papel en la provisión de telecomunicaciones seguras inter-agencias. Los despliegues más recientes del equipo, incluyen los de las emergencias a gran escala en Afganistán e Iraq.

En los últimos tres años, el PMA ha llevado a cabo un extenso trabajo para fortalecer su preparación y capacidad logística. La meta principal ha sido mejorar las instalaciones para respuesta rápida, a fin de permitir una puntual entrega de ayuda alimentaria tanto en situaciones de emergencias súbitas como en las de lento desarrollo.

Aumento a través de la asociación

Para complementar su respuesta a las emergencias, el PMA ha desarrollado

acuerdos con el correr de los años, con organizaciones asociadas “en espera” – organizaciones a las que puede llamar para garantizarse una capacidad adicional, en regiones clave vulnerables. Esos acuerdos han sido actualizados con una visión de simplificar la metodología y los procedimientos a seguir, cada vez que haya un despliegue de asociados en espera. Esto se está volviendo cada vez más pertinente a los asuntos como seguros por riesgo de guerra y responsabilidad/indemnización.

Los asociados en espera pueden ser clasificados en tres categorías: entidades gubernamentales, ONG y donantes del sector privado. Ellos pueden proporcionar expertos individuales y/o paquetes de servicios, que comprenden tanto personal como equipo. En la columna siguiente, se presenta una tabla que ilustra algunos de los despliegues de paquetes de servicios, hechos desde 1999.

Aunque la mayoría de acuerdos se han enfocado en cuestiones logísticas, algunos asociados en espera también tienen en sus filas a miembros con experiencia en otras tareas, tales como evaluación de necesidades, seguridad alimentaria, nutrición, seguridad y detección/eliminación de minas.

El PMA puede desplegar tales recursos de manera rápida, habiendo desarrollado Procedimientos de Despliegue Estandarizados (SDP, por sus siglas en inglés) con sus asociados. Más importante aún es el hecho de que el PMA ha construido relaciones de confianza y mutuo entendimiento. El entrenamiento es crítico para este éxito, aunado a evaluaciones conjuntas de los despliegues anteriores.

Debido a la diversidad de las áreas y la complejidad de los ambientes en los que el PMA es requerido para intervenir, ALITE recibe frecuentemente solicitudes para desarrollar los medios de apoyo al mandato principal del PMA, a través de acuerdos de cooperación.

Por ejemplo, la Fundación Suiza de Desminado (FSD) proporciona asesoría experta y asistencia técnica al PMA. Llevó a cabo un programa de educación sobre los riesgos de las minas para el personal (tanto en ejercicios teóricos como prácticos) y demostró el impacto que el conocimiento sobre las minas puede tener en las operaciones del PMA. Este esfuerzo, en coordinación con el Servicio de Desminado de la ONU, jugó un papel crucial en asegurar los corredores de transporte, así como en alistar oficinas y bodegas para el PMA, durante los primeros meses de la operación en Iraq en 2003.

Durante la emergencia de Afganistán en 2001-2002, un equipo de montañismo y control de avalanchas

Apoyo “en espera” a las operaciones del PMA, 1999 – 2003	País/Región (la lista no es completa)
Módulos de servicios de Campamento Base (oficinas, alojamiento)	Afganistán, Kosovo, Timor Oriental, Mozambique, Iraq
Personal de Telecomunicaciones	Balcanes, Timor Oriental, Iraq
Panadería móvil	Albania, Kosovo
Personal de embarcaciones	Mozambique
Unidad de control de avalanchas	Afganistán
Personal de entrenamiento Nuclear, Biológico y Químico	Iraq, Emiratos Árabes Unidos, Chipre, Kuwait
Equipos de desminado	Afganistán, Etiopía, Iraq, Sri Lanka, Sudán
Flotas de camiones	Afganistán, Balcanes, Territorios Palestinos, Eritrea, Zambia, Malawi, Lesoto
Equipos de rehabilitación de caminos y puentes	Angola, Afganistán, Sierra Leona, Turkmenistán

de CARE Canadá contribuyó a los grandes esfuerzos para mantener abierto el túnel Salang. Este equipo evitó que las avalanchas de nieve y hielo bloquearan las rutas vitales de abastecimiento, hacia las áreas remotas de Afganistán. Tales intervenciones permitieron al PMA y a otras agencias humanitarias, el transportar suministros cruciales a aquellos atrapados por el conflicto. Una ganancia adicional fue que eso activó la economía local, a través de la apertura de rutas de transporte y el movimiento de personas desplazadas por años de guerra.

Otros ejemplos incluyen:

- operadores de lanchas de rescate desplegados en Mozambique, para ayudar en los esfuerzos de respuesta por inundaciones;
- convoyes internacionales de la Agencia Sueca de Servicios de Rescate, desplegados en Kosovo, Afganistán y los territorios palestinos;
- Equipos de apoyo en Tecnología de Información y Comunicaciones (provenientes del Consejo Noruego para los Refugiados y el Consejo Danés para los Refugiados), desplegados en la mayoría de regiones, trabajando de cerca con el equipo FITTEST del PMA, coordinaron en Dubai;
- especialistas en operaciones aéreas del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido;
- oficiales de logística de la “R” Roja de Australia, desplegados en Iraq;
- ingenieros de la Asistencia Humanitaria Suiza, desplegados para rehabilitación de caminos e infraestructura;

- expertos de TPG (Grupo Postal TNT, por sus siglas en inglés), desplegados para asistir en apoyo aéreo de las operaciones en el sur del Sudán.

Asociados en el sector privado

Para enfrentar el reto de desarrollar nuevos procesos de negocios, el PMA ha tomado la iniciativa de construir relaciones con el sector privado. Esto involucra examinar las formas en las cuales el sector privado puede ayudar al PMA a enfrentar su reto de alimentar a la gente a lo largo y ancho del mundo. Aunque no todos los negocios son un paradigma de práctica efectiva, el PMA recibe apoyo de organizaciones tales como TPG, la compañía de mensajería internacional, correo expreso y logística basada en Holanda, antes conocida como el Grupo Postal TNT.³

TPG, a través de su división *TNT Logística*, inicialmente identificó tres áreas logísticas en las cuales podía apoyar al PMA en el corto plazo. El almacén del UNHRD (que pronto acomodará a otras agencias) necesita crecer en forma significativa. TPG apoyará su expansión y analizará su eficiencia y efectividad, a fin de determinar la distribución física y las existencias óptimas. TPG también está en un buen número de pequeños proyectos, que incluyen el evaluar los sistemas de administración de bodegas, evaluar la infraestructura global de almacenamiento y determinar los indicadores clave de logística.

TPG también jugó un papel clave de apoyo en las operaciones de emergencia del África del sur, y recientemente en la operación de Iraq. Sin embargo, la relación no es solamente sobre movilizar suministros del punto A al punto B.

Es, tal vez de manera más importante, sobre forjar mayores enlaces y entendimiento entre los expertos comerciales y los del sector público, y sobre intercambiar ideas, prácticas y nuevos conceptos de negocios. Una de las primeras compañías del sector privado que proporcionó apoyo adicional de emergencia, fue Ericsson, con el despliegue de un equipo de telecomunicaciones en Afganistán, que proporcionó telecomunicaciones móviles no sólo al PMA sino también a las otras agencias humanitarias que operaban ahí.

Tomando en cuenta el éxito del modelo del UNHRD, el PMA está ahora desarrollando un "concepto de cuatro esquinas", en colaboración con TPG. Esto involucrará establecer almacenes estratégicos de respuesta, para cubrir los cuatro puntos cardinales. Los centros brindarán almacenamiento y servirán como puntos de partida para las operaciones de respuesta. Este concepto no necesariamente involucra grandes cantidades de bienes almacenados. Muchas de las existencias serán "virtuales", enfocándose en la capacidad de una rápida adquisición local. El PMA y ACNUR también han acordado el acceso compartido a los "acuerdos de largo plazo" de cada agencia con sus proveedores, incrementando así sus capacidades de adquisición. El PMA apunta a tomar tanto del sector comercial como del público, y está en contacto cercano tanto con la FISCR como con UNICEF, quienes están desarrollando módulos y estrategias similares.

Lecciones aprendidas

Algunos comentarios recientes de "asociados en espera" (en la operación de Afganistán) y algunas discusiones internas, han resaltado varios asuntos que el PMA aún debe resolver:

- Para los nuevos "asociados en espera", el PMA debe proporcionar lineamientos más claros y una mayor transparencia para la operación. En una emergencia de gran escala, los asociados tienen que aprender rápido. El PMA ha proporcionado anteriormente a los asociados algunas herramientas de entrenamiento complejas y genéricas. Sin embargo, éstas deberían ser simples y específicas para la operación.
- El PMA, al igual que otras agencias, despliega a su personal y asociados en áreas cada vez más inseguras. Aún así, tiene pocos expertos en medicina y seguridad para apoyarlos. Es necesario corregir esto.
- La capacidad del PMA para aprender lecciones de las operaciones de campo, debe ser mejorada. Los militares llevan a cabo ejercicios rigurosos de "lecciones aprendidas". Podría aprenderse de esa metodología.
- El PMA podría aprender mucho del sector comercial, en términos de transferencia de conocimientos.
- Los donantes del PMA han exigido recientemente una mayor coordinación en las operaciones. El PMA ha respondido desarrollando una matriz de capacidades de sus asociados en espera, la cual ha comprobado ser extremadamente útil. En Iraq, un tercio del personal de emergencia desplegado para apoyar la operación del PMA, provino de entre los 15 asociados en espera. Sin un conocimiento detallado de sus capacidades, esto no habría sido posible. A la vez que el PMA continúa estudiando este asunto, también está pidiendo lo mismo de los donantes: se requiere coordinación en ambos lados.

Retos que persisten

- **Planificación integrada:** La planificación de contingencia es exitosa cuando es una labor integrada para identificar agujeros y requerimientos en la cadena de abasto. El construir relaciones con los asociados, requiere inversión, tanto en tiempo como en dinero. Debe hacerse a conciencia, con parámetros y procedimientos claros. Una rápida respuesta exige confianza, especialmente cuando la seguridad cuenta.
- **Capacitación:** El PMA evita llevar medios de transporte "de afuera" a una región, cuando existe la capacidad local. Se están haciendo mayores esfuerzos para apoyar la sostenibilidad y cuando se acerca el final de la operación, se implementan "estrategias de transición", para apoyar la transferencia de conocimientos y habilidades a aquellas organizaciones y entidades que se quedan atrás. Queda mucho por hacer. El siguiente gran reto para las ONG y agencias "del norte", es expandir su red e invertir en construir estructuras flexibles dentro de las regiones. Con frecuencia, a un alto costo, se transportan bienes por aire recorriendo la mitad del mundo, para cubrir necesidades de suministros urgentes. Deben hacerse preguntas acerca del costo/beneficio de tales respuestas estratégicas. Los donantes también deben cuestionarse sobre sus propias "justificaciones" para tales despliegues. El aumentar la logística debe reforzar la tesis de que "entre menos inversión, mayor ganancia" y debe hacerse todo lo posible por desarrollar la capacidad regional. Tales relaciones deben resultar en beneficios para los donantes, a través de una efectiva utilización de sus recursos; y pueden también crear lazos

con y entre los países del hemisferio sur.

- **Sector público versus sector comercial:** Las agencias deben tener el cuidado, al principio de cada relación, de acordar prácticas de ética y aclarar cuáles áreas de su trabajo requieren apoyo o involucramiento y cuáles no. Debe reconocerse que tanto las organizaciones comerciales como las agencias humanitarias tienen sus propias agendas y sus propios requerimientos de rendición de cuentas. Aunque puede ser que compartan áreas de compromiso con las necesidades humanitarias, la relación de los principios humanitarios versus los comerciales necesita un cuidadoso examen y reconocimiento. Y los trabajadores humanitarios necesitan ser persuadidos de que las prácticas comerciales pueden ser útiles. ¿Cómo podemos animar a personas del tipo "siempre lo hemos hecho así", para que se adapten a nuevas tecnologías y métodos?

Dentro de la comunidad humanitaria, así como dentro del sector corporativo, la logística en sí tal vez deba redefinirse. La administración de la cadena de abasto con datos concretos -sobre lo que está disponible y lo que no- podría mejorar la asignación de programas y a la vez maximizar los beneficios para los destinatarios. De igual forma, el desarrollar una metodología integrada ayuda a cerrar brechas dentro de y entre las organizaciones.

Peter Scott-Bowden es Jefe del Equipo de Intervención de Logística Aumentada para Emergencias (ALITE, por sus siglas en inglés), www.wfp.org/operations/logistics/contingency_planning.html Email: Peter.Scott-Bowden@wfp.org

1. ALITE fue establecido en 1995 por Ramiro Lopes da Silva (actual Coordinador Humanitario para la ONU en Iraq) y por David Kaatrud, Coordinador del UNJLC. Véase: www.wfp.org/operations/logistics/contingency_planning.html

2. Ver artículo sobre el UNJLC en p.11

3. Ver www2.tpg.com/wfp/index.phtml

Logística bajo presión: el programa “Regreso a la Escuela” de UNICEF en Afganistán

por Paul Molinaro y Sandie Blanchet

Durante los últimos dieciocho meses en Afganistán, UNICEF ha estado involucrada en una de las mayores operaciones educativas en la historia de la organización.

La primera etapa del programa ‘Regreso a la Escuela’ (BTS, por sus siglas en inglés) buscó el permitir a 1.78 millones de niños en el devastado país, regresar a la escuela para finales de marzo de 2002. Desde entonces, dos campañas adicionales se han llevado a cabo, alcanzando a un millón de niños en septiembre de 2002 y 4.5 millones en marzo de 2003. La evolución de esas operaciones ha tenido tres efectos principales:

- Ha elevado el perfil de la profesión logística dentro de UNICEF. La organización ahora reconoce la necesidad de fortalecer aún más sus operaciones logísticas dentro del país.
- Representa una nueva metodología para las operaciones de abasto y logística en general, al reconocer que tales operaciones pueden ser un importante y útil vehículo para capacitación local y para asistir a las instituciones nacionales en hacer la transición de la emergencia hacia el desarrollo. Esto ayuda también a preparar a esas mismas instituciones, para enfrentar futuras emergencias, donde el aprovisionamiento y la logística serán siempre elementos de gran envergadura al planificar la respuesta.
- Ha demostrado que las intervenciones de educación a gran escala pueden ser un elemento inmediato de una respuesta a la emergencia, y no estar limitadas a la reconstrucción post-crisis. En Afganistán, la respuesta para re-iniciar la educación para todos fue una de las primeras intervenciones lideradas por la Administración Interina y la comunidad internacional.

Génesis de la Operación BTS y errores tempranos

La planificación inicial empezó a principios de diciembre de 2001 y fue inevitablemente una experiencia retardada, a la luz de la complejidad de la

situación local. En este punto, la guerra en Afganistán recién había terminado y el nuevo gobierno de transición todavía no se había acordado. El equipo de UNICEF estaba también en las etapas iniciales de su despliegue. El primer equipo logístico arribó a Pakistán el 1 de diciembre, para ser confrontado por los más apremiantes asuntos de proveer abasto nutricional, de salud y para el invierno, y establecer los sistemas logísticos para movilizar y monitorear dichos abastos. Los elementos críticos de la sección de adquisiciones, la de educación y las nacientes secciones de logística operaban todos por separado. El flujo de información, al interior y entre la oficina afgana y las oficinas de apoyo en Nueva York y Copenhague, era restringido; obstaculizado nada menos que por la falta de comunicaciones confiables y disponibles en un país con poca infraestructura.

La división de abasto de UNICEF tenía que identificar, adquirir, ensamblar, empacar y distribuir miles de kits educacionales, para los 1.8 millones de niños viviendo en un país en el que los recursos humanos y financieros y la infraestructura, habían sido seriamente debilitados por una guerra de años. Al ver el volumen de los suministros en cuestión, se hizo obvio que UNICEF estaba encarando uno de los mayores retos de su vida y claramente enfrentaba dificultades mayores para tratar con la magnitud de la operación. Diez mil cajas, proporcionando materiales de enseñanza y aprendizaje para 800,000 niños, fueron llevadas por aire desde la bodega de UNICEF en Copenhague. Pero eso estaba lejos de ser suficiente. Además, se veía también que las provisiones ordenadas a los proveedores pakistaníes no serían suficientes para cubrir los requerimientos, los cuales estaban en constante cambio debido a la incertidumbre sobre la cantidad de niños en edad escolar de Afganistán (inicialmente estimada en un millón, saltando luego a 1.5 y luego a aproximadamente 1.8 millones). Para finales de diciembre, UNICEF encaraba un

plazo de dos meses y medio (para la apertura de las escuelas el 23 de marzo), para recibir, empacar y distribuir los suministros. Basándose en las promesas de los proveedores, de un plazo de entrega de 6 semanas, UNICEF planeó empezar las operaciones el 15 de febrero, sobre un plan de distribución que aún no estaba escrito, con datos que no estaban inmediatamente disponibles, e implementado por recursos humanos e infraestructura logística que aún estaban en desarrollo.

Dotándose de personal

En enero, la oficina del país tenía solo a dos personas de logística, uno en Islamabad como coordinador y uno en Peshawar, cerca de la frontera paquistaní/afgana. UNICEF tenía una necesidad apremiante de personal adicional. Sin embargo, cuando el nuevo gobierno anunció que BTS iba a ser uno de los pilares de su programa de reconstrucción, la operación tomó de inmediato dimensiones políticas. UNICEF hizo un público compromiso de proporcionar los suministros necesarios antes del 23 de marzo de 2001, e inmediatamente destacó personal de categoría superior al lugar. La operación BTS se reformó a sí misma, tomando un mayor enfoque logístico; y las solicitudes de recursos originadas en la oficina de logística, tenían ahora mucho más peso.

El principal aparato de recursos humanos en Nueva York que cubría el sur de Asia, fue temporalmente reubicado en Islamabad para facilitar y expedir el reclutamiento para BTS. Para mediados de febrero, el equipo logístico de BTS había reclutado a 11 oficiales de logística, que entre ellos tenían experiencia de campo en casi todas las mayores y más complejas operaciones de emergencia, desde Bosnia en 1992.

Planeamiento de distribución y la base de logística de Nowshera

La prioridad principal fue desarrollar un plan de distribución que, aunque complejo, fuera coherente y fácil de entender. Para los propósitos de planeamiento, los oficiales de programas de educación no tenían datos reales



UNICEF/Roger LeMoigne

Centro de embalaje de Nowshera

de distribución con los cuales trabajar, excepto por un sondeo de 1999 de la UNESCO. Por ello, el planeamiento se finalizó tomando la figura de 1.8 millones obtenida por UNICEF y dividiéndola entre los porcentajes de población de cada región, dándonos entonces una idea de cuántos kits se necesitaban y en dónde. Para el desglose por lenguajes, UNICEF buscó expertos locales y estableció un porcentaje promedio de Dari/Pashto para cada provincia. Esto fue un elemento crítico para la distribución de libros de texto. Para el número de maestros, UNICEF tomó la cantidad de estudiantes y la dividió dentro de 35. Para la cantidad de escuelas, se tomó la figura de 1 por 70.

El primer elemento clave en la red de distribución, fue el establecimiento de un gran centro de logística, donde se podían recibir los cargamentos de suministros, empacarlos en kits y despacharlos. Un centro de embalaje se estableció en el pueblo de Nowshera, en la provincia de la frontera noroccidental. Perteneció a la Célula Logística Nacional (NLC, por sus siglas en inglés), una organización gubernamental manejada por oficiales militares pakistaníes y civiles. NLC subcontrató toda la mano de obra (guardias, empacadores y cargadores), así como los servicios de alimentación. Los trabajadores fueron contratados en dos turnos, y la supervisión del taller corrió a cargo de personal de bodegas, que voló desde Copenhague. En menos de dos meses, la bodega de Nowshera produjo 50,000 kits educativos, a una tasa de dos cajas por minuto. Adicionalmente, bodegas más pequeñas en Tayikistán y Uzbekistán produjeron más de 10,000 kits, 400 kits recreacionales y 600 carpas escolares.

Diseño de los kits

La Sección de Educación de UNICEF proporcionó la lista original de ítems que serían dados a los estudiantes, maestros y escuelas. La Sección de Logística tradujo esas listas a forma de kits y se les dio carta blanca para cambiar ítems o número de ítems, a fin de hacer el ejercicio logísticamente factible. Se diseñó un kit genérico para los grados 1 a 6, de manera que pudiera priorizarse para cumplir el plazo del 23 de marzo; así como kits para maestros y para escuelas. Cualquier componente especializado seguiría después. Esto hizo la tarea logísticamente posible.

Adicional a los kits, UNICEF adquirió unos 6 millones de libros de texto, para ser distribuidos en forma simultánea. Estaban conformados por unos 86 títulos en dos diferentes lenguajes, e incluían guías para los maestros.

Distribución

Los centros en este caso eran: Kabul, Herat, Mazar-i-Sharif, Jalalabad y Kandahar; lugares que tenían oficinas de UNICEF, logísticos y bodegas. Cada centro cubría un número de provincias y recibió un total de kits para las provincias combinadas. En general, UNICEF proporcionó el transporte desde los centros hacia las zonas de descarga, pero ese no fue siempre el caso. En Kabul, personal del cuerpo de paz de la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) fue utilizado para trasladar hacia las zonas de descarga y hacia escuelas individuales. En Mazar-i-Sharif, el Centro Conjunto de Logística de la ONU (UNJLC, por sus siglas en inglés) organizó vuelos en helicóptero hacia las zonas de descarga. Más allá de las zonas de descarga,

UNICEF proporcionó dinero, ya fuera a los oficiales de educación distritales o a los asistentes de distribución contratados por UNICEF. Este dinero sirvió para el pago de transporte por medio de vehículos más pequeños, automóviles privados, burros y cargadores, y también permitió a UNICEF instalar unos 250 pequeños centros de almacenamiento a nivel distrital. En otras áreas de Afganistán, UNICEF pudo trabajar con ONG tales como el Comité Sueco para Afganistán. En cada caso, el modo de transporte se dejó a criterio del oficial de logística en cada centro. Siendo Afganistán tan geográficamente diverso, no se intentó un sistema único que cubriera todas las necesidades.

Problemas encontrados

i. Adquisiciones:

1. Surgieron problemas con la calidad de algunos de los suministros adquiridos localmente, debido al corto plazo de entrega y a los altos volúmenes exigidos.
2. Los proveedores locales fueron a menudo demasiado optimistas sobre las fechas de entrega, causando frecuentemente que las líneas de embalaje se quedaran sin suministros y forzando a UNICEF a tomar medidas urgentes, tales como contratar aviones adicionales para transportar los ítems demorados desde los países vecinos.
3. En algunos casos, los tiempos de entrega de los suministros fueron subestimados.

ii. Distribución:

Afganistán estaba todavía en fase de emergencia y era el final del invierno. La infraestructura (tanto humana como física) había sido destruida por años de guerra. La logística involucrada en distribuir los kits, abarcó los extremos de la tecnología: de aviones y helicópteros a taxis, carretas, burros y cargadores. Cientos de camiones fueron usados para transportar los kits a Kabul, para de ahí distribuirlos a los centros provinciales. Personal de UNICEF estuvo en contacto diario con casi 100 proveedores y fabricantes, para dar seguimiento e identificar problemas. Miles de trabajadores de salud involucrados en la red nacional de inmunización, fueron movilizados para ayudar a distribuir los kits. Se encontraron incontables obstáculos: obtener certificados de exención; obtener los permisos de aduana en tiempo; negociar cargos por demora y almacenamiento en puertos; carreteras inundadas; identificar los puntos focales locales y asegurarse de que estuviesen listos para recibir los suministros y simultáneamente coordinar operaciones en varios países.

Capacitación

Uno de los objetivos de BTS era ayudar a capacitar al Ministerio de Educación de Afganistán. En julio de

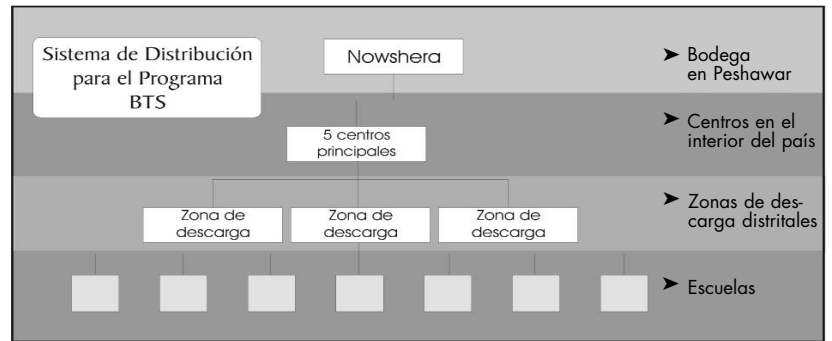
2002, UNICEF identificó y dejó fuera de uso un muy dañado centro industrial, que ya pertenecía al Ministerio de Educación y había sido el centro de producción de mobiliario escolar. UNICEF gastó US\$50,000 en rehabilitar lo que hoy se llama el Centro de Logística del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se entregaron seis bodegas de UNICEF al Ministerio, para formar el centro neural de las operaciones de abastecimiento y distribución para las escuelas en todo el país. Bajo la supervisión del personal de la División de Abastecimiento de UNICEF, la nueva fuerza de trabajo -todos afganos- fue entrenada en administración de bodegas, el uso de bases de datos y seguridad y salud básicas. UNICEF instaló un salón de clases en la bodega, equipado con 20 computadoras, y proporcionó clases de actualización en el sitio.

Un asunto delicado fue el emplear a mujeres en la bodega. UNICEF quería asegurar que al menos algunos de los 200 nuevos empleos estuvieran al alcance de las mujeres. De acuerdo con las costumbres locales, las mujeres no podían trabajar en la misma habitación con los hombres; así que las bodegas fueron divididas con simples láminas plásticas, de forma que las mujeres pudieran trabajar en la línea de producción con el nivel requerido de privacidad.

Conclusión

Se han aprendido lecciones, algunas veces de la manera difícil. Se han probado y adoptado nuevas ideas. En Iraq será la primera vez que el modelo de BTS se exporte fuera de Afganistán y ya hay marcadas diferencias en cómo

La cadena básica de distribución fue diseñada de la siguiente manera:



UNICEF está planeando proceder. La operación de abastecimiento para la educación en Afganistán, especialmente el centro de logística en Kabul, representa una nueva modalidad en logística de emergencia. El objetivo es asistir a los países en transición para cerrar la brecha entre la emergencia y el desarrollo, creando capacidad nacional para que un país se vuelva autosuficiente en el planeamiento, producción y distribución de suministros educacionales y de otros tipos. Cuando se hace un compromiso, se despliega personal clave y se proporciona respaldo de alto nivel, UNICEF puede moverse de manera increíblemente rápida y efectiva. En el caso de Afganistán, UNICEF hizo todo lo posible para que las cosas sucedieran. Los elementos institucionales que permiten que un proyecto de tan alto impacto ocurra, pueden tener efecto de onda a través de una organización. En el caso de UNICEF, BTS ha puesto a las operaciones de logística de nuevo en el mapa. Recientemente, han habido discusiones de alto nivel sobre

cómo se supone que los profesionales de logística encajen en los futuros esquemas. Aunando la reconocida habilidad de UNICEF para las adquisiciones, con una nueva metodología de logística, da un buen augurio para un futuro operacional que solo puede describirse como predeciblemente impredecible.

Paul Molinaro es Oficial de Logística para Afganistán y coordinó la logística para las tres operaciones de BTS.

Email: pmolinaro@unicef.org

Sandie Blanchet es Oficial de Comunicación para la División de Abastecimiento de UNICEF.

Email: sblanchet@unicef.org

Para más información, visite: www.unicef.org/emerg/Afganistán/index_8178.html (en inglés). Detalles del concepto 'Escuela en una Caja' están en: www.unicef.org/supply/index_cpe_education.html



Coordinación en los Grandes Lagos

por George Fenton

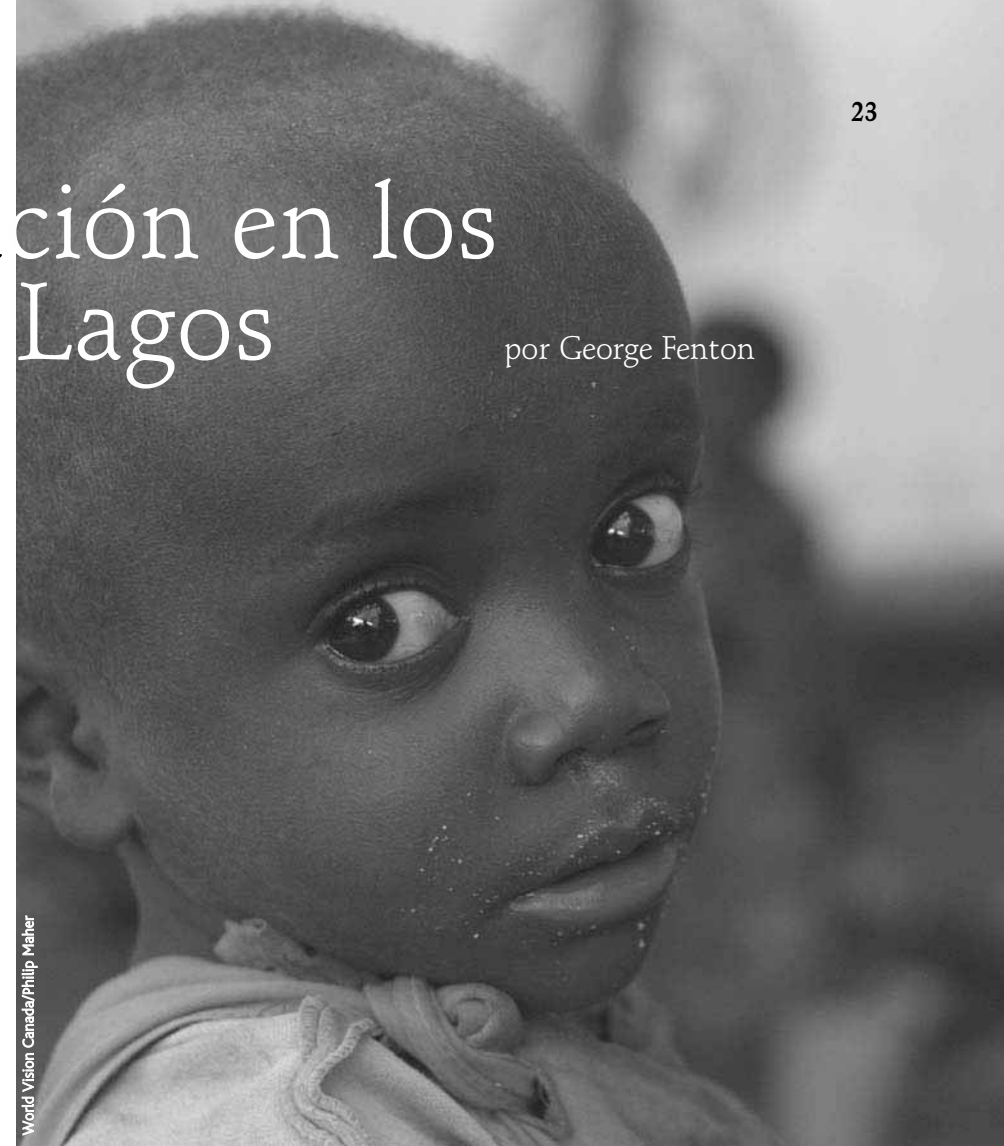
La República Democrática del Congo (RDC) es uno de los más inhóspitos, inseguros y operativamente complejos países del mundo, en los que se debe entregar ayuda humanitaria.

Debido a la guerra civil que se ha desarrollado ahí desde 1998, al menos 3.3 millones de personas han sido asesinadas o han muerto de hambre o enfermedad; más que en cualquier otra guerra, desde la Segunda Guerra Mundial.¹ Un gran número de civiles congoleños han sido desplazados. De acuerdo con la Base de Datos Global de Desplazados Internos, más de 2.5 millones, de una población total de unos 50 millones, están ahora internamente desplazados. Solo en 2002, más de 500,000 personas fueron desplazadas, principalmente debido a la violencia intensificada en la nororiental región de Ituri y la suroriental de Kivu. La organización de ayuda "Visión Mundial", está intentando proporcionar refugio de emergencia y agua para más de 50,000 personas que huyeron de las atrocidades perpetradas por grupos rebeldes, cerca del pueblo de Bunia. Sin embargo, debido a la inseguridad, los convoyes de suministros han sido retrasados en la frontera entre Uganda y la RDC, por más de dos semanas.

El esparcirse tanta gente, a lo largo de un área tan grande, mientras el conflicto continúa, haría ya que los problemas encarados por los logísticos fueran bastante difíciles en un país con buenas conexiones por carretera y por aire. Sin embargo, en la RDC, décadas de sub-inversión, explotación, corrupción y negligencia, han dejado la infraestructura de la nación en un estado lastimoso.

La guerra también ha causado que el país se divida de facto en diferentes territorios, erosionando aún más lo que una vez fueron los enlaces comerciales, económicos y físicos. Según "Refugiados Internacional", la falta de acceso debido a la inseguridad y la pobre infraestructura, hace a la RDC el país más caro del mundo para entregar ayuda humanitaria.²

Las esperanzas de una mejoría gradual en la situación, se han



World Vision Canada/Philip Maher

incrementado por la firma en abril de 2003, de un acuerdo de paz entre el gobierno de Kinshasa y los mayores grupos rebeldes. Hay esfuerzos encaminados a restaurar el comercio a través del Congo y reabrir los vínculos comerciales. Si se mantiene la paz, esto podría llevar eventualmente a la integración de las regiones separadas del Congo, trayendo beneficios para las operaciones logísticas.

Falta de trabajo en equipo

El aumento en la frecuencia y magnitud de las emergencias por toda África, y particularmente en la Región de los Grandes Lagos, ha creado la necesidad de que las organizaciones de ayuda mejoren su capacidad y destreza logística. Mientras que algunas organizaciones han aceptado el reto y están empezando a reconocer el valor de la coordinación y la cooperación inter-agencias, otras todavía tienden a ver a la logística como un desafortunado -aunque necesario- gasto, más que como un componente importante de la administración estratégica.

Varias organizaciones humanitarias parecen estar en una etapa similar, en su metodología de cadena de abasto, a la del sector comercial en las décadas de los 70 y los 80, cuando el personal involucrado en logística estaba mal pagado y pobremente entrenado. Muchos negocios, al darse

cuenta de los significativos ahorros que podían lograrse implementando controles eficientes, ahora toman muy en serio a la logística. Adicionalmente, la subcontratación de tareas clave tales como las adquisiciones, a empresas experimentadas, a menudo permiten que una compañía (u organización) se enfoque en su experiencia central. Esos temas son tan relevantes para las organizaciones de ayuda humanitaria como lo son para el mundo comercial.

Los problemas de coordinación inter-agencias, son a menudo más evidentes en las frenéticas etapas iniciales de la respuesta a una emergencia humanitaria, cuando las agencias no logran colaborar efectivamente. Adicional a los problemas logísticos de coordinación, es una triste realidad el hecho de que, muy a menudo, las emergencias desatan una gran revuelta entre las organizaciones humanitarias, para obtener el dinero de los donantes a fin de financiar sus propias iniciativas de ayuda. Esto frecuentemente viene en detrimento de una valiosa coordinación. A veces se pone muy poca atención a lo que las otras agencias están haciendo, en medio de testarudos esfuerzos para maximizar las oportunidades de mercadeo.

Los donantes pueden perpetuar este problema, tendiendo a distribuir dinero a organizaciones favorecidas; y con frecuencia son culpables de no

coordinar entre ellos y con la comunidad humanitaria. Parece haber una necesidad de que los donantes promuevan una mejor preparación para las emergencias y colaboración, no solamente entre las organizaciones humanitarias sino entre ellos mismos.

En parte como resultado de no resolverse los asuntos logísticos de manera profesional entre las organizaciones humanitarias, se han dado conflictos entre las funciones logísticas y de administración de programas. Esto ha llevado a una necesidad dentro de varias organizaciones, de encontrar formas de "vender" la importancia de la logística, para finalmente asegurar el éxito de las actividades humanitarias.

Adicionalmente, parece haber pocos estándares y sistemas comunes establecidos -para suministros de ayuda, por ejemplo- y una muy amplia variedad de enfoques para la provisión de servicios de logística. A menos que se tome alguna acción para rectificar las actuales ineficiencias logísticas, para mejorar la coordinación y para asegurar buenos estándares operativos, las organizaciones de ayuda van a continuar desperdiciando millones de dólares.

Maniobras para mejorar la coordinación

Al darse cuenta de que una mejor coordinación es vital, algunas agencias de ayuda están empezando a reunirse para encontrar formas de agrupar recursos, prevenir traslapes operacionales y mejorar la eficiencia. Un *Grupo de Trabajo para la Preparación para Emergencias y Respuesta* se ha formado para las regiones del África oriental y de los Grandes Lagos: un primer paso en mejorar la colaboración práctica y el intercambio de información en áreas clave, entre las organizaciones de ayuda a nivel regional. El grupo, que actualmente tiene 17 miembros que incluyen ONG, organizaciones internacionales y agencias de la ONU, se formó en Kenia en 2002, bajo los auspicios de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). La OCAH quería promover una mejor colaboración inter-agencias, debido a preocupaciones sobre las muchas limitaciones logísticas de las operaciones humanitarias que existen en el centro y el oriente de África. Los Directores Logísticos Regionales de Visión Mundial Internacional y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, establecieron el grupo central y las reuniones conjuntas de directores, cada dos meses. También se han definido cuatro sub-grupos técnicos, para discutir iniciativas sobre logística en la preparación para las emergencias, desarrollo de

recursos humanos, capacidad de respuesta conjunta y tecnologías de telecomunicaciones. El propósito del grupo es desarrollar soluciones conjuntas para algunas de las muchas dificultades prácticas que todos los miembros encaran al proporcionar ayuda humanitaria, principalmente a gente dentro de las regiones del África Oriental y los Grandes Lagos.

Por ejemplo, el grupo trabaja actualmente en:

- Desarrollar iniciativas innovadoras y potencialmente ahorrrativas, tales como el compartir servicios de adquisición (acuerdos conjuntos de suministro) y compartir los recursos logísticos como vuelos fletados, personal y existencias de contingencia. Recientemente, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja en Kenia, ofreció prestar algo de sus existencias de emergencia de materiales para construcción de refugios, a las agencias miembro, para que pudieran responder rápidamente a la crisis de la República Democrática del Congo.
- Establecer preparación conjunta para las emergencias y eventos de entrenamiento para la respuesta. En julio de 2003, personal de varias organizaciones miembro asistieron a una serie de cursos de administración de la seguridad en Nairobi. Se planean otros cursos conjuntos, para cubrir temas como preparación para los desastres y administración de logística.
- Mejorar la utilización y compatibilidad de sistemas logísticos claves, previamente probados. Se ha encontrado que algunos sistemas usados, por ejemplo, por las compañías comerciales de transporte, son apropiados para el manejo de las operaciones humanitarias.

- Contribuir al desarrollo de estándares comunes (tal como el Proyecto Sphere³) y especificaciones para equipo de emergencia. ¿Podrán las agencias ponerse de acuerdo, para comprar colectivamente materiales para la construcción de refugios, que tengan múltiples logotipos e indicaciones impresas conforme a ciertos estándares de ayuda humanitaria?

El grupo de trabajo central ha encontrado que, aunque se reúnen principalmente para discutir y compartir información técnica, tal vez lo más valioso viene del contacto personal y profesional con una variedad de colegas. Esto trae un mayor conocimiento de las organizaciones asociadas y un mejor entendimiento de las formas en las que las organizaciones, así como los donantes, pueden colaborar mejor y coordinarse durante una crisis. La mayor esperanza del grupo es que sus esfuerzos complementen las estructuras existentes y eviten la necesidad de estar constantemente "reinventando la rueda", logrando mejores, más baratas y más eficientes operaciones logísticas.

George Fenton es Director de Logística de World Vision - Equipo Internacional Global de Respuesta Inmediata.

Email: george_fenton@wvi.org

1. De acuerdo con un reciente informe del Comité Internacional de Rescate: 'Mortalidad en la RDC - Resultados de una encuesta nacional', abril de 2003:

http://intranet.theirc.org/docs/drc_mortality_iii_exec.pdf.

2. Refugees International: www.refugeesinternational.org/cgi-bin/ri/country?cc=00003

3. Proyecto Esfera: www.sphereproject.org.



Desplazados internos de Bunia construyen sus nuevas chozas cerca de la aldea Eringeti, provincia de Ituri, RDC

Logística delgada: entregando alimentos a los desplazados internos del norte de Uganda

por Margaret Vikki y Erling Bratheim

El conflicto civil de 17 años en Uganda entró en una nueva fase a mediados de 2002, cuando el ejército ugandés lanzó la Operación Puño de Hierro y entró a la parte sur del Sudán, con el objetivo de barrer de una vez por todas con el Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés).

La operación tuvo un éxito parcial. Con la intención de vengarse, los rebeldes se escurrieron de regreso al norte de Uganda. Sobrevinieron entonces atrocidades, ataques a civiles y soldados, secuestros y quema de casas.

Como resultado, la mayoría de la población del norte de Uganda está ahora internamente desplazada, concentrada en "aldeas protegidas" con un acceso extremadamente limitado a comida y agua, dependiendo completamente de la distribución de alimentos a través del PMA. En la despoblada campiña, la producción agrícola ha cesado y los mercados han cerrado. El movimiento de gente y bienes está muy restringido. Las personas que originalmente cultivaban algunos alimentos para complementar las raciones del PMA, ahora no están en capacidad de sostenerse sin la ayuda de la comunidad internacional.

Sin importar como se desarrolle la tragedia, los desplazados internos probablemente seguirán vulnerables en extremo, con fuerte dependencia de la distribución de alimentos en el futuro cercano. Si la insurgencia continúa en 2004, estas personas serán forzadas a permanecer en campamentos y la necesidad de la distribución de alimentos persistirá. Si acaso la seguridad mejorara al punto de poder empezar a retornar a sus casas, o a reasentarse en algún otro lugar, aún habrá una tremenda necesidad de asistencia, debido a la severidad de la interrupción en la agricultura. Al menos una temporada de cosecha productiva será necesaria para mejorar la situación de seguridad alimentaria. Es probable

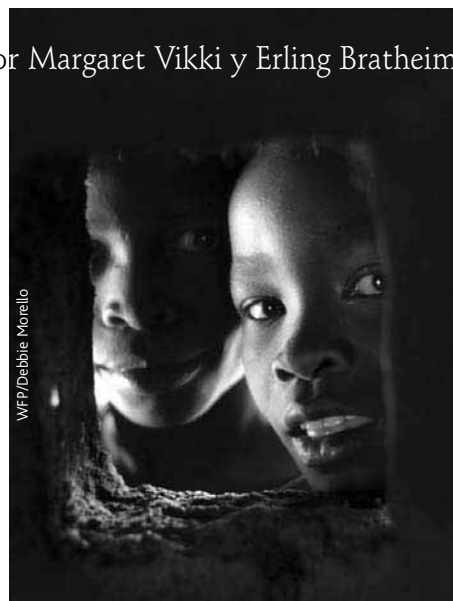
que, durante la fase inicial de retorno, la mayor parte de la población aún querrá dormir en campamentos por razones de seguridad. La mayoría de los desplazados internos seguirán dependiendo de la comida recibida a través del PMA y el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés).

Arreglos para la distribución

Los alimentos son actualmente distribuidos a 700-800,000 personas, localizadas en cerca de 60 campamentos de desplazados internos, en los distritos de Gulu, Kitgum y Pader. Los fondos los proveen el PMA y el Ministerio Noruego de Relaciones Exteriores. El NRC lleva a cabo la Distribución General de Alimentos (DGA), como asociado de implementación del PMA. Por su parte, el PMA es responsable por la adquisición de los alimentos y su transporte al punto remoto de distribución, mientras el NRC supervisa el transporte al punto final de entrega, así como la distribución a los beneficiarios. El NRC es responsable de la recepción, almacenamiento, manejo y distribución de los bienes alimentarios del PMA.

El PMA, el NRC y una compañía de transporte contratada, tienen reuniones mensuales para ir trazando el plan operacional de distribución de alimentos. El PMA proporciona la comida y determina las raciones, basándose en evaluaciones de seguridad alimentaria por hogar. El papel del NRC en esa sociedad triangular, incluye:

- proporcionar personal competente para la implementación de la DGA;



- recolección de datos (separados por género) y evaluaciones en los campamentos de desplazados internos, para permitir un análisis conjunto y una apropiada intervención con el PMA;
- reporte mensual a las oficinas centrales del NRC y al PMA;
- llevar a cabo la movilización y sensibilización de los beneficiarios y las comunidades locales - usualmente previo a la distribución, pero cuando la seguridad es mala, por medio de altavoces en el día mismo de la distribución;
- reclutamiento y entrenamiento de voluntarios, que colaboran en el control de las multitudes y la supervisión de la DGA;
- relacionarse con la administración local y de los campamentos, para determinar a quién se confía la responsabilidad de identificar a los beneficiarios legítimos.

Para una operación que proporciona tanto para tantos, las estructuras logísticas en funcionamiento son sorprendentemente simples. Consisten en procedimientos estándares de almacenamiento y labor intensiva de carga de vehículos, utilizando trabajadores locales y transporte rentado localmente,

haciendo un uso óptimo del limitado número de vehículos de carga disponibles localmente.

Las instalaciones de almacenamiento tienen capacidad para albergar el mayor volumen previsto de alimentos, en un escenario del peor caso. También cumplen con los estándares básicos en términos de estructura/infraestructura, control de humedad durante la temporada lluviosa, seguridad y capacidad del área de carga.

En las bodegas en los poblados de Gulu y Kitgum, los sacos pueden ser apilados hasta cuatro metros de altura. La comida es apilada clasificándola por ítem y en forma cronológica, para asegurar que lo primero que llega es lo primero que se entrega a los beneficiarios. Esto previene el desperdicio de provisiones que lleguen a la fecha de vencimiento. Cada pila tiene un tamaño de base estándar, para simplificar el procesamiento de conteo. Un simple sistema de tarjetas de existencias se lleva de forma manual, transfiriéndose posteriormente a una base de datos computarizada, utilizada para fines de seguimiento y archivo. Una tarjeta de existencias se lleva para cada diferente pila de comida, con un registro central que también se actualiza para tener una imagen completa de todo lo que hay, la fecha de llegada y la localización exacta dentro de las instalaciones. Debido a la fragilidad de los recursos informáticos y las potenciales fallas de hardware y software, los aspectos computarizados del sistema (el registro central de todos los ítems) se respalda con el mantenimiento de los registros en papel. A fin de cuidarse de los robos, los complejos de ambas instalaciones de almacenamiento están completamente cercados y tienen un sólo punto de acceso, vigilado constantemente. Dentro de cada complejo, los almacenes individuales se mantienen cerrados con candados, excepto

durante la carga, descarga o revisión de existencias. Se llevan a cabo revisiones diarias de todos los ítems almacenados, para identificar cualquier caso de intrusión o robo. Se pone constante atención a la protección de los alimentos contra la contaminación. Las bodegas se mantienen inmaculadamente limpias y son fumigadas en forma periódica. Se hacen inspecciones regulares, con el objeto de asegurar que los posibles lugares de entrada de insectos y animales pequeños sean sellados lo antes posible.

Los vehículos son proporcionados por una compañía local de carga, que es responsable del reclutamiento y manejo de los conductores. Los vehículos son cargados ligeramente por debajo de su capacidad total, a fin de permitir la separación y redistribución de su carga durante el camino al punto final de entrega. Aunque esto provoca un ligero costo adicional por cada entrega, han habido sustanciales ganancias en efectividad operacional. Los caminos se encuentran en muy mal estado y, si los vehículos se averiaran, el riesgo de saqueo es muy alto. Es esencial mantener la capacidad de redistribuir las cargas cuando algún vehículo se queda varado en el camino.

Restricciones de seguridad

El ambiente de la seguridad en el norte de Uganda es particularmente preocupante. Los combatientes del LRA suelen emboscar a los vehículos, con una brutalidad máxima. Los pilotos capturados son asesinados. Una vez saqueados, los vehículos son incendiados. Los campamentos de refugiados y desplazados internos son atacados, a fin de robar comida y pertenencias y para secuestrar y reclutar forzosamente a los niños. Tanto el LRA como el ejército, han plantado minas terrestres. Las oficinas del personal y sus albergues están siempre en riesgo de latrocinio.

Dados los peligros de cualquier viaje, el PMA exige escoltas militares para todas las entregas de alimentos. Cada convoy de camiones es acompañado por dos vehículos del ejército y alrededor de 70 soldados armados. Los pilotos son adiestrados en técnicas de viaje en convoy, así como para detectar la presencia de vehículos al frente y por detrás. Se les instruye mantenerse al menos a 100 metros de distancia del más cercano vehículo del ejército, en caso de que éste pase sobre una mina o sea emboscado. En el caso de una falla mecánica, los pilotos del vehículo de enfrente tienen instrucciones de parar. En el caso de una emboscada, el vehículo enfrente del incidente seguirá su marcha, mientras los que vienen detrás darán la vuelta o retrocederán para alejarse del problema, según lo requiera la situación. En situaciones desesperadas, los vehículos se lanzan a los arbustos antes de que sus ocupantes desciendan.

El NRC está incorporado al sistema de seguridad de la ONU, el cual opera en un sistema de cinco niveles, en el que el nivel uno es el de más baja percepción de amenaza. El norte de Uganda está actualmente situado en el nivel cuatro, lo cual significa que solamente el personal esencial debe ser desplegado y solo se llevarán a cabo operaciones de naturaleza urgente. El nivel cinco requiere evacuación.

Entregando los alimentos

En un día promedio, se distribuye comida a unos 20,000 beneficiarios. Cuando la seguridad lo permite, cada campamento es visitado una vez al mes. Es un principio importante del NRC, el que una vez los alimentos hayan sido llevados a los puntos de distribución en los campamentos, los beneficiarios tomen tanta responsabilidad como sea posible para la distribución final. De tal

El PMA exige una fuerte escolta militar para sus convoyes de ayuda humanitaria en el norte de Uganda.





Entrega de alimentos

forma, ellos se involucran en descargar los sacos de los camiones, hacer las raciones y asegurar la distribución ordenada y controlada. Si aún está intacta una estructura social de aldea dentro de los campos, la comida es distribuida entre los líderes tradicionales de la aldea, quienes posteriormente la distribuyen a cada familia. De otro modo, corresponde a las cabezas de hogar, a menudo mujeres, el recibir la ración.

En varias ocasiones, la distribución ha tenido que cesar durante semanas, dejando a los desplazados internos sin asistencia. El PMA y el NRC mantienen un diálogo regular con las autoridades, para que sea provista una escolta suficiente a los convoyes y, de igual importancia una vez distribuida la comida, que se mantenga presencia militar en los campamentos, a fin de impedir a los rebeldes robarla.

La cantidad de comida distribuida a cada familia, se basa en el número de miembros registrados en las tarjetas de cada cabeza de familia. Conforme fluctúa la población, tanto por los movimientos entre campamentos como por la llegada de nuevos desplazados, es un reto constante para el personal el asegurar que aquellos a quienes corresponde la ración, sean quienes realmente la reciben. Deben siempre tratar de estar un paso adelante de los beneficiarios, en cuanto a identificar las ingeniosas formas de obtener raciones extra, presentando identificaciones falsas o falsos nuevos miembros de la familia y omitiendo el registro de los fallecidos.

El entrenamiento del personal es crucial para cumplir con esos retos. El personal necesita estar consciente tanto de la importancia de entregar las raciones correctas a la gente

correcta, como también de poder contrarrestar la presión y la manipulación por parte de grupos o individuos, muchos de ellos gente bien relacionada con las autoridades.

Los miembros del personal también se ven constantemente presionados a viajar en convoyes, en condiciones muy difíciles. La situación de inseguridad es tan seria, que las escoltas militares son imprescindibles. Al mismo tiempo, la presencia de una escolta de soldados incrementa el riesgo de un ataque rebelde, poniendo entonces al personal del NRC en un mayor riesgo. Solo la dedicación de un altamente calificado personal nacional, hace posible llevar a cabo el trabajo bajo esas condiciones extremas. La administración tiene que considerar constantemente cuándo es justificable poner al personal en riesgo e ir a los campamentos, y cuándo es necesario quedarse inmóviles.

Bajo las actuales circunstancias en el norte de Uganda, el número de desplazados internos está aumentando y más de la mitad de la población depende de ayuda alimentaria, principalmente provista por el NRC. Esto supone una constante presión en la capacidad y el manejo logísticos, necesarios para asistir a la población en sus necesidades básicas.

Aunque las impredecibles condiciones de seguridad en el norte de Uganda han puesto un gran reto al proyecto, el NRC ha tenido éxito la mayor parte del tiempo entregando alimentos a la gente necesitada. Durante el año pasado, sin embargo, el deterioro de la seguridad forzó al NRC a suspender la distribución a algunos de los beneficiarios por largos períodos. Más aún, el movimiento de gente de ida y vuelta entre los campamentos y sus

aldeas, así como entre uno y otro campamento, según lo permitiese la seguridad, hizo aún más difíciles el registro y la identificación de los beneficiarios.

En este tipo de conflicto de larga duración, el mayor reto sin embargo está en tratar de contrarrestar la dependencia de la población de la ayuda alimentaria. El NRC y otros involucrados, tienen posibilidades muy limitadas para tratar con asuntos tales como la pérdida de la habilidad de la gente para obtener su propio sustento y hacerse más independientes.

No obstante lo eficiente de la logística, y sin importar lo satisfechos que estemos de que las necesidades básicas estén siendo cumplidas, aún quedan asuntos que deben constantemente preocuparnos y convertirse en un reto para nosotros, en nuestro papel de actores humanitarios:

- ¿Cuál es el efecto de la distribución prolongada, en el conflicto que se está desarrollando?
- ¿Existe un ámbito para que el NRC combine la distribución de alimentos, con iniciativas de paz y reconciliación para impulsar a los protagonistas en una dirección positiva?
- ¿Debemos poner un límite a la duración de una operación, incluso si es exitosa, si la situación política sigue sin cambio y las perspectivas de paz son elusivas?

Margaret Vikki es Consejera de Distribución en el Departamento de Estrategia y Desarrollo del Consejo Noruego para los Refugiados.

Email: margaret.vikki@nrc.no

Erling Bratheim es Jefe de Proyecto, Distribución de Alimentos, NRC Uganda.

Email: nrcpro@africaonline.co.ug

Para mayor información sobre el desplazamiento en Uganda, vea el recientemente actualizado perfil de país del Proyecto Global de Desplazados Internos en: www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountries/Uganda

La logística de la ayuda alimentaria y la emergencia del África Austral

por Jon Bennett

La reciente crisis prolongada en el sur de África, forzó el ingenio y la capacidad de la comunidad internacional.

En los seis países de la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC por sus siglas en inglés), Mozambique, Malawi, Zambia, Zimbabue, Lesoto y Suazilandia, un rompecabezas de factores acumulativos estaban a punto de provocar una elevada crisis: la volátil mezcla de sequía, inundaciones, interrupciones del cultivo comercial, ausencia tanto de seguridad alimentaria como de políticas de gobierno efectivas, agotamiento de las reservas estratégicas de granos, un pobre desempeño económico, escaseces de divisas y retrasos en la importación de maíz. La sub-región tiene los peores índices de predominio del VIH/SIDA en el mundo, lo que constituye un factor contribuyente muy grande para la inseguridad alimentaria en los hogares, que tendrá implicaciones a largo plazo en el desarrollo.

Uno podría haber esperado una respuesta bastante directa a la crisis, dado que: (a) la crisis alimentaria de 1992 proporcionó lecciones útiles y ayudó a crear la capacidad de alerta temprana en la región; (b) la infraestructura regional era relativamente robusta: buenas carreteras, ferrocarril y puertos; y (c) a pesar de los obstáculos políticos, cantidades significativas de maíz extra estaban siendo aún cultivadas y los gobiernos dieron indicaciones tempranas de que iban a poder suplir la escasez doméstica, a través de importaciones comerciales y subsidios. Se tomó total ventaja de la fortaleza del sector comercial en el África Austral. El Programa Mundial de Alimentos (PMA), por mucho el mayor de los agentes proveedores de ayuda alimentaria, fue capaz de realizar contratos para el manejo en los puertos y el transporte por ferrocarril en Sudáfrica, puntos de transbordo y bodegas.

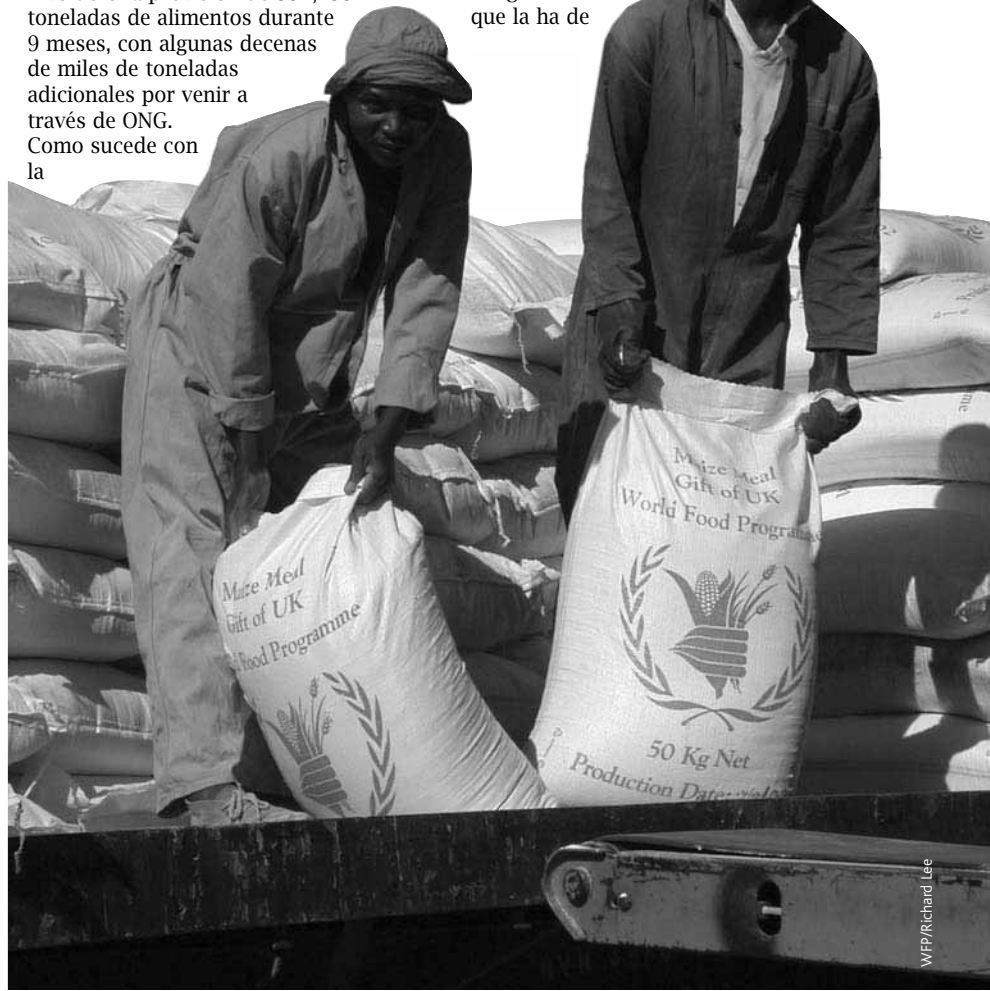
Lo que no se previó, sin embargo, fue la serie de extraordinarios eventos que rodearon el asunto de los transgénicos. Es este asunto en particular lo que se examina aquí, puesto que tuvo consecuencias tanto positivas como negativas para la operación de ayuda, con una empinada curva de aprendizaje para aquellas agencias que

adaptaban sus métodos a los eventos que estaban ocurriendo.

Actitudes hacia la modificación genética

A mediados de julio de 2002, las agencias de la ONU lanzaron un llamado especial para el África Austral --La 'Estrategia Regional de Asistencia Humanitaria' de la OCAH-- solicitando unos US\$611 millones, de los cuales el 90% consistían en ayuda alimentaria. El PMA lideró la coordinación inter-agencias, el intercambio de información y la propugnación, mientras el Director Ejecutivo del PMA fungía como Enviado Especial del Secretario General de la ONU para las Necesidades Humanitarias en el África Austral. El llamado inicial del PMA por sí sólo, involucró la provisión de 992,459 toneladas de alimentos durante 9 meses, con algunas decenas de miles de toneladas adicionales por venir a través de ONG. Como sucede con la

mayoría de las intervenciones alimentarias a gran escala, el Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA, por sus siglas en inglés) iba a proveer la mayor parte de la contribución en especie, en la forma de maíz entero. Lo que ellos no habían previsto fue el rechazo de esta ayuda alimentaria por parte de algunos gobiernos, debido a que era genéticamente modificada. Fue difícil distinguir la manipulación política y la ofuscación, de las genuinas preocupaciones por el ambiente, la salud y la economía. Había intereses políticos en ambos lados del debate. El USDA claramente no quería crear un precedente de gobiernos que rechazan sus exportaciones de excedentes de alimentos como ayuda. La política oficial del PMA es esencialmente la neutralidad, indicando que la aceptación o rechazo de cualquier donación de alimentos es prerrogativa del gobierno que la ha de



recibir. Una declaración conjunta de la ONU del 27 de agosto de 2002, sobre el uso de alimentos transgénicos en el África Austral, fue más allá, indicando que no había evidencia científica disponible aún, que sugiriese un riesgo para la salud humana proveniente de los alimentos transgénicos. Sobre el asunto de un potencial derrame y fertilización cruzada, la declaración deja eso al juicio de los países receptores.

Aunque inicialmente estaba a favor de aceptar los alimentos transgénicos, Zambia empezó a tomar una actitud de línea dura en 2002, justo cuando la comunidad internacional estaba preparándose para una intervención de ayuda alimentaria mayor. Para mediados de agosto, había prohibido todas las importaciones de transgénicos, incluyendo aquellos que estaban en alta mar ya dirigidos a la operación de ayuda. Al PMA y otros donantes mayores, se les requirió retirar todas las provisiones existentes en el país, a un costo considerable. Esto incluía alimentos destinados para los 130,000 refugiados angoleños en los campamentos (aunque el gobierno aceptaría maíz molido para esas personas). Mientras tanto, Kenia y Tanzania ofrecieron maíz 'natural' para compensar cualquier déficit ulterior, una vez Zambia había comprado 300,000 toneladas a Sudáfrica.

La decisión de Zambia tuvo algo así como un efecto dominó. Los retrasos burocráticos y las demoras propiciaron que una cantidad bastante significativa de maíz transgénico fuese distribuida en todos los países, pero para diciembre de 2002, las siguientes posturas fueron confirmadas:

- Zimbabue prohibió todo el maíz transgénico (no molido), pero estaba dispuesto a aceptar algunas cantidades para ser molidas en Bulawayo, antes de su distribución (el maíz molido no presenta riesgo de siembra o fertilización cruzada, ni de ser consumido por el ganado¹, pero obviamente aún no resuelve los potenciales riesgos para la salud humana).
- Mozambique prohibió los granos, pero aceptó la molienda local de éstos, siempre y cuando se proporcionaran fondos extras para el efecto.
- Lesoto y Malawi en teoría no aceptaron granos, pero de hecho aceptaron las existencias que ya estaban en el país y las que ya estaban en camino.
- Suazilandia fue el único país de la SADC que aceptó el maíz transgénico.

Implicaciones para las operaciones logísticas

i. Embarques y requerimientos para molienda

La consecuencia inmediata de la crisis, fue la interrupción de la llegada de ayuda a la población vulnerable durante al menos un mes. Grandes embarques de maíz transgénico se quedaron varados en los puertos de entrada. En los que estaban en áreas de gran humedad, hubo problemas posteriores de desperdicio y para la molienda. El PMA tuvo que hacer arreglos inmediatos para moler grandes cantidades de maíz transgénico en Sudáfrica. Molinos previamente clausurados fueron re-abiertos, pero los propietarios insistieron en algún tipo de garantía de que habrían más solicitudes para sus servicios, lo cual es siempre difícil en una operación internacional con una respuesta intermitente. La molienda en Sudáfrica (donde se llevó a cabo la mayor parte) implica un 25% de reducción en el total de cereal disponible para ser distribuido, por las pérdidas de volumen que implica el proceso y porque una parte del producto final se toma como pago. Finalmente, los costos del manejo adicional, la vigilancia, pesaje y transporte requeridos para movilizar el maíz transgénico y la resultante harina de maíz hacia y desde los molinos, incrementó aún más los ya altos costos terrestres en que incurrieron las organizaciones de ayuda.

ii. Compras locales

Dos resultados positivos vinieron de la necesidad de moler el maíz transgénico. El PMA tuvo la inesperada oportunidad de fortificar la harina de maíz en los molinos, cumpliendo así con las necesidades de micro nutrientes de muchos beneficiarios en la región. Tal vez más importante es el hecho de que desató la más grande adquisición local y regional de alimentos en la historia del PMA, utilizando dinero que normalmente no habría sido obtenido para una operación de este tamaño. Las compras locales tienen la ventaja inmediata de la puntualidad y un estímulo para los mercados locales; no hay una larga espera para el despacho desde el puerto y se incrementa el uso de proveedores y transportistas del lugar.

Sin embargo, también hubo un resultado negativo de la adquisición local: el grado en que pudo haber afectado adversamente los mercados locales de granos. Mucha de la comida fue adquirida en Sudáfrica. Comparado con los anteriores 12-18 meses, el precio del maíz casi se duplicó en Sudáfrica en noviembre-diciembre de 2002, presumiblemente influenciado por la expectativa de mayor demanda en los países vecinos, debida a la escasez de cosechas. La depreciación

del rand ante el dólar también se convirtió en un factor clave detrás del incremento en los precios, puesto que el maíz se compra en dólares. Aunque por su parte el PMA usualmente compró en pequeños lotes, como una política deliberada para evitar el afectar adversamente el mercado, el precio del maíz de cualquier forma subió a US\$195 por tonelada. Esto,

...desató la más grande adquisición local y regional de alimentos en la historia del PMA.

aunado a los sucesivos retrasos en las entregas internacionales, provocó que las metas de distribución planificadas no siempre fueran cumplidas. Idealmente, el PMA querría comprar maíz menos caro en países como China, en vez del maíz blanco producido regionalmente y vendido a precios muy altos; pero la limitada y tardía disponibilidad de fondos no lo permitió en el tiempo de que se disponía.

iii. Ampliación de la base de donantes

El PMA pagó por más del 45% (332,000 toneladas) de sus activos alimentarios en la región de África Austral (en contraposición a las contribuciones en especie, principalmente provenientes de los EE.UU., que en muchas otras emergencias en otros lugares habrían conformado hasta un 70% de esos activos). Se encontró un grupo inusual de donantes no tradicionales, más de 40, incluyendo algunos de países en vías de desarrollo.

En un libro reciente, Edward Clay ha señalado la erosión gradual del carácter multilateral del PMA², conforme un donante en particular (los EE.UU.) domina la arena de la ayuda alimentaria global. ¿Podría la emergencia del África Austral haber sido un punto de cambio de dirección? Tal vez, pero no sin un costo: con las donaciones en efectivo, muchos nuevos donantes no proporcionan el mismo generoso ahorro por tonelada de alimento comprado, como sucede con las donaciones en especie de los EE.UU. Además, las economías por compras a gran escala –precisamente la fortaleza del PMA– podrían verse afectadas al tener un gran número de pequeños y dispersos mercados con los cuales tratar. Pueden transcurrir varios meses entre la confirmación de un ofrecimiento de ayuda, la liberación del dinero y la compra y entrega de los alimentos. En esta operación, los objetivos de distribución estuvieron por debajo del 50% en la mayoría de los países, durante los primeros cinco meses.

Lecciones y cuestionamientos

La respuesta hacia la crisis de los transgénicos fue facilitada en gran forma por la instalación temprana de

un impresionante centro regional de administración y logística, en la oficina regional del PMA en Johannesburgo. Éste incluyó un sistema de información basado en la Web (ReLogS -- 'Regional Logistics -- Southern Africa') que era actualizado a diario con información directa, reportes de situación específicos por país, operaciones de los puertos y otra información relevante de logística y del programa. Muy apreciado por todos los participantes, este sistema trajo un buen grado de cohesión a una operación complicada.

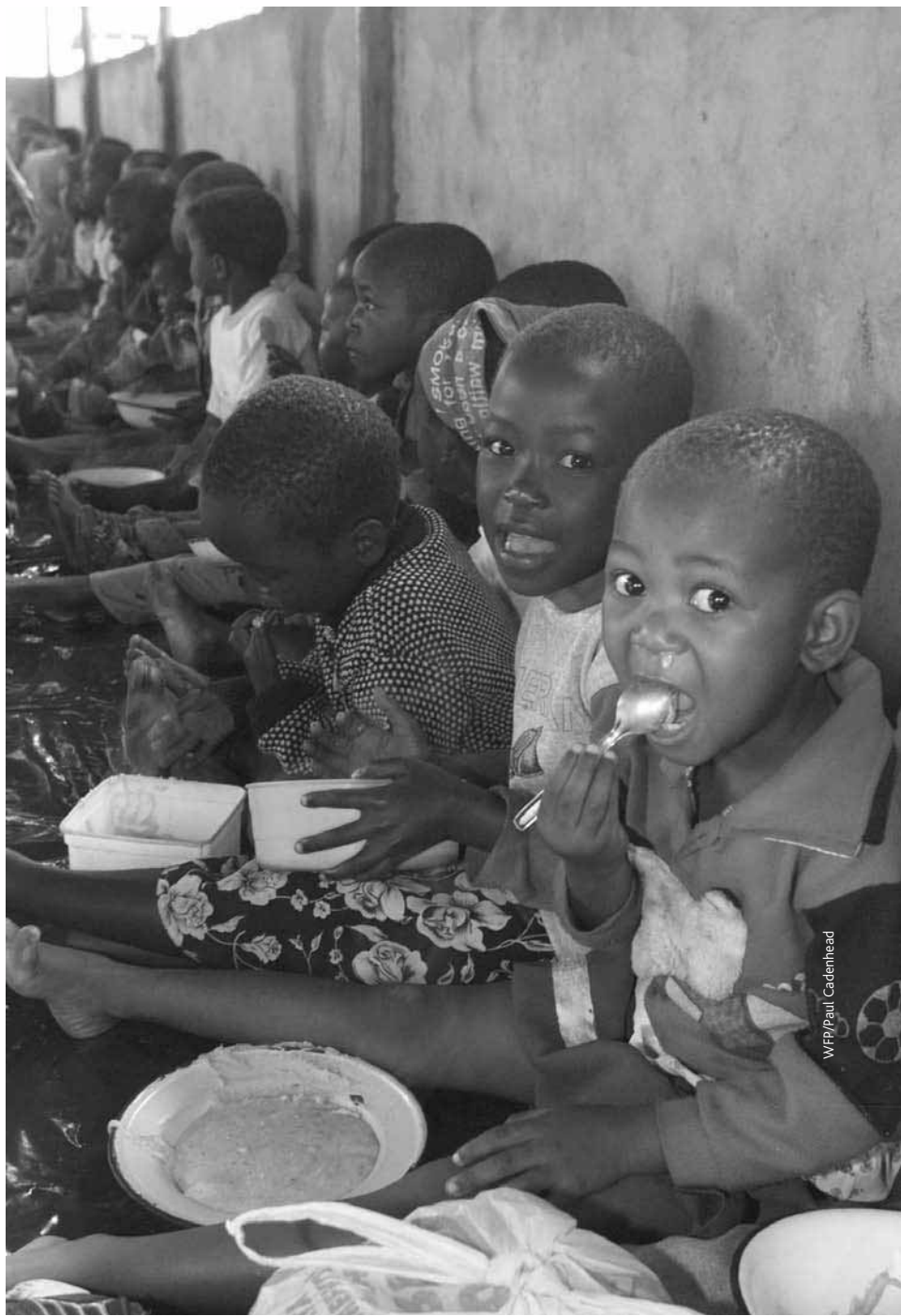
Una lección clara fue la necesidad de desarrollar una forma más confiable y completa de evaluar la 'brecha alimentaria'. Actualmente, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el PMA hacen Misiones Conjuntas de Evaluación sobre Cosechas y Provisión de Alimentos (MCECPA). Éstas se llevaron a cabo en todos los países en mayo/junio de 2002. Están basadas en cuatro conjuntos de datos: (a) producción nacional proyectada de cultivos clave; (b) qué porcentaje de ésta será consumido o exportado; (c) importaciones comerciales; y (d) niveles de ayuda alimentaria gubernamental de existencias almacenadas (por ejemplo, granos mantenidos en reserva por los Comités de Mercadeo de Granos). El déficit resultante se convierte en una guía para las cantidades de ayuda alimentaria requerida de fuentes externas o comprada regionalmente. Todas las figuras nacionales de producción, consumo, importación y ayuda gubernamental se basan en predicciones precisas de los ministerios de gobierno. Esto tiene dos debilidades básicas: primero, la capacidad de algunos ministerios de agricultura ha declinado en años recientes; y segundo, puede haber diferencias importantes entre las figuras macro nacionales y las provinciales/locales, que a menudo no se reflejan en las hojas de balance de las MCECPA.

Aparte de las deficiencias en los datos gubernamentales, hubo también algunas carencias en la forma en que los mecanismos internacionales de alerta temprana produjeron las estimaciones en 2002. En Malawi, por ejemplo, se asumió incorrectamente que el consumo en los hogares de raíces y tubérculos producidos localmente, compensarían los déficit de cereal. Esto no sucedió en la escala prevista,

así que todas las predicciones de la hoja de balances fueron subestimadas. De manera interesante, esto también sucedió a la inversa: en Lesoto, en julio de 2003, hubo reportes de beneficiarios que no buscaron ayuda alimentaria ya que en algunas áreas sus cosechas fueron mejores de lo previsto.

El predominio de la operación de ayuda alimentaria y las necesidades proyectadas previstas por los Comités de Evaluación de Vulnerabilidad (CEV)³ instalados en cada país, pueden haber eclipsado cuestiones más fundamentales. En Zimbabwe, los logísticos enfrentaron problemas de inflación, escasez de combustibles y restricciones en moneda dura, que obstaculizaron el buen funcionamien-

to de una operación de tal escala. Algunos gobiernos, notablemente el de Zimbabwe, estuvieron contentos con sólo aceptar el manto de 'emergencia por sequía' para desviar la atención de serias fallas de gobierno, economía y políticas. En Malawi, los donantes fueron vencidos por la extraordinaria venta de la mayoría de la Reserva Estratégica de Granos a finales de 2001; una combinación de mala consejería del FMI y de corrupción doméstica⁴. Aún hoy, es poco lo que se sabe sobre la extensión del comercio informal fronterizo, que puede haber proyectado una luz distinta sobre las hojas de balance de importación/exportación de granos, que determinaron exactamente el tamaño de la 'brecha alimentaria'.



Niños en Zimbabwe.

Conclusión

El África Austral enfrenta un prolongado reto crónico y estructural para su desarrollo. Los índices de desarrollo declinantes, combinados con la 'emergencia permanente' del VIH/SIDA, significan que la ayuda alimentaria de corto plazo tiene un impacto limitado. La crisis de los transgénicos y las compras regionales inusualmente grandes que ésta provocó, han subrayado la necesidad de:

- que las agencias internacionales más grandes desarrollen un nuevo conjunto de habilidades analíticas para entender mejor las variables económicas que determinan la provisión y demanda de granos, particularmente en el mercado informal, y las decisiones que toman los granjeros acerca de si vender o retener su producto.
- Entender los efectos del comercio ilegal trans-fronterizo en los mercados dominados por el Estado, tal como en Zimbabwe.

- Un mayor intercambio de información inter-agencias sobre los potenciales efectos negativos que las solicitudes de ayuda tienen en los precios de los granos y en el sector de transporte comercial.
- Relación cercana entre los facilitadores de alto nivel, tales como el Enviado Especial, cuyo rol es negociar concesiones de gobiernos sobre cosas tales como impuestos de importación y controles fronterizos, y aquellos logísticos que enfrentan las diarias dificultades; traduciendo esas políticas en práctica con las a veces poco colaboradoras autoridades locales.

Las lecciones aprendidas de la emergencia, el mayor énfasis dado a los métodos de subsistencia y las adaptaciones al programa que ya están en camino, deberían asegurar una atención más sostenida en el futuro hacia los problemas que enfrenta la región.

Jon Bennett es Director de Consultores de Oxford para el Desarrollo, y recientemente ha liderado una evaluación en tiempo real de la respuesta de emergencia en el África Austral. Email: jon.bennett@dsl.pipex.com

1. Este fue solo un riesgo aparente, puesto que la UE, un gran importador de lácteos y carnes de África del sur, declaró que el ganado que consumiera maíz de los EE.UU. sería aun aceptado.

2. Edward Clay, 'Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System' (*Respondiendo al Cambio: el PMA y el Sistema Global de Ayuda Alimentaria*) en Food Policy Old and New (*Viejas y Nuevas Políticas Alimentarias*), editado por Simon Maxwell y Rachel Slater, Development Policy Review 21 (5), Instituto para el Desarrollo Exterior, Londres (próximamente).

3. Ver el inserto al final de esta página.

4. Véase 'Structural damage: the causes and consequences of Malawi's food crisis' (*Daño estructural: las causas y consecuencias de la crisis alimentaria de Malaui*), Movimiento para el Desarrollo Mundial, octubre de 2002, www.wdm.org.uk/cambriefs/debt/Malawi%20Final.pdf

Evaluación de Vulnerabilidad

Los países miembros de la SADC establecieron el Comité de Evaluación de Vulnerabilidad (CEV) en 1999, con una oficina regional en Harare. Durante la emergencia regional de 2002/2003, sus recursos y personal fueron reforzados con el respaldo del personal de la ONU, el involucramiento de ONG asociadas y apoyo financiero adicional de USAID, DFID y de la Operación Regional de Emergencia del PMA.

El CEV se mantiene al tanto y alienta el desarrollo coordinado en el campo de la evaluación de vulnerabilidad y medios de subsistencia en la región de la SADC. Coteja y coordina datos de fuentes existentes, y los complementa con información adicional derivada de evaluaciones periódicas in situ. En cada país, un CEV nacional comprende agencias de gobierno y asociadas, con equipos de campo conformados a partir de los departamentos de gobierno relevantes, ONG y algo de personal de la ONU. Se proporciona consejería sobre metodología y entrenamiento desde el equipo regional del CEV basado en Harare, el cual es también responsable del cotejo de datos, análisis y publicación.

En el transcurso de la emergencia, se han llevado a cabo 'evaluaciones rodantes' para medir regularmente las necesidades en el terreno, a fin de priorizar los distritos de acuerdo a las necesidades de ayuda alimentaria (y raciones) y para derivar un total de asistencia alimentaria a nivel nacional (indicando qué tanto tiempo se mantendrá el requerimiento antes de que la situación pueda cambiar de nuevo). Los CEV son complementarios a las MCECPA de la FAO/PMA, en cuanto que proporcionan requerimientos de direccionamiento de la ayuda alimentaria a nivel sub-nacional, incluyendo un desglose de los grupos socioeconómicos y direccionamiento hacia necesidades especiales (p.ej. VIH/SIDA y de auxilio para los niños).

El traducir las actualizaciones del CEV en prioridades de direccionamiento, y el total de los requerimientos de ayuda alimentaria en acciones de programa, ha presentado un reto. Limitaciones en las capacidades de las ONG, así como prioridades diferentes entre los comités de aldea/distrito y redistribuciones a nivel de aldeas, dificultan el hacer ajustes rápidos a un análisis revisado de las necesidades.

Hubo una esperanza inicial de que la metodología del CEV pudiera adaptarse para pasar de 'evaluación de necesidades' hacia un análisis de impacto de la respuesta hacia la emergencia. En el evento, aunque en 2003 fue posible incluir un par de preguntas que ayudarían a entender los efectos de la respuesta hacia la emergencia, el CEV no fue realmente un vehículo apropiado para evaluación de impacto. Para abril, ya se habían ampliado las evaluaciones para incluir nexos entre VIH/SIDA y seguridad alimentaria, pero una mayor expansión podría haber reducido la calidad de los datos y forzado la capacidad de los CEV.

Mantener un alto nivel de consenso inter-agencial sobre los hallazgos del CEV, dependerá de una continua inversión y compromiso gubernamental. Existe el riesgo de que se tengan demasiadas expectativas sobre el CEV.

Para más información (en inglés), vea: www.sadc-fanr.org.zw/vac/vachome.htm



La utilidad humanitaria del Ejército

por Rupert Wieloch

Conforme el papel humanitario de las fuerzas armadas ha ido evolucionando, el debate se ha centrado alrededor de tres categorías distintas: el apoyo militar a la labor humanitaria en emergencias o desastres, la problemática noción de la intervención humanitaria y la provisión de ayuda humanitaria durante operaciones de combate. La primera categoría es la menos polémica y describe recientes experiencias británicas en lugares como Mozambique y Montserrat. En este tipo de labores humanitarios en desastres, el Ejército Británico actúa como un subcontratista para la labor humanitaria extranjera en general, a través del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés). El Ejército es desplegado para una tarea específica dentro de un ambiente permisivo, que nos permite adoptar una postura de fuerza benigna.

Durante los dos últimos años, hemos trabajado con el DFID para desarrollar una normativa de planeamiento de procesos, que se puede adaptar a las circunstancias particulares de desastres naturales o causados por el hombre. Este proceso implica un diálogo entre el estado atacado, la Embajada Británica o personal de la Comisión de Alto Nivel (que lleva a cabo una evaluación del desastre), el Departamento de Conflictos y Asuntos Humanitarios del DFID (CHAD, por sus siglas en inglés), el Ministerio de Defensa (MD) y el personal del Cuartel General de las Fuerzas Británicas, encargado del despliegue de las tropas solicitadas para dirigir una operación. Las consideraciones claves en la planificación, incluyen:

- La habilidad de desplegar rápidamente, una vez se ha tomado la decisión de apoyar las labores humanitarias internacionales;
- coordinación multifuncional con otros actores tales como la ONU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y otras ONG;
- sensibilidad al comunicar información de bajas y en la difusión de mensajes coherentes a los medios de comunicación;
- una estrategia coherente de retirada, para evitar retiradas prematuras o, igualmente indeseable, una sobre-dependencia del Ejército;
- la cantidad y disponibilidad del apoyo de la nación anfitriona, que afectará el tamaño y conformación de las fuerzas desplegadas.

Estas consideraciones de planificación y características, han sido consolidadas ahora en un panfleto desclasificado, publicado por el Centro Conjunto de Doctrina y Conceptos (JDCC, por sus siglas en inglés)¹. Aunque principalmente está dirigido a lectores militares, puede resultar útil para civiles involucrados en operaciones humanitarias y se encuentra disponible gratuitamente.²

Intervenciones Humanitarias

El uso de la fuerza en intervenciones humanitarias es, para mucha gente, controversial desde una perspectiva legal y moral.³ Mucho se ha escrito acerca de este tema y se han realizado infinitos seminarios, dadas las aparentes fallas de la comunidad internacional para evitar los genocidios en Ruanda y Srebrenica, a mediados de los noventa. Desde la perspectiva militar, admitimos totalmente la necesidad del control civil de las fuerzas armadas y el importante papel de la ONU en dar legitimidad a nuestras acciones pero, sin embargo, también reconocemos que trabajamos según un principio ético distinto al de la comunidad humanitaria. Usando terminología médica, nuestra postura fundamental está basada en la beneficencia, encapsulada en el término "fuerza para el bien". Sin embargo, esto puede causar tensiones cuando trabajamos con algunas ONG, especialmente aquellas fundamentadas en la no-maleficencia, o "no hacer daño". Para el personal militar, la convicción de que nuestro propósito es moral y éticamente correcto, tiene un efecto inmediato en el buen ánimo y es encapsulada en nuestras publicaciones militares de culminación.

Sean cuales fueran las diferencias filosóficas, estamos de acuerdo en que el Ejército debe ceñirse al imperio de la ley. En 2002, el Oficial General al Mando, en Irlanda del Norte, describió las razones por las cuales esto es tan importante para nosotros, incluyendo: "humanidad común", "practicidad" o lo que él llamó "la ley de consecuencias no intencionadas a largo plazo"; los estándares aplicados en el ambiente operacional contemporáneo, por "organizaciones y cuerpos merodeando la línea de borde, vigilando cualquier infracción a la ley" y "un asunto de historia". En éste último respecto, el efecto en futuras generaciones de per-

sonal militar del modo en que trabajamos, es crucialmente importante. Ninguno de nosotros desea ser tomado como paria por periodistas o entidades de derechos humanos. Tampoco deseamos acabar en juicios, enfrentándonos a abogados que busquen compensaciones para sus clientes, o ser responsabilizados por la muerte innecesaria de inocentes. Sin embargo, desde una perspectiva individual, la razón más importante es la primera: porque, como dijo el OGM, "el remordimiento es, sin duda, una compañía incómoda mientras uno transita por la vida..."⁴.

Asistencia Humanitaria

En lo que toca a la provisión de ayuda humanitaria en un ambiente menos benigno, el Ejército reconoce que el proporcionar auxilio es principalmente una función de las agencias humanitarias y de desarrollo. Sin embargo, puede haber algunas circunstancias, especialmente durante el combate, en las que esas agencias no están en la capacidad de dar ayuda, o en las que puede haber un déficit. Ese fue el caso durante mi primer viaje a Bosnia, cuando todas excepto una de las agencias de ayuda se retiraron de mi área táctica de operaciones, a causa del deterioro de la situación de seguridad. Como consecuencia, había una necesidad de llenar esos vacíos durante unas seis semanas y mi unidad fue encargada de realizar tareas de ayuda humanitaria, a fin de salvar vidas. Otros ejemplos más recientes, incluyen: la organización, por parte del Ejército, de campamentos para refugiados durante la crisis de Kosovo; la respuesta al terremoto en Afganistán en 2002 y el trabajo del Ejército Británico en la destrucción de minas antipersonales en Sierra Leona y otros lugares.

Aunque no existe algo así como una operación estándar, los preceptos clave cubiertos en nuestro panfleto de Operaciones Humanitarias y en Desastres seguramente son aplicables. Sugerimos que las fuerzas militares que se involucren en esas actividades, deben, cuando sea posible, buscar consejo e instrucción general de una autoridad coordinadora civil o agencia humanitaria; y deben entregar la responsabilidad de la tarea humanitaria a la primera oportunidad que tengan. Cuando la comunidad internacional decide entrar en acción, es necesario operar en una forma conjunta e integrada, que provea mecanismos para todos los actores civiles y militares en ambientes geopolíticos complejos,

para abordar las causas subyacentes del conflicto.

Las Fuerzas Británicas tienen una gran experiencia en operaciones de apoyo a la paz. Hemos aprendido que una amplia gama de actores se ven involucrados y que nosotros, los militares, no podemos actuar aislados. La metodología del Ejército del Reino Unido, enfatiza la necesidad de un plan de campaña completo; que identifique los medios para conseguir el efecto deseado o un aceptable estado de estabilidad, con el que la comunidad internacional esté de acuerdo. Un plan como ese, requiere acción para reforzar el imperio de la ley (vía un sistema judicial funcional y una policía civil), reactivar la educación, alentar la restauración del comercio y la reconstrucción, difundir la información y promover un buen gobierno. Estas líneas de actividades deberían avanzar juntas. Puede ser contraproducente si una se adelanta a expensas de las otras, ya que esto puede ser explotado por aquellos que recurren a la violencia y por los oportunistas que se benefician de la inseguridad.

CIMIC

Un factor facilitador clave para el

éxito en las misiones es la Cooperación Militar-Civil (CIMIC, por sus siglas en inglés), a la que vemos más como un proceso que como una actividad. A través de mecanismos formales e informales, la CIMIC proporciona una oportunidad a las organizaciones civiles, para elevar la conciencia de que el personal militar es responsable de garantizar las condiciones de seguridad, para los individuos que luchan por conseguir sus propias metas y para la dirección segura de los negocios comunes. En años recientes ha habido un gran progreso. Conjuntamente con DFID, hemos ayudado a la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA) y a la Oficina de la Comisión Europea de Ayuda Humanitaria a desarrollar las Directrices en Emergencias ("MCDA Guidelines")⁵ publicadas recientemente. El Ministerio de Defensa del Reino Unido ha publicado su primera política CIMIC y estamos desarrollando una nueva entidad que se llamará Grupo Unido de CIMIC, que tendrá en cuenta lecciones identificadas en Afganistán y otros escenarios de guerra. Esto ade-

lantará la tarea de proporcionar un interfaz para el diálogo, en operaciones en las que necesitamos "Gente de Mínimas Barreras", gente de alto calibre que pueda operar en un ambiente complejo y multidisciplinario, haciendo suceder las cosas en ausencia de una dirección estratégica.

En conclusión, las ONG que aún afirman que las tropas no pueden hacer ninguna acción humanitaria, están arriesgándose a perpetuar la desinformación y las opiniones desfasadas. Ha habido grandes desarrollos en el modo en que el Ejército del Reino Unido enfoca sus despliegues desde la Revisión de la Defensa Estratégica de 1998. A la luz de nuestras operaciones recientes, y con la ayuda de un amplio número de contribuyentes a la causa, hemos redefinido nuestro pensamiento acerca del uso humanitario de las fuerzas armadas. Estamos ahora más cerca de una mayor comprensión de los temas y preocupaciones que rodean este papel, de manera que estaremos mejor preparados para la próxima vez que se nos requiera para hacernos cargo de este tipo de misiones, sean donde sean.

Rupert Wieloch ha estado 25 años en el Ejército Británico. Fue portavoz del Consejo Militar en el Reino Unido durante las intervenciones en Kosovo, Timor Oriental y Sierra Leona. El Teniente Coronel Wieloch ha dejado recientemente el Centro Conjunto de Doctrina y Conceptos, donde era un consejero estratégico, y ahora es Jefe Oficial de Información de Prensa de las Fuerzas Estabilizadoras de la OTAN en Bosnia y Herzegovina. Email: rupert.wieloch@sfor.nato.in

Este artículo fue extraído de una conferencia hecha en Wyndham Place Charlemagne Trust (www.wpct.co.uk), una sociedad basada en el Reino Unido, que une a personas de fondos culturales, políticos y religiosos diferentes para tratar temas Europeos y mundiales.

1. Un grupo de especialistas del Ministerio de Defensa Británico, establecido como parte de la Revisión de Estrategias de Defensa del Reino Unido.
2. Disponible gratuitamente desde DSDC(L)3d, Defence Storage and Distribution Centre, Mwrwg road, Llangennech, Carmarthen, South Wales SA14 8YP, UK. Tel: +44 (0) 1544 822347. Fax: +44 (0) 1544 822515.
3. Debe hacerse notar que la expresión "intervención humanitaria" no es utilizada en la doctrina militar Británica y la noción nunca provino del Ejército, sino de publicaciones como "Hard Choices: Moral Dilemmas in Humanitarian Intervention", publicado bajo el auspicio del ICRC en 1998.
4. Citado por el Oficial General al Mando, Irlanda del Norte, en la conferencia del Instituto Real de los Servicios Unidos en "Morality in Asymmetric War and Intervention Operations", 20 September 2002.
5. Ver: www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/UNID/6005B9C845DDBD0DC1256D520029ED39



Uniendo logística y tecnología para una ayuda efectiva

por H. Wally Lee y Marc Zbinden

La logística enlaza a todos los participantes en el proceso de entrega de la ayuda.

Durante una emergencia, los departamentos de logística tienen la misión primordial de procurar y transportar comida, objetos no comestibles y donaciones en especie (solicitadas y no solicitadas), desde el llamamiento hasta la entrega; mientras que simultáneamente hacen un seguimiento de los bienes y la información financiera a lo largo de la cadena de ayuda. La disponibilidad de información puntual y precisa, es clave. Una operación efectiva depende de que su director esté consciente de los cambios de las necesidades en el campo y que los comunique a los donantes. A pesar de ser el conducto que conecta los donantes con los beneficiarios, los logísticos son raramente participantes activos en la adquisición y aplicación de las soluciones de tecnologías de información (TI) relacionadas con operaciones de auxilio.

El panorama de la tecnología de la ayuda

El modo en que es utilizada la tecnología de la información, varía enormemente entre las organizaciones humanitarias de socorro.

El panorama de la tecnología en el sector humanitario es muchas veces demasiado fragmentado, limitando la disponibilidad de información oportuna y precisa. Las organizaciones tanto compran grandes paquetes comerciales prefabricados, que necesitan extensos ajustes para hacerlos trabajar a la medida, como también crean pequeñas soluciones caseras para cada sitio en el campo. En el primer ejemplo, las variables dinámicas y el contexto de la ayuda no están retratados. Los ajustes necesarios para afrontar este problema resultan muy caros, y no dejan lugar a hacer actualizaciones rutinarias del software. Por otro lado, los intentos de hacer crecer las soluciones caseras rara vez dan buen resultado y dependen frecuentemente de la experiencia pasajera del personal informático de las organizaciones.

A pesar de las grandes inversiones hechas por las organizaciones, la información sobre el origen y destino del dinero, comida y provisiones no comestibles y donaciones en especie,

no es fácilmente accesible para los que tienen que tomar las decisiones en tiempo real. Además, aún predominan los procesos manuales, no estandarizados y propensos a errores. Los recursos de TI que podrían mejorar el acceso a la información, reportes y aprendizaje, con frecuencia no son utilizados de la mejor manera. Algunas de las deficiencias de los sistemas de información de ayuda actuales son:

- La información tiene que ser escrita en múltiples formularios, e introducida en múltiples hojas de cálculo.
- El control del presupuesto es inadecuado; como consecuencia, los fondos pueden ser malgastados.
- El uso de los fondos no es rastreado hasta el extremo pedido por los donantes.
- Los procedimientos de adquisición son difíciles de hacer cumplir; falta integridad.
- El seguimiento y rastreo de embarques se realiza manualmente, utilizando hojas de cálculo.
- No hay una base de datos central del historial sobre los precios pagados, tiempo de tránsito y cantidades recibidas/compradas.
- Los informes se hacen manualmente. Por lo tanto, se hacen pocos informes y análisis de rendimientos, más allá de lo necesario para hacer saber a los donantes acerca de la cantidad de material de ayuda entregado, en una operación dada.

Aprovechando la tecnología

Las organizaciones de ayuda humanitaria tienen una necesidad común de sistemas de información integrados, que sean completos, oportunos y transparentes. Deberían actuar como un depósito de información, e integrarse con otros sistemas como por ejemplo finanzas y recursos humanos. En un panorama como éste, los tomadores de decisiones tendrían acceso a una información valiosa antes, durante y después de una operación de ayuda. En la página opuesta se muestra una instantánea de las posibilidades.

Las nuevas tecnologías de la información permiten el diseño modular, para conectar sistemas existentes e introducir nuevos y así proveer visibilidad e información acerca de toda la cadena de abasto humanitaria.

El Software de la Logística Humanitaria

El Instituto Fritz ha utilizado las tecnologías más recientes y ha trabajado conjuntamente con logísticos, para construir un sistema de rastreo desde el origen hasta el destino; especialmente diseñado para el contexto dinámico de la ayuda humanitaria. Está basado en las mejores prácticas del sector comercial y adaptado a los requerimientos humanitarios, a través de una extensa investigación con diversas organizaciones humanitarias líderes. Actualmente implementado en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el Software de la Logística Humanitaria (SLH) se está poniendo a la disposición de otras organizaciones de ayuda humanitaria gratuitamente. Su modularidad permite que sea usado como una herramienta estructural, que puede incorporar sistemas actuales que sostienen la cadena de abasto humanitaria y llenan los vacíos funcionales que puedan existir.

El SLH consiste de cuatro módulos principales: movilización, adquisición, transporte y seguimiento, y reporte. Se conecta con los sistemas financieros, para proveer una visión en tiempo real de los costes, compras y donaciones en especie en la cadena de auxilio. Una vez introducida la información, ésta pobla todos los módulos relevantes.

El módulo de movilización sigue simultáneamente las necesidades de los beneficiarios y las solicitudes de fondos de las agencias, reconciliándolas con donaciones. El módulo de adquisición controla las órdenes de compra, realiza análisis de ofertas competitivas y reconcilia bienes recibidos respecto a facturas en espera de ser pagadas. El módulo de transporte y seguimiento, permite la consolidación de provisiones para el transporte y permite el seguimiento automático de los principales hitos en este proceso. Con el paso del tiempo, los módulos de adquisición y transporte se convierten en un depósito de información sobre el desempeño de los proveedores y transportistas. Finalmente, el módulo de reporte

ofrece informes detallados estándares y especiales para los donantes, así como para los tomadores de decisiones internos.

Conclusión

Una información más detallada y oportuna puede aumentar la efectividad de las decisiones tomadas antes, durante y después de una operación de socorro. Sin embargo, para darse cuenta de este potencial, las organizaciones humanitarias deben desarrollar innovadoras estrategias integradas de tecnología de la información, que incorporen la valiosa perspectiva de la función logística. SLH puede ser un primer paso. Es sólo a través de la colaboración entre funciones y organizaciones, que el verdadero potencial de la información puede ser aprovechado para la ayuda humanitaria.

H. Wally Lee es el Oficial Principal de Tecnología del Instituto Fritz. Email: wally.lee@fritzinstitute.org.

Marc Zbinden es el Director del Programa de Logística del Instituto Fritz. Email: marc.zbinden@fritzinstitute.org.

Para más información acerca del Software de

Preparación para las emergencias	Durante las operaciones	Después de las operaciones
<ul style="list-style-type: none"> ■ Perfil histórico de los tipos de desastres con información geográfica, para predecir con más exactitud las necesidades de los beneficiarios. ■ Desempeño anterior de proveedores (de suministros y de logística) y donantes, para planear una ayuda efectiva y confiable. ■ Precio de mercado y precio histórico por región, para preparar existencias de contingencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reconciliación de las cantidades necesitadas y las cantidades provistas, para adaptarse con precisión a la situación de auxilio. ■ Seguimiento de los costos de cada operación, para calibrar contra las donaciones que llegan. ■ Visibilidad de las existencias en camino y las almacenadas en bodegas, para determinar las necesidades de adquisición 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Resultados de las donaciones (utilización y costo administrativo), para mantener la integridad de la relación con los donantes. ■ Desempeño de las operaciones de ayuda, por ejemplo, tiempo transcurrido desde la llamada hasta la entrega. ■ Pérdidas y daños, para efectos de responsabilización y reclamos.

Logística Humanitaria, ver: www.fritzinstitute.org

1. Las conclusiones en este artículo están basadas en una investigación sobre la tecnología que sostiene las cadenas de abasto de diez de las principales agencias humanitarias: la Cruz Roja Americana, CARE USA, Servicios Humanitarios Católicos (Catholic Relief Services), Comité Internacional de

la Cruz Roja, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y Media Luna Roja, Comité Internacional de Rescate, Médicos sin Fronteras - Bélgica, PMA, UNICEF y Visión Mundial Internacional.

Cartografía humanitaria

por Rupert Douglas-Bate

Para poder servir mejor a aquellos afectados por conflictos y desastres, existe una necesidad real entre las agencias de ayuda de entender mejor los lugares, números y necesidades. Los Sistemas de Información Geográfica (SIG) son sistemas computarizados de cartografía. Actualmente, están siendo utilizados por las agencias de ayuda y desarrollo, para mejorar la toma de decisiones y asistir en la presentación de información relacionada con la salud pública, epidemiología y ayuda humanitaria. Para ser más efectivos, los mapas deben ser:

- Oportunos: los mapas deben estar disponibles para utilizarse en el momento en que una misión empieza. Por lo tanto, valdría la pena visitar su librería local e intentar encontrar mapas de papel del área donde usted estará trabajando. Los formatos de archivo de los SIG pueden actualizarse con información conforme se desarrolle la situación. La presentación de tales mapas en las reuniones sectoriales de coordinación puede tener un efecto electrificante en la comprensión: los mapas hablan más fuerte que las palabras.
- Simples: los mapas que contienen más de ocho colores, son demasia-

do complicados. La escala debe ser apropiada para la situación. Por ejemplo, 1:10,000 para campamentos de refugiados y 1:100,000 para poblados y aldeas circundantes. Una idea probada es dibujar a mano un mapa que tenga el estilo y forma del mapa deseado, pero no aún el contenido. Una vez este mapa objetivo es obtenido, el equipo puede trabajar hacia atrás en términos de diseñar preguntas y estrategias de recolección de datos.

- Precisos: la información sobre las necesidades de los beneficiarios que se plasma en los mapas, es en su mayoría numérica. Por lo tanto, las preguntas para obtener esta información deben pensarse muy cuidadosamente. Una técnica sistemática de encuestas es importante.
- Con sensibilidad cultural: los radios, teléfonos satelitales, vehículos y especialmente los mapas, pueden ser tratados con sospecha por las autoridades locales de gobierno en las zonas de conflicto. La mejor forma de solucionar esto es solicitar a un representante del gobierno, a través de un contrato a plazo fijo, para que trabaje con el equipo de cartografía. Esto ayudará a disipar las sospechas - y mejorará la capacitación.

- Relevantes: dado el advenimiento de los SIG, los mapas pueden ser ahora generados y actualizados rápidamente dentro de los criterios anteriores. Puestas sobre una capa básica del terreno, capas adicionales pueden incluir información tal como números de pobladores, refugio, agricultura, hospitales, agua y tumbas colectivas.
- Planificados y dados a conocer de antemano: los fabricantes de los SIG han donado su software a las agencias de ayuda, pero aprender a utilizar un paquete de SIG es como aprender un nuevo lenguaje: una comprensión básica es alcanzable en un par de meses, pero un conocimiento real puede tomar años. Si le es posible, encuentre algunos voluntarios en la industria o el gobierno que ya estén utilizando SIG, y pregúnteles si querrieran trabajar dentro de su organización y ayudar a proveer entrenamiento.

Rupert Douglas-Bate es Director de Desarrollo de Ayuda por Ayuda, una organización caritativa del Reino Unido: www.aidforaid.org.uk Email: rdouglasbate@aidforaid.org.uk

Una versión más larga de este artículo fue publicada originalmente en Aid Workers Exchange: ver www.aidworkers.net/exchange/20030514.html

Emergencia compleja: ¿finanzas también complejas?

por Guy Hovey y Diana Landsman

Las emergencias complejas y los mecanismos de respuesta de las ONG, conllevan un rápido despliegue de personal y recursos, obtención inmediata y distribución acelerada de suministros de ayuda.

Las intervenciones requieren velocidad y flexibilidad. Es en este contexto que las finanzas y la responsabilidad en la gestión, con frecuencia se convierten en víctimas tempranas.

Es correcto hacer énfasis en la asistencia inmediata a las personas desplazadas y otras en desventaja. Sin embargo, los procedimientos financieros y de rendición de cuentas, a menudo son pasados por alto. Esto puede llevar a que los fondos y la ayuda se pierdan, con la correspondiente pérdida de confianza en la ONG por parte de los beneficiarios y eventualmente de la comunidad donante. A la larga, puede causar que los gobiernos y los donantes re-evalúen sus estrategias de financiamiento a ONG. Un buen ejemplo de ello son los cientos de millones de dólares estadounidenses que se han perdido en Bosnia/Herzegovina desde 1993.¹ Sin embargo, es posible y a la vez práctico incorporar simples pero efectivas medidas financieras y contables. Una emergencia compleja no necesariamente conlleva un procedimiento financiero complejo.

Nuestra recomendación es una estrategia financiera inicial de tres etapas, en emergencias complejas y las fases que siguen a la crisis inicial. Cada etapa está diseñada para proporcionar los requerimientos mínimos contables y de transparencia, tomando en consideración la necesidad por encima de todo, de dar asistencia inmediata a aquellos que la necesitan.

1. Fase de emergencia

a. Manejo y desembolso de efectivo
Inevitablemente, se llevarán a cabo adquisiciones mayores. Mientras algunas serán realizadas en algún país vecino, donde los sistemas bancarios probablemente operen de forma confiable, se deben hacer provisiones para poder comprar en un país vía transacciones en efectivo. El transporte seguro de dinero se encuentra en el manual de seguridad de cualquier ONG, así que no será objeto de discusión aquí. Sin embargo, el pago de efectivo es en lo que frecuentemente las ONG tienen dificultades, particularmente al

comprobar qué cosa se compró, cómo y cuándo y por cuánto. El pagar bienes con efectivo requiere recibos y cada miembro del equipo debe tener un talonario de recibos. Todos los recibos deben tener la firma de aval del líder del equipo o de un testigo del equipo.

b. Libro básico de contabilidad

Un libro básico de Mayor, que muestre el efectivo disponible y las entradas y salidas, con detalles sobre el vendedor, proporcionará, al combinarlo con los recibos, suficiente información para el personal financiero de las oficinas centrales. Dará también capacidad de rendición de cuentas y pistas de auditoría durante los siguientes meses, cuando el personal inicial se haya ido y sea difícil explicar la necesidad de hacer compras de emergencia, a un auditor que no esté familiarizado con las peculiaridades de las emergencias humanitarias.

c. Personal financiero de emergencia

A menudo, no es factible enviar un encargado de contabilidad dedicado a una situación de emergencia. Sin embargo, al menos uno de los integrantes del equipo de emergencia debería tener suficientes conocimientos contables básicos, para ser el punto de contacto financiero. También debería estar en capacidad de llevar a cabo una evaluación de los sistemas bancarios y financieros del país en donde la ONG opera, así como ser capaz de operar libros contables simples.

d. Apoyo de las oficinas centrales de la ONG

Es importante que el personal de las oficinas centrales entienda que el personal de emergencias, trabajando en una situación de emergencia compleja, muy probablemente no podrá generar los complejos reportes financieros requeridos por los donantes. Las oficinas centrales deben entonces estar dispuestas a generar esos reportes durante la emergencia y una parte de la fase de transición. Es en este punto donde muchas ONG obtienen una pobre reputación con los donantes, al chocar las necesidades de éstos con las necesidades de la

emergencia y la inhabilidad contable de quienes la atienden.

2. Fase de transición

Conforme la fase de emergencia va cediendo paso a un ambiente más seguro y una implementación más regular de los programas, se recomienda que, a la primera oportunidad, un jefe de finanzas dedicado y personal apropiado lleguen para proporcionar apoyo administrativo y financiero. Con la llegada de ese equipo, el personal de emergencias podrá entregar el libro básico de Mayor y éste podrá ser reemplazado con un sistema contable apropiado, electrónico tal vez, operado por personal calificado y entrenado.

3. Fase operacional

Conforme se va afianzando la operación, toda la responsabilidad financiera a nivel de campo, actualmente llevada a cabo por personal de las oficinas centrales, puede transferirse a un departamento financiero de campo. Sin embargo, es importante tratar de mantener alguna continuidad del personal de la fase de emergencia, ya que emergerán preguntas al hacer reportes financieros y la falta de conocimiento institucional ha llevado en el pasado a confusiones a la hora de reportar.

Esto es un breve resumen de nuestras recomendaciones, venidas de nuestra experiencia en emergencias complejas. Cada organización tendrá sus propias ideas sobre cómo lidiar con los problemas planteados en una intervención de emergencia y cómo balancear las necesidades del programa con las necesidades de contabilidad. Sin embargo, al no adherirse a algunos principios básicos, los problemas seguirán ocurriendo con la resultante disminución en la confianza de los donantes y los beneficiarios, lo cual muchas veces se vuelve un problema usual con las ONG.

Guy Hovey es el Jefe de la Misión y Diana Landsman es la Directora Financiera, en el Comité de Ayuda de Metodistas Unidos (UMCOR, por sus siglas en inglés) en Bosnia-Herzegovina.
<http://gbgm-umc.org/umcor/>.
Email: guy@umcor-bosnia.org.

1. Existe una figura muy citada de que, de los US\$6 millones gastados en Bosnia, al menos US\$1 millón se ha perdido.

Fritz Institute

Participando en

FORTALECER LA LOGÍSTICA HUMANITARIA

Soluciones de Logística

El Instituto Fritz crea asociaciones "sector público-sector privado", para traer los recursos y las mejores prácticas del sector privado a las organizaciones humanitarias. Por ejemplo, el Instituto Fritz ha creado un avanzado software de logística basado en tecnología web, utilizando las mejores prácticas del sector comercial y ajustándolo para cubrir las necesidades de la cadena de entrega de la ayuda humanitaria.

El Software de Logística

Humanitaria, que es donado por el Instituto Fritz a instituciones humanitarias calificadas, automatiza el proceso de movilización y da seguimiento a las provisiones, desde que son donadas hasta que son entregadas en el campo. Fácil de usar, enlaza las operaciones de emergencia con la logística y las finanzas, para proporcionar una visión completa y puntual del trayecto de la ayuda. Con ello, ayuda a incrementar la velocidad de la cadena de ayuda, da mayor poder a quienes toman decisiones, mejora el aprovechamiento de las donaciones y amplía la memoria institucional a través de la cadena de ayuda, con menor dependencia del papel.

Convenciones Logísticas

El Instituto Fritz reúne a expertos logísticos del mundo humanitario, el sector privado y el académico, para que compartan sus conocimientos, se asocien y desarrollen soluciones para problemas operacionales de la ayuda humanitaria.

● Conferencia de Logística

Humanitaria, se lleva a cabo anualmente en Ginebra. Reúne a los máximos profesionales en logística de las mayores organizaciones de auxilio del

mundo, y a profesores de logística de alto nivel, para compartir experiencias y discutir maneras de mejorar la práctica de la logística humanitaria.

- **Cruce de Caminos** (*Crossroads*), reúne a ejecutivos de alto nivel de la cadena de abasto, académicos y representantes de organizaciones humanitarias, para discutir formas de desarrollar herramientas prácticas y metodologías, para apoyar a los logísticos en la labor humanitaria.



Compartiendo el Conocimiento

El Instituto Fritz facilita la investigación, para atraer la atención a los aspectos únicos de la logística humanitaria y para identificar los retos comunes de la ayuda humanitaria. Por ejemplo, el Instituto Fritz patrocina estudios de casos a través de universidades, como INSEAD, para educar acerca de los procesos utilizados durante las operaciones de ayuda humanitaria; tales como el conflicto de Afganistán y las inundaciones de Mozambique en el 2001. El Instituto Fritz también se enorgullece de suscribir esta edición de la *Revista Migraciones Forzadas*, enfocada en el importante papel que juega la logística en las operaciones humanitarias. Para más información sobre el Software de Logística Humanitaria u otras actividades del Instituto Fritz relacionadas con la logística, visite por favor: www.fritzinstitute.org.

Nuestra Misión

El Instituto Fritz fortalece las infraestructuras de las organizaciones humanitarias, movilizand o experiencia y recursos en logística y tecnología de las comunidades corporativa y académica.

El Instituto Fritz logra su misión a través del desarrollo de soluciones y de reunir a los participantes.



Refugee
Studies
Centre

www.rsc.ox.ac.uk

Centro de Estudios sobre Refugiados
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford OX1 3LA, UK.
Tel: +44 (0)1865 270722.
Fax: +44 (0)1865 270721.
correo electrónico: rsc@qeh.ox.ac.uk

“Operación Libertad Iraquí” y su millón de refugiados iraquíes fantasma

por Dawn Chatty

En Noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad de la ONU votó unánimemente para respaldar una resolución Angloamericana (No. 1441), requiriendo a Iraq la readmisión de los inspectores de armas que habían sido retirados por la ONU en 1998. Al mes siguiente, tal como lo demandara la ONU, oficiales iraquíes presentaron a la ONU un documento de 12,000 páginas, dando a conocer los programas iraquíes para armas de destrucción masiva. El 5 de marzo de 2003, después de meses de intensos esfuerzos diplomáticos, los ministros de relaciones exteriores de Francia, Rusia y Alemania, emitieron una declaración conjunta; indicando que no dejarían pasar una segunda resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, para autorizar una acción militar contra Iraq. Los Estados Unidos y el Reino Unido perdieron las esperanzas de ganar el apoyo del Consejo de Seguridad, para una guerra contra Iraq. El 20 de marzo, los Estados Unidos lanzaron su primer grupo de ataques aéreos sobre Bagdad y la “Operación Libertad Iraquí” empezó oficialmente.

Durante el período entre noviembre de 2002 y marzo de 2003, se habían hecho estimaciones sobre que un combate militar causaría el desplazamiento de más de un millón de personas, dentro de Iraq y a través de sus fronteras.

ACNUR y diversas ONG habían hecho preparativos para recibir esta ola humana en Jordania, Siria e Irán. En Siria, ACNUR negoció la mejora del campamento de El Hol, en el este de Siria; y dos campamentos más fueron acordados con el gobierno sirio, en los pasos fronterizos de Al Yarubiyah y Al Tanf. ACNUR dispuso bienes no comestibles suficientes para 5000 personas en el país, con material adicional disponible para ser transportado desde el puerto turco de Iskenderun o el puerto Jordano de Aqaba, en cuestión de horas. En Jordania, ACNUR trabajó juntamente con La Sociedad Benéfica Hachemita para montar un sitio para refugiados cerca de Ruwaishid, en el este de

Jordania. Además, ACNUR almacenó material auxiliar en el puerto de Aqaba en el sur, para su envío inmediato a Ruwaishid, si eso fuera necesario. En Irán, la Agencia para Inmigrantes y Extranjeros del gobierno, preparó diez campamentos con la ayuda de ACNUR. Cuatro de estos campamentos fueron provistos

La mayoría de iraquíes prefirieron quedarse en su tierra

con instalaciones básicas como servicios sanitarios y de agua, e inicialmente podían acoger 60,000 refugiados.

A pesar de las terribles predicciones, los refugiados iraquíes no cruzaron las fronteras hacia Irán. Sin embargo, más de 30.000 iraquíes se reunieron cerca de la frontera en Badrah, en el este de Iraq y pidieron ayuda de Irán. Las autoridades Iraníes respondieron enviando comida, agua y medicina a la frontera, en la que pidieron a los ancianos iraquíes que se encargaran de la distribución del material de ayuda. En Siria, poco más de 200 iraquíes cruzaron la frontera y se refugiaron en el campamento de El Hol. A lo mejor como respuesta a las advertencias de los Estados Unidos, de no ofrecer refugio a ningún partidario del gobierno Iraquí, 44 refugiados iraquíes, incluyendo 23 niños, fueron sacados más tarde del campamento de El Hol y llevados de vuelta a Iraq. Todo este grupo de refugiados eran residentes de Tikrit, pueblo natal de Saddam Hussein.

En Jordania, más de 1.200 refugiados llegaron al paso fronterizo de Al-Karma entre Iraq y Jordania y se encontraron atrapados, incapaces de atravesar la frontera hacia Jordania y reacios de volver a Iraq. Éstos eran mayoritariamente oriundos de terceros países, atrapados en “tierra de nadie”: kurdos iraníes, persas iraníes, árabes y palestinos. Dos meses después del inicio de la “Operación Libertad Iraquí”, se permitió la entrada de unos 550 palestinos y algunos cientos de otros refugiados árabes al campamento jordano de refugiados en Ruwaishid.

¿Por qué la comunidad humanitaria internacional se equivocó de tal manera? ¿Cómo pudieron estimar un millón de refugiados y por qué esas cifras fueron aceptadas tan fácilmente?

Ahora sabemos que dentro de Iraq, unas 300,000 personas fueron

desplazadas por la guerra, la mayoría árabes que recientemente habían sido forzados por el régimen de Saddam Hussein a establecerse en aldeas kurdas alrededor del pueblo de Kirkuk en el norte de Iraq. Relativamente poca gente buscó refugio más allá de las fronteras internacionales y, aquellos que lo hicieron, eran mayoritariamente oriundos de otros países, que estaban residiendo en Iraq.

A lo mejor, el error fundamental fue asumir que los ciudadanos iraquíes huirían de sus casas una vez empezaran los ataques angloamericanos. Para la mayoría de iraquíes, la “Operación Libertad Iraquí” no fue vista como una campaña de liberación sino como un asalto neo-colonialista a su tierra natal. La mayoría de iraquíes prefirieron quedarse en su tierra y, refugiándose entre vecinos y parientes, proteger sus propiedades a la vez que afirmaban su identidad iraquí. La presuposición occidental acerca de que los iraquíes huirían cruzando fronteras internacionales para su seguridad personal, y posteriormente volverían para recuperar sus propiedades y posesiones, no es algo que la mayoría de iraquíes, o árabes en general, harían. Las lecciones de Palestina han sido grabadas profundamente en la psique árabe. Si huyes de la guerra en tu tierra natal, a lo mejor no podrás volver cuando termine la lucha.

Dawn Chatty es Subdirectora del Centro de Estudios sobre Refugiados. Email: dawn.chatty@qeh.ox.ac.uk

Niños de Kabul

por Jason Hart

Hay pocos lugares que evoquen imágenes de destrucción y sufrimiento creados por la guerra con más fuerza que Kabul. Los niños de Kabul han aparecido en reportajes de los noticieros y en los llamados de las agencias de ayuda, para mostrar la devastación y el desplazamiento forjados por más de dos décadas de conflicto armado. Se puede suponer que muchos jóvenes están traumatizados por sus experiencias; y ahora requieren atenciones por parte de profesionales de la salud mental, con el fin de empezar a reconstruir sus vidas. Un estudio recién publicado por *Save the Children* de EE.UU. y UNICEF, reta esta suposición y nos alienta a reflexionar acerca de las metodologías establecidas para trabajar con niños afectados por la guerra.

The Children of Kabul: discussions with Afghan families (Los Niños de Kabul: discusiones con familias afganas) es el resultado de una investigación intensiva de seis meses con más de 600 residentes de Kabul, de los cuales casi 450 tenían entre 7 y 18 años de edad. La escala y duración de este proyecto investigativo, lo distinguen de la mayoría de ejercicios evaluativos llevados a cabo por organizaciones humanitarias, trabajando con niños afectados por la guerra. Es metodológicamente innovador. Los investigadores no se centraron en los eventos relacionados con el conflicto y sus consecuencias en la salud mental de los niños, sino que adoptaron un enfoque más amplio: una exploración de las relaciones sociales de los niños y su bienestar, a la luz de una variedad de problemas y retos; incluyendo, pero no limitados a, aquellos creados directamente por el conflicto y el desplazamiento. Los niños fueron involucrados en el diseño de la investigación, haciendo comentarios sobre sus vidas y analizando sus circunstancias. En el informe, los niños emergen como supervivientes, activamente involucrados en las luchas diarias de la vida, más que como víctimas que requieren un análisis "experto" y ayuda.

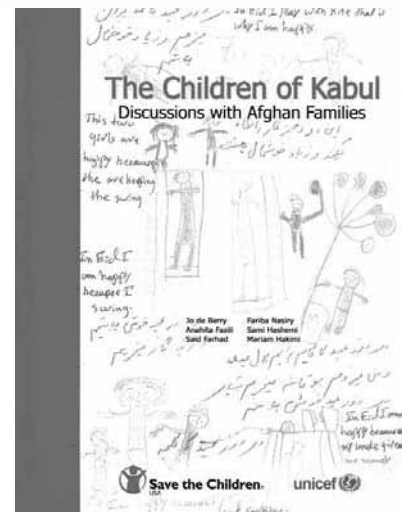
Uno de los principales hallazgos de la investigación, es la primordial preocupación por las consecuencias materiales y sociales de la guerra y el desplazamiento. Inevitablemente, éstas incluyen la pobreza que, a su vez, afecta las responsabilidades de los niños, su nutrición, aptitud en el juego, relaciones familiares y acceso al cuidado de la salud. La destrucción de la infraestructura básica, ha

dificultado muchos aspectos de la vida diaria de los niños; incluyendo la necesidad de asumir faenas como recoger agua y leña. El gran número de edificios destruidos, y los fantasmas que se supone los habitan, son una causa significativa de temor. A la par de los retos creados directamente por la guerra y el desplazamiento, se expresan claramente las preocupaciones sobre los asuntos de cada día, similares a aquellas experimentadas por jóvenes de otras partes del mundo. Éstas incluyen la disciplina del maestro, la enfermedad o muerte de parientes, problemas sentimentales y discriminación de género.

A lo mejor la conclusión más sobrecogedora y saludable es, sin embargo, el alcance de la preocupación de los niños acerca de las condiciones que han ocurrido como resultado de la supuesta paz. El ejemplo más claro de esto es el tráfico. Con la caída del régimen Talibán llegó un aumento masivo de la cantidad de vehículos en las calles de Kabul; un repentino y atemorizante suceso para los niños y una amenaza directa a su seguridad física.

Los autores concluyen que "...es más probable que un niño se preocupe por las dificultades para cruzar un campo minado para ir a buscar agua hoy, que por recordar una experiencia de una batalla que pasó varios años atrás." Las implicaciones de este estudio para el trabajo de las agencias humanitarias, son significativas. Dada la variedad de las preocupaciones expresadas, una respuesta multifacética resulta esencial: una que se centre principalmente en ayudar a los niños a vencer los problemas diversos de sus vidas actuales. *Save the Children* EE.UU. y UNICEF están actualmente involucradas en desarrollar una respuesta como esa, que incluya un proyecto para mejorar la seguridad vial, proveer oportunidades de juego y recreación y apoyar prácticas conciliadoras, en armonía con las creencias religiosas locales y el sentimiento popular.

En otras partes del mundo afectadas por conflictos, muchas agencias continúan promoviendo una respuesta bastante estandarizada, centrada en el trauma. El proyecto Niños de Kabul ilustra la importancia de dedicar serios esfuerzos para el estudio del contexto local, y el trabajo con los niños para conseguir una respuesta integral que aborde directamente sus experiencias particulares, preocupaciones y aspiraciones.



Jason Hart es Oficial de Investigación del Centro de Estudios sobre Refugiados. Email: jason.hart@qeh.ox.ac.uk

El texto completo de Los Niños de Kabul (en inglés) se encuentra online en: www.savethechildren.org/publications/children_of_kabul.pdf

Avisos del Centro de Estudios sobre Refugiados

Voices out of Conflict: young people affected by forced migration and political crisis

(Voces desde el conflicto: jóvenes afectados por la migración forzada y la crisis política)

Cumberland Lodge, Windsor Great Park, Reino Unido: del 26 al 28 de marzo de 2004.

[ver página 45 para detalles]

RSC International Summer School in Forced Migration 2004

(Escuela de Verano Internacional del RSC sobre Migración Forzada, 2004)

del 5 al 23 de julio de 2004: Oxford, Reino Unido.

Forced Migration Online
www.forcedmigration.org



CONSEJO NORUEGO PARA LOS REFUGIADOS

"El CNR es una organización humanitaria independiente. Nuestra tarea es mejorar la protección internacional a los refugiados y desplazados internos, y ofrecer asistencia humanitaria"



Liberia: ¿una esperanza de paz?

por Raymond Johansen

Todo el mundo ha oído hablar de Slobodan Milosevic y Saddam Hussein, pero hasta la primavera pasada, muy pocos habían oído hablar de Charles Taylor, el líder de la milicia liberiana convertido en político, cuyo régimen ha agravado los conflictos por toda África Occidental. Homicidio, tortura, violaciones y expulsión, han marcado la vida diaria para aquellos que viven bajo el mandato de Taylor. En junio de 2003, la difícil situación de seguridad forzó a las organizaciones

El constante incremento en la lucha tuvo un impacto dramático en lo humanitario.

de ayuda humanitaria a evacuar su personal. Aunque las necesidades humanitarias eran mayores que nunca, la comunidad internacional solo aportó una quinta parte de lo solicitado por la ONU para los programas de ayuda en emergencias en Liberia.

El Consejo Noruego para los Refugiados respaldó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ruud Lubbers, cuando el pidió a la ONU que comisionara y enviara una fuerza de paz a este país desgarrado por la guerra. En julio de 2003, los Estados Unidos enviaron a los primeros soldados a preparar el terreno, para una mayor operación de pacificación. La CEEAO (Comunidad Económica de los Estados del África Occidental) ofreció 3,000 soldados para una operación de paz. En agosto del mismo año, los EE.UU. desplegaron 200 soldados después de que Taylor se refugió en la vecina Nigeria. Poco después, el gobierno y los dos principales grupos rebeldes acordaron un tratado de paz, incluyendo un nuevo gobierno interino y nuevas elecciones en 2005. Respaldados por la ONU y con una fuerza de paz encabezada por los EE.UU. instalada, ahora hay bastantes probabilidades de que este país arruinado por la guerra, pueda ponerse de pie nuevamente.

Durante muchos años, Liberia fue un refugio para grupos rebeldes de países vecinos. El comercio ilícito de armas y diamantes floreció, generando grandes sumas para Taylor y su familia. La inestabilidad política regional fue esencial para la continuidad de este flujo constante de ingresos. El régimen de Taylor fue un

protagonista importante en la horrible guerra civil en la vecina Sierra Leona. Taylor también tuvo su papel en la guerra civil de Costa de Marfil, e intentó desestabilizar el gobierno de Guinea.

Dos grupos rebeldes diferentes en el norte y en el este de Liberia, estuvieron presionando constantemente a Taylor; cuyo régimen solo predominó en una pequeña parte del país y la capital, Monrovia. Un Grupo Internacional de Contacto en Liberia, dirigido por la CEEAO, inició varias reuniones entre los rebeldes y Taylor. El constante

incremento en la lucha tuvo un impacto dramático en lo humanitario. Entre 500,000 y 600,000 personas están en desesperada huida dentro del país, mientras que casi 300,000 han buscado la limitada y precaria protección que ofrecen los países vecinos. Aproximadamente 200,000 desplazados internos están actualmente dentro y alrededor de Monrovia.

En Sierra Leona, la comunidad internacional se ha movilizado para mantener la frágil paz. La operación de mantenimiento de paz de la ONU consiste en 17,000 soldados, la mayor de este tipo en el mundo. Los criminales de guerra son procesados y la mejoría en la seguridad está permitiendo a las organizaciones humanitarias proveer ayuda. En un par de años, la situación de la población civil ha pasado de la desesperación abismal a una nueva sensación de esperanza.

Esto contrasta de manera impactante con Liberia, donde la volátil situación de seguridad ha impedido el auxilio humanitario en grandes áreas durante años. A principios de 2003, un trabajador humanitario noruego fue muerto. Durante algunos períodos de tiempo, el Programa Mundial de Alimentos tuvo que interrumpir la distribución en grandes áreas del país. Mientras las antiguas potencias coloniales han intervenido en la región (los británicos han tomado la iniciativa en Sierra Leona y Francia ha enviado 4,000 soldados a Costa de Marfil), Liberia ha sido abandonada a sus propios recursos. Puesto que el Estado de Liberia fue fundado por esclavos americanos emancipados en 1847, éste ha tenido



vínculos cercanos con los Estados Unidos. Liberia fue un aliado incondicional de los Estados Unidos durante la Guerra Fría. Hoy en día, el país ya no tiene ningún interés estratégico para la primera potencia mundial. La guerra global contra el terrorismo ha causado cambios en las prioridades y el sufrimiento de los civiles liberianos tiene una prioridad inferior.

A causa de los lazos políticos e históricos entre estos dos países, los Estados Unidos deberían tener grandes obligaciones hacia Liberia. Si los Estados Unidos están realmente preocupados por las necesidades humanitarias y la seguridad de la gente, se les necesita mucho más en Liberia que en Iraq.

Raymond Johansen es el Secretario General del Consejo Noruego para los Refugiados.

Para más información acerca de Liberia, vea el perfil del país en el sitio del CNR/Proyecto Global de Desplazados Internos:
www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountries/Liberia

Para más información (en inglés) sobre el Consejo Noruego para los Refugiados, visite:

www.nrc.no/engindex.htm



Global IDP
PROJECT

El Proyecto Global de Desplazados Internos se complace en presentar el Proyecto de Manejo de Campamentos interagencial:

En octubre de 2002, un grupo de trabajo interagencial (compuesto por OCHA, ACNUR, NRC, el Comité Internacional de Rescate y la Comisión Nacional del gobierno de Sierra Leona para la Acción Social) creó el Proyecto de Manejo de Campamentos. La iniciativa surgió de la necesidad urgente de centrarse en el manejo de los campamentos de desplazados, después del escándalo de explotación sexual en el que estaban implicadas agencias humanitarias en el Oeste de África.

Aunque ya existen directrices detalladas y normas mínimas para el diseño de campamentos, su construcción y su puesta en servicio, aún no ha habido un enfoque sistemático e integral hacia el manejo del campamento; desde negociar su localización hasta su clausura. Tampoco hay documentación detallada con una perspectiva de manejo del campamento, que pudiera ser una herramienta práctica para complementar directrices sectoriales ya existentes.

Las agencias administradoras de campamentos juegan un papel crítico en la entrega de asistencia y proporcionando protección a desplazados, tanto en entornos de desplazados internos como de refugiados. Sin embargo, las capacidades de las agencias administradoras varía enormemente, dependiendo de su conocimiento práctico, experiencia y habilidad para conseguir el apoyo de los donantes. Estas diferencias en la dirección y la metodología son particularmente

evidentes entre escenarios de desplazados internos y refugiados. El grupo de trabajo interagencial en Sierra Leona, se ha centrado en identificar áreas claves de responsabilidades en la administración de campamentos; revisando lecciones aprendidas e identificando buenas prácticas de situaciones en campamentos de refugiados, que podrían ser transferidas a la administración de campamentos para desplazados internos. Con la combinación de todo esto, el grupo de trabajo tuvo la intención de desarrollar una visión general y detallada desde la perspectiva de la administración del campamento. El producto desarrollado se convirtió en el Juego de Herramientas para el Manejo de Campamentos.

Los objetivos del Juego de Herramientas para el Manejo de Campamentos, son:

- Definir y compilar información acerca de todos los aspectos de las operaciones del campamento, requerida por un administrador de campamento (hay 19 capítulos²).
- Definir los roles y responsabilidades de los administradores de campamentos, en relación con cada tema.
- Proporcionar una lista de literatura esencial sobre cada tema.
- Proveer instrumentos prácticos y de referencia para apoyar los administradores de campamento en su trabajo diario, incluyendo listas de control, formas de seguimiento y directrices prácticas.

El juego de herramientas aborda tanto los aspectos técnicos como los sociales del manejo de un campamento, y está orientado a ser un documento iterativo, abierto a añadiduras y cambios. Esta iniciativa se centra específicamente en administradores de campamento individuales y agencias de administración de campamentos. No tiene el objetivo de ser minucioso y no hay ninguna intención de duplicar o revisar normas y pautas ya existentes. Finalmente, el juego de herramientas tiene el objetivo de proporcionar una visión detallada, integral y práctica de una gama completa de responsabilidades en la administración de campamentos.

El Proyecto de Manejo de Campamentos está trasladándose ahora a un nivel global. De octubre a mediados de diciembre de 2003, el juego de herramientas será probado en países seleccionados de África, Europa, Asia y Sudamérica, con el fin

de identificar omisiones en la información y las herramientas, evaluar su eficacia, revisar y evaluar el diseño actual, mejorar el conjunto revisado con buenas prácticas recién identificadas y determinar qué áreas operacionales del juego de herramientas, son consultadas con más frecuencia.

Para que la prueba en el campo sea lo más fiable posible, se realizará en una sección cruzada de países propensos al conflicto o que han salido de uno. Los criterios principales para seleccionar países para la prueba de campo son:

- una situación de refugiados/desplazados internos, sin emergencias
- presencia establecida del Comité Internacional de Rescate y/o el Consejo Noruego para los Refugiados, junto con oficinas de ACNUR y OCHA del país u otros asociados que deseen participar en la prueba, en cooperación con el coordinador del Proyecto de Manejo de Campamentos en el NRC-Oslo
- una presencia humanitaria bien establecida.

Para más información, por favor pónganse en contacto con Nina M. Birkeland. Email: nina.birkeland@nrc.no

1 Ver RMF 15, pp.16-19 y RMF 16-17, pp. 42.

2 Los 19 capítulos son: negociaciones; diseño del campamento; cuidado y manutención; personal de administración del campamento; comités de campamento; distribución de la comida y objetos no comestibles; agua y salubridad; registro de personas y recopilación de datos; seguridad; protección; protección infantil; participación comunitaria; educación formal; mejorar las estrategias de sustento; violencia basada en el sexo y el género; recreación y juventud; cuidados y educación para la salud; atención psicosocial; construcción de paz y reconciliación; y clausura del campamento.

El Proyecto Global de Desplazados Internos es una organización internacional no lucrativa que monitorea el desplazamiento interno causado por conflictos.

La base de datos de los desplazados internos (www.idpproject.org) brinda información pública sobre el desplazamiento interno en 50 países.

El proyecto es parte del **Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés)**, una organización que trabaja para brindar asistencia y protección a los refugiados y desplazados en África, Asia, Europa y América. El NRC fue fundado en Oslo, en 1946.

Proyecto Global de Desplazados Internos
Chemin Moise-Duboule 59
CH 1209 Ginebra, Suiza
Tel: +41 22 799 0700
Fax: +41 22 799 0701
correo electrónico: idpproject@nrc.ch

Noticias IDP

Noticias IDP es un resumen noticioso (en inglés) sobre los desplazados internos por conflictos. Es compilado por el Proyecto Global de Desplazados Internos, basado en información pública. Suscríbese a través del correo electrónico: idpproject@nrc.ch o visite nuestro sitio web:

www.idpproject.org



¿Por qué sabemos tan poco acerca de los refugiados? ¿Qué podemos hacer para saber más?

por Jeff Crisp

Varias evaluaciones recientes de ACNUR sugieren que la organización sabe menos y menos acerca de los refugiados que tiene instrucciones de proteger. Recientes eventos en África occidental, donde varios miembros del personal humanitario fueron implicados en la explotación sexual de jóvenes refugiadas¹, confirmaron la impresión de que ACNUR y otras organizaciones humanitarias, tienen una comprensión muy limitada de la dinámica social de las situaciones de refugiados.

Investigando para comprender los orígenes de este problema, la Unidad de Análisis y Evaluación de Política (UAEP) de ACNUR preguntó a varios miembros del personal por qué la agencia había perdido el contacto con sus beneficiarios. Las respuestas recibidas, proporcionan una valiosa mirada hacia el interior de las cambiantes condiciones bajo las cuales el personal humanitario está obligado a trabajar.

Muchos interrogados mencionaron el hecho de que la seguridad en áreas pobladas de refugiados, es mucho más frágil de lo que era una década atrás; lo cual se ha evidenciado con el secuestro y asesinato de miembros de ACNUR en varios lugares. Mientras que hubo un tiempo en el que el personal de ACNUR podía vivir y trabajar entre los refugiados, ahora se les sitúa normalmente en centros provinciales, frecuentemente a una distancia larga y de difícil recorrido del campamento de refugiados más cercano.

Muchos miembros del personal también han mencionado el modo en que el correo electrónico y la Internet han penetrado hasta en las más remotas oficinas de ACNUR, posibilitando al personal estar en sus oficinas durante mucho más tiempo, y mucho menos tiempo interactuando con los refugiados. Los requerimientos de informes de la organización han aumentado sustancialmente en años recientes, obligando al personal de campo a sentarse delante de sus computadoras durante horas al final. ¡Irónicamente, el nuevo énfasis en la responsabilización en el sector humanitario, ha distanciado a ACNUR de la propia gente a la que se supone debe proteger!

Nuestro personal también nos contó sus preocupaciones acerca de la limitada cantidad de personal de ACNUR en el frente, en localidades de refugiados. La dificultad para llenar puestos de funciones difíciles, unida a la introducción de nuevas regulaciones, que permiten al personal que tiene su puesto en localidades como éstas, tomar regularmente descansos de “reposo y recuperación”, ha llevado a la reducción de la presencia de ACNUR en el campo. Esta tendencia ha sido reforzada por la delegación de muchas responsabilidades operacionales hacia las ONG y otros colaboradores en la implementación.

Los empleados también mencionaron que el estímulo de salir de la oficina y mezclarse con refugiados, ha sido reducido considerablemente por la incapacidad de ACNUR de proveer la protección, asistencia y soluciones necesarias. “Es muy difícil hablar con la gente cuando sabes que no puedes satisfacer sus peticiones de ayuda o de oportunidades de reasentamiento, y que pueden enfadarse mucho como consecuencia”, mencionó un interrogado.

Otros nos contaron que la interacción de ACNUR con comunidades de refugiados, especialmente aquellas que han vivido en el exilio durante mucho tiempo, es obstaculizada por la naturaleza no representativa de los comités establecidos para dar a los refugiados alguna forma de liderazgo. Como concluyó Tania Kaiser cuando visitó Guinea para llevar a cabo una evaluación para ACNUR, “los comités de refugiados son extremadamente variables, y algunos refugiados ordinarios no tienen nada que ver con ellos. Los miembros del comité son frecuentemente considerados ‘gente encumbrada’, en algunos casos corruptos e interesados.” Este problema es evidentemente agravado cuando la gente de ACNUR y otras instituciones humanitarias se relacionan solamente con los miembros del comité y no interactúan con otros refugiados.

Al enfrentar el reto de aprender más acerca de los refugiados y otras personas de interés para ACNUR, UAEP está:

- experimentando con “evaluaciones basadas en el beneficiario”, cuya intención es solicitar las opiniones

y percepciones de las mujeres, niños y otra gente impotente que suelen ser ignorados en evaluaciones más convencionales;

- esperando los resultados de una revisión mayor de los sistemas de control y procedimiento de ACNUR: los hallazgos iniciales indican que, a pesar de todos los obstáculos mencionados anteriormente, ACNUR y sus asociados continúan recogiendo una gran cantidad de información acerca de los refugiados y otros beneficiarios; pero los análisis de la información son con frecuencia débiles y la información recogida no es utilizada para informar a quienes diseñan las políticas y los programas;
- examinando el modo en que las encuestas de sondeo puedan ser usadas para aprender más acerca de la población refugiada y sus aspiraciones. La metodología de las encuestas realizadas ha sido a menudo irregular en calidad y en la actualidad hay poco material de guía disponible para las organizaciones humanitarias que deseen llevar a cabo o comisionar encuestas de sondeo.

Los lectores de RMF con experiencia en el uso de encuestas de sondeo en situaciones de refugiados, están invitados a contactar a la UAEP en: hqep00@unhcr.ch.

Algunos de los temas planteados en este artículo también son examinados en “Investigando Refugiados: algunas consideraciones metodológicas y éticas en ciencias sociales y migración forzada” (Researching refugees: some methodological and ethical considerations in social science and forced migration), por Karen Jacobsen y Loren Landau, “Nuevos Asuntos en la Investigación sobre Refugiados”, No. 90, disponible (en inglés) bajo “Publicaciones” en el sitio web de ACNUR, www.unhcr.ch.

¹ Ver RMF 15, pp.16-19 y RMF 16-17, pp. 42.

Esta es una página regular de noticias y debate de la Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas de ACNUR (UAEP). Para mayor información o sugerencias referentes a este artículo, contacte a Jeff Crisp, Director de UAEP. Email: CRISP@unhcr.ch

actualización

Donde no hay voluntad, no hay camino posible: Responsabilidad nacional por el desplazamiento interno en las Américas

por Erin Mooney

Dado que la responsabilidad de tratar con el desplazamiento interno recae principalmente en los gobiernos, los asuntos de responsabilidad nacional son primordiales. Esto no es menos cierto en Latinoamérica, donde hay unos 3.3 millones de desplazados internos. La mayoría se encuentran en Colombia (que ahora tiene la tercera población más grande de desplazados internos en el mundo), en condiciones de tremenda inseguridad. Los números son mucho menores en México, pero su situación es de todas formas precaria y sólo hasta hace poco empezó a recibir atención. En Guatemala y Perú, muchos desplazados internos siguen careciendo de una solución duradera, aunque los conflictos terminaron hace varios años. Los gobiernos en Latinoamérica han dado ciertos pasos para tratar con el problema, en particular por medio de bosquejar y desarrollar leyes y políticas. De hecho, en el caso de Colombia, la Ley 387 sobre el Desplazamiento Interno ha sido citada con frecuencia como un modelo. Sin embargo, en ausencia de una implementación efectiva y la voluntad política que ello requiere, tales iniciativas también tienen a menudo muy poco significado práctico para los desplazados internos.

¿Cómo promover la responsabilidad nacional? Esa fue la pregunta que emergió como asunto principal en el Primer Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en las Américas, llevado a cabo en la Ciudad de México del 18 al 20 de febrero¹ recién pasado. Los participantes, representando a gobiernos, ONG, la ONU, organizaciones regionales y comunidades de desplazados internos, estuvieron de acuerdo en que sería valioso identificar los elementos clave de lo que la responsabilidad nacional hacia los desplazados internos debería conllevar. Sobre la base de las discusiones, fueron identificados dieciséis indicadores de responsabilidad nacional.

Un crítico primer paso es reconocer el problema del desplazamiento interno y la responsabilidad nacional para tratar con él. Para algunos gobiernos, como el de México, esto ha ocurrido solamente hasta hace poco tiempo; mientras que en Perú y Guatemala

aún necesita reconocerse que los problemas de los desplazados internos persisten, aún mucho después de que los conflictos han terminado. Más aún, la concienciación nacional al respecto debe significar el promover la solidaridad con los desplazados, y por ende ayudar a eliminar los estigmas étnicos, raciales e ideológicos que a menudo sufren los desplazados internos en Latinoamérica y que los ponen en un mayor riesgo. Un desproporcionado número de desplazados internos en las Américas lo integran indígenas y miembros de las minorías étnicas. Una verdadera respuesta nacional, debe ser inclusiva y buscar resolver las injusticias que subyacen en la marginación social y económica de estas personas. Se necesitan masivas campañas de sensibilización, que lleguen a todas las autoridades relevantes, especialmente los militares y la policía y que también se extiendan al público.

La responsabilidad nacional hacia los desplazados internos debe incluir todas las fases del desplazamiento, desde la prevención hasta la búsqueda de soluciones duraderas. Debe incluir también el tomar medidas protectoras, en respuesta a señales tempranas de desplazamiento arbitrario; llevando ante la justicia a aquellos que cometan abusos contra los desplazados internos y asegurando que todo retorno sea voluntario y ocurra en condiciones de seguridad. En Colombia, desafortunadamente, tales pasos no han sido dados adecuadamente. Adicionalmente, ya sea que los desplazados internos elijan retornar, reasentarse o integrarse localmente, ellos requieren asistencia para la reintegración, así como compensación por las pérdidas sufridas. La mayoría de desplazados internos en Latinoamérica ha tenido que retornar sin tal asistencia. Muchos, especialmente aquellos que permanecieron en centros urbanos y fueron obviados por los esquemas de apoyo al reasentamiento, aún necesitan esta ayuda en forma desesperada.

Los desplazados internos tienen el derecho a solicitar y recibir asistencia y protección, sin riesgo de castigo o perjuicio.² Sin embargo, muchos desplazados en las Américas carecen incluso de la documentación necesaria para acceder a sus derechos y recibir asistencia. Más aún, los desplazados internos y aquellos que abogan por ellos, enfrentan acoso y grave peligro; incluyendo asesinatos deliberados. La falta de seguridad para los desplazados internos y aquellos que

los ayudan, ha tenido también el efecto de enfriar la investigación y el análisis; tal como ha sido epitomado en Guatemala después del asesinato de la antropóloga Myrna Mack. Los gobiernos deben hacer esfuerzos mucho más grandes para proteger a los desplazados internos y a aquellos que buscan ayudarlos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos en las Américas, juegan un papel importante en la promoción y protección de los derechos de los desplazados internos y en la vigilancia de la efectividad de las respuestas gubernamentales. Esos mecanismos deben ser fortalecidos y su efectividad debe ampliarse, en particular en lo que se refiere a la respuesta a las alertas de inminentes desplazamientos; y por medio de aumentar su presencia en las áreas donde los desplazados internos estén en peligro. Los protagonistas regionales e internacionales también pueden ayudar a reforzar la responsabilidad nacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha estado activa en vigilar el respeto a los derechos de los desplazados internos y aún en su protección directa. El saliente Relator Especial para los Desplazados Internos debe ser reemplazado y se debe hacer mayor uso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al tratar con los derechos de los desplazados. La comunidad internacional también tiene un papel importante que jugar y que debería ser ampliado, en particular a través de una sostenida propugnación de la protección; incrementando su presencia en las áreas donde los desplazados internos se encuentran en riesgo y haciendo un mayor esfuerzo para apoyar la reintegración de los desplazados, cuando éstos retornen o se reasienten.

Esos son solo algunos de los componentes clave contenidos en el esquema para la acción que fue desarrollado en un esfuerzo por enfrentar el apremiante reto de asegurar la responsabilidad nacional hacia los desplazados internos en las Américas.³ Propuesto como una guía para los gobiernos en su respuesta al desplazamiento interno, y como una base para vigilar cuán efectivamente éstos están cumpliendo con sus responsabilidades hacia los desplazados, este esquema proporciona parámetros para evaluar y finalmente mejorar las respuestas nacionales en las Américas, así como en situaciones de desplazamiento interno en otras partes del mundo.

Erin Mooney es Subdirectora del Proyecto Brookings-SAIS.

actualización

Email: emooney3@jhu.edu

1. El seminario fue co-patrocinado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de México, la Oficina del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos y el Proyecto SAIS de la Institución Brookings/Johns Hopkins sobre el Desplazamiento Interno.

2. Principio 3, *Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno*.

3. El reporte completo del seminario, incluyendo el esquema para las acciones a seguir, será publicado en la primavera de 2004 y colocado en el sitio web del Proyecto SAIS de la Institución Brookings/Johns Hopkins sobre el Desplazamiento Interno, en: <http://www.brook.edu/fp/projects/idp/idp.htm>

Devolución desde Panamá

El gobierno panameño está planeando repatriar a los refugiados que han ingresado a Panamá para escapar de la violencia y la guerra civil en Colombia. La mayoría son afro-colombianos provenientes del departamento costero noroccidental colombiano de Chocó. La provincia fronteriza panameña de Darién alberga a 1,515 refugiados y personas registradas como necesitadas de protección especial. Según las Organizaciones de Derechos Humanos de Panamá, el gobierno panameño está planeando devolver forzosamente a los colombianos a su país, sin importar que la violencia que los forzó a huir persiste.

Aunque Panamá es signatario de la Convención sobre Refugiados de 1951, ya ha devuelto refugiados colombianos en varias ocasiones anteriores. En abril de 2003, 109 colombianos (de los cuales 63 eran niños) fueron tomados de su lugar de residencia en Darién y deportados hacia Zapzurro, del lado colombiano de la frontera. Cuando algunos se rehusaron a mudarse o trataron de escapar, fueron maltratados por la Guardia Nacional y metidos a la fuerza en helicópteros. Algunos de los refugiados fueron obligados a firmar un documento en donde declaraban que su retorno a Colombia era voluntario.

Amnistía Internacional ha producido evidencias de que las repatriaciones previas han sido todo menos

voluntarias; y que los refugiados devueltos son puestos en riesgo de ataque si se rehúsan a colaborar con los paramilitares respaldados por el ejército colombiano. Así se queja de que "la cooperación entre Panamá y Colombia disminuye seriamente la naturaleza civil y humanitaria de la protección a los refugiados".

ver:
<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR230782003>

Eventos Próximos

Congreso Mundial Movimientos Humanos e Inmigración

El Congreso Mundial Movimientos Humanos e Inmigración (MHI), que se celebrará en Barcelona del 1 al 5 de septiembre de 2004 en el marco del Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004, reunirá a más de 150 ponentes y a 1.300 personas de ámbitos académicos, organismos internacionales, gobiernos, instancias locales y regionales, ONG, asociaciones de inmigrantes, los sectores público y privado y medios de comunicación de todo el mundo, con el fin de proponer nuevas ideas para futuros debates y para la actuación de los poderes públicos en relación con el tema migratorio. Asimismo, el congreso pretende sensibilizar a la opinión pública y a los agentes sociales y políticos sobre los nuevos retos que plantea la movilidad de personas.

Este Congreso MHI, organizado por el Instituto Europeo del Mediterráneo y el Fórum 2004, contará con participantes de todo el mundo, desde Asia-Pacífico a Latinoamérica. A lo largo de sesiones plenarias, talleres, sesiones regionales y de diálogo, el Congreso MHI combinará formatos tradicionales (mesas redondas, ponencias) con otros formatos innovadores (audiovisual y fotografía,

relatos personales, debates cara a cara). El espacio del congreso contará con paneles estadísticos, espacios online, exhibiciones literarias, muestras cinematográficas y exposiciones.

Para mayor información, vea el sitio web: www.mhicongress.org/eindex.php o contacte a:

Nuria Caralps
Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed)
Tel. +34 93 2449855 / Fax. + 34 93 2472235
C/ Girona, 5ª planta. 08010 Barcelona
España
Email: mhi@iemed.org

XII Conferencia Internacional de Estudios Europeos

El Centro de Estudios Europeos (CEE) de La Habana, Cuba, convoca a su XII Conferencia Internacional de Estudios Europeos, que se celebrará del 28 de septiembre al 1 de octubre del 2004 en los salones de conferencias del Hotel Occidental Miramar de la capital cubana.

Desde su primera edición en 1993, las Conferencias Internacionales que promueve el Centro han permitido a especialistas y científicos sociales de las más diversas procedencias geográficas e institucionales debatir una amplia gama de temas relacionados con la contemporaneidad política, económica y social de Europa, así como su impacto en otras regiones del mundo.

La importancia que revestirá la XII Conferencia es que será punto culminante de un conjunto de actividades científicas, promovidas por el CEE en coordinación con múltiples instituciones cubanas e internacionales, en homenaje por el XXX Aniversario de la fundación del Centro de Estudios Europeos, primera institución académica de su tipo en América Latina.

Participarán profesionales, investigadores y estudiosos provenientes de instituciones docentes y académicas, así como interesados en general, cuyos temas de trabajo se relacionen con el siguiente temario propuesto:

1. Europa: entre la integración y el atlantismo.

2. La ampliación de la UE: impactos internos e internacionales.
3. El futuro institucional de la UE y la construcción de una identidad europea.
4. Europa Central y Oriental en el contexto de la integración continental.
5. La UE como actor económico global: comercio y mercados, inversiones, cooperación al desarrollo.
6. Europa: relaciones con América Latina y el Caribe.
7. Las relaciones UE-Cuba en el contexto de la política hegemónica de EE.UU.
8. Rusia: desafíos internos y proyección internacional.
9. Los Balcanes: entre el conflicto y la estabilidad.
10. Europa-EE-UU en el Caspio. ¿Cooperación o confrontación?
11. Conflictos étnicos, nacionales y religiosos en Europa.
12. Las fuerzas políticas europeas: realidad presente y futura.
13. La globalización neoliberal y el movimiento de resistencia global en Europa.
14. Inmigración, derechos humanos y guerra contra el terrorismo en Europa.
15. El papel de las ONG europeas en el contexto de la política de cooperación al desarrollo de la UE.

Los idiomas de trabajo serán el español y el inglés. La presentación de las ponencias no deberá superar los 15 minutos.

El Comité Organizador estará abierto a sugerencias en relación con el temario y con la celebración de otras actividades académicas en el marco de la XII Conferencia. Pueden ser conferencias magistrales, intervenciones especiales, mesas redondas y otras.

Para mayor información, contacte a:

CENTRO DE ESTUDIOS EUROPEOS
Ave. 3ra No. 1805 entre 18 y 20, Miramar, Playa,
CP 11300
Ciudad de la Habana, Cuba
Teléfonos: (53-7) 206-3098; 202-4806
Fax: (53-7) 204-1435
Email: 12conferencia@cee.co.cu

9ª Conferencia Bial de la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada (IASFM)

9-13 de enero de 2005: São Paulo, Brasil

Por primera vez, la Conferencia Bial de la IASFM se llevará a cabo en Sudamérica, teniendo como anfitriona a la Universidad Católica Pontificia de São Paulo. La conferencia se centrará

en la búsqueda de soluciones para la migración forzada (vea la convocatoria de presentación de ponencias en el sitio web en inglés, www.iasfm.org, para detalles de los sub-temas y paneles). El evento presentará una importante oportunidad para ampliar el ámbito de la IASFM, incluyendo asuntos y perspectivas relevantes para Latinoamérica; tales como la migración involuntaria por motivos económicos, el papel emergente de los países del Sur en el reasentamiento en terceros países, el desplazamiento inducido por conflictos y el desplazamiento inducido por asuntos ambientales y/o el desarrollo. Esta conferencia reunirá a académicos, profesionales, estrategas políticos, representantes de gobiernos y migrantes forzados.

Visite www.iasfm.org para detalles, incluyendo inscripción y formularios para solicitar subvención. Las solicitudes deberán enviarse a más tardar el 31 de julio de 2004.

Toda la correspondencia concerniente a la conferencia debe ser enviada a:

Heidi El-Megrissi, IASFM Secretariat,
c/o Refugee Studies Centre
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford, OX1 3LA, UK

Email: heidi.el-megrissi@qeh.ox.ac.uk
Fax: +44 (0)1865 270721.

RMF 21 Convocatoria para Artículos

RMF 21 se centrará en el retorno y la reintegración de los desplazados internos y será producida en colaboración con la Unidad sobre el Desplazamiento Interno de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU y la Agencia para la Prevención y Recuperación de Crisis del PNUD (BCPR, por sus siglas en inglés). Este número se enfocará en las lecciones aprendidas de los recientes movimientos de retorno, así como los asuntos de las políticas relacionadas con la creación y mantenimiento de ambientes propicios para el retorno sostenible. También incluirá algunos casos prácticos de retornos recientes o actuales. Entre los tópicos a tratar, están:

- restitución de tierras y propiedad
- reconciliación y pacificación
- el imperio de la ley y el retorno
- protección de los desplazados internos después del retorno
- restablecimiento de los medios de subsistencia
- necesidades psicosociales y rehabilitación
- necesidades especiales de mujeres y niños
- capacitación a las autoridades locales

Esos tópicos pueden ser presentados tanto como lecciones aprendidas, como en forma de discusiones. Los documentos que tengan relevancia para la práctica en el campo, describiendo innovaciones que puedan traducirse a la implementación, serían preferibles. La ampliación de las discusiones para incluir a los refugiados también es bienvenida, al igual que los documentos que traten sobre cómo las comunidades post-conflicto se reconstruyen y pueden ser fortalecidas y apoyadas, para reintegrar de manera sostenible a aquéllos que regresan (refugiados, desplazados internos y ex-combatientes).

Fecha límite para recibir artículos: 15 de mayo de 2004.

Longitud: máximo de 5000 palabras, incluyendo un máximo de 10 notas finales.

Los artículos pueden ser enviados en español o inglés.

Contacte a los editores en:
rmf-editor@idei.usac.edu.gt



Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno



Las iniciativas de la sociedad civil pueden mejorar las leyes y políticas nacionales para los desplazados internos

Las asociaciones de abogados y las ONG alrededor del mundo, pueden jugar un papel importante en promover mejores leyes y políticas en sus propios países para los desplazados internos. Tomemos, por ejemplo, la reciente iniciativa en el Cáucaso del Sur, hogar de más de un millón de desplazados internos, en donde equipos de abogados de Georgia, Armenia y Azerbayán evaluaron sus leyes nacionales y regulaciones administrativas en los términos de los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno, teniendo como resultado recomendaciones para una reforma legal.

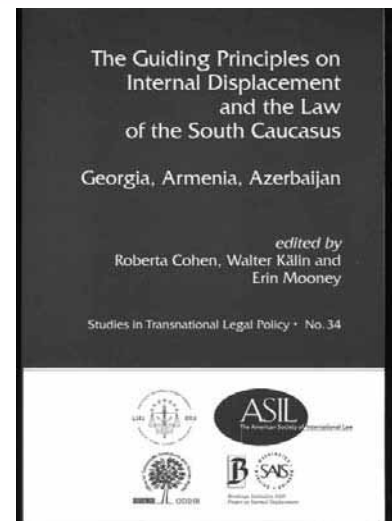
Sus hallazgos son la base de un nuevo estudio¹, publicado por la Sociedad Americana para la Ley Internacional, en colaboración con el Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, la Asociación Georgiana de Jóvenes Abogados (GYLA, por sus siglas en inglés) y la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE/ODIHR).

La idea del estudio surgió en un seminario regional sobre Desplazamiento Interno en el Cáucaso Sur, llevado a cabo en Tbilisi, Georgia, en 2000. Durante el siguiente período de dos años, los abogados locales analizaron sus leyes nacionales en términos de los Principios Rectores, para determinar si había necesidad de reformas legislativas a fin de mejorar la protección legal para los desplazados internos. El profesor Walter Kälin, autor de los Apuntes sobre los Principios Rectores,

presidió el proceso, mientras GYLA actuó como Coordinadora de Proyecto y OSCE/ODIHR y el Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno proporcionaron supervisión y apoyo generales.

El nuevo estudio incluye la traducción al inglés de los informes de los abogados y los resúmenes de las discusiones en mesa redonda, realizadas en Baku, Tbilisi y Ereván, en las que los abogados presentaron sus hallazgos. Entre los principales asuntos que trataron, están los derechos relacionados con la ciudadanía, retorno o reasentamiento, restitución de la propiedad y compensación, educación, empleo, vivienda y participación política.

En Armenia, los abogados recomendaron redactar el borrador de una ley nacional específica sobre los desplazados internos, que establecería una definición de desplazado interno y delinearía claramente sus derechos. Propusieron también enmiendas a una variedad de leyes ya existentes, para mejorar la protección a los desplazados internos. En Georgia, donde ya existe un extenso cuerpo de leyes relativas a los desplazados internos, los abogados recomendaron que se garantice a los desplazados internos el derecho al voto en las elecciones locales y parlamentarias, sin la pérdida de beneficios de asistencia. Además, pidieron mejoras en el sistema gubernamental de registro, para permitir a los desplazados internos ejercitar sus derechos de manera más efectiva; la elaboración de estándares para una vivienda adecuada; y provisiones legales para



regular la restitución de la propiedad. En Azerbayán, que desde 1992 ha tenido una ley sobre refugiados y desplazados internos, los abogados recomendaron tener leyes separadas para desplazados internos y para refugiados, a fin de hacerlas más claras y asegurar de mejor forma la protección a ambos grupos. También sugirieron revisar la definición legal existente de desplazado interno, para incluir a aquellos que han sido desplazados por razones que no tengan que ver con conflictos; y pidieron protección especial para aquellos desplazados internos con vulnerabilidades particulares, proponiendo adicionalmente legislación para el retorno de los desplazados internos y la compensación por sus propiedades.

La mesa redonda llevada a cabo en cada país, reunió a altos oficiales de

gobierno, miembros del parlamento, ONG locales y representantes de los desplazados internos, así como expertos y organizaciones internacionales. Las recomendaciones de los abogados están siendo estudiadas por los gobiernos y han empezado ya a estimular una importante reforma legislativa, por ejemplo en Georgia con relación al derecho al voto. El proceso también está proporcionando un seguimiento importante a las recomendaciones del Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para los Desplazados Internos, quien en sus misiones a los tres países del sur del Cáucaso, ha recomendado el desarrollo de políticas nacionales y programas en concordancia con los Principios Guía. Igualmente significativa ha sido la recomendación del Representante, sobre lazos más fuertes entre el gobierno y la sociedad civil.

En general, este proceso de revisión legal en el sur del Cáucaso proporciona un notable ejemplo de la significativa contribución que la sociedad civil puede hacer, para promover leyes y políticas más eficientes para los desplazados internos. Se esperaría que la publicación de los resultados de este proceso, estimule iniciativas similares en otras partes del mundo, y demuestre ser instructiva para abogados, legisladores y organizaciones de desplazados internos, que observen una necesidad en sus propios países de mejorar las políticas y leyes nacionales sobre este tema. El Proyecto Brookings-SAIS sobre Desplazamiento Interno, está interesado en escuchar de grupos de abogados en otros países, que estén preparados para llevar a cabo procesos similares.

1. The Guiding Principles on Internal Displacement and the Law of the South Caucasus: Georgia, Armenia and Azerbaijan (*Los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno y las Leyes del Sur del Cáucaso: Georgia, Armenia y Azerbayán*), editado por Roberta Cohen, Walter Kälin y Erin Mooney.

Para obtener una copia, contacte a Charles Driest: cdriest@brookings.edu
Tel: +1 202 797 6168.
Fax: +1 202 797 6003.

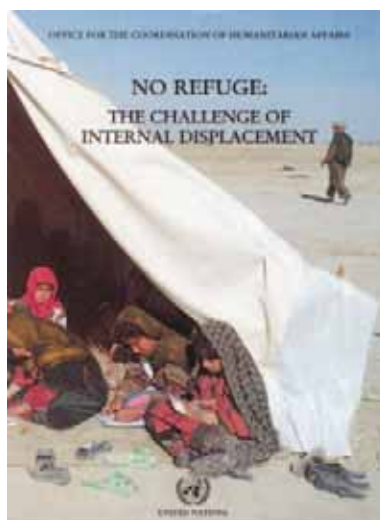
Publicaciones

No Refuge: The Challenge of Internal Displacement (*Sin Refugio: El Reto del Desplazamiento Interno*)

Unidad de Desplazamiento Interno, OCAH.

2003. ISBN 92-1-132023-2. 153pp.
US\$28 (más US\$12 gastos de proceso).

El libro esboza el surgimiento del



desplazamiento interno como un tema de la agenda humanitaria internacional, y explora los retos conceptuales que enfrentan los responsables de la toma de decisiones y los actores humanitarios. Analiza el desplazamiento interno desde la perspectiva de los principales temas que delinean el marco legal de la acción humanitaria y la diplomacia, tales como soberanía, acceso, protección a los vulnerables, (especialmente civiles atrapados en un conflicto armado) y los problemas que deben ser tratados a fin de crear condiciones para una solución duradera. La autora principal es Kathleen Newland, con contribuciones de Erin Patrick y Monette Zard, del Instituto de Política Migratoria en Washington DC; quienes interactuaron de cerca con el equipo editorial de la Unidad de Desplazamiento Interno y varios asociados institucionales y expertos.

Contacto: UN Publications, Room DC2-853, 2 UN Plaza, New York 10017, NY, US. Email: publications@un.org. O vaya a: www.un.org/Pubs/whatsnew/orderfrm.htm y mencione el Número de Ventas de la ONU E.03.III.M.1 en el formulario de pedido.

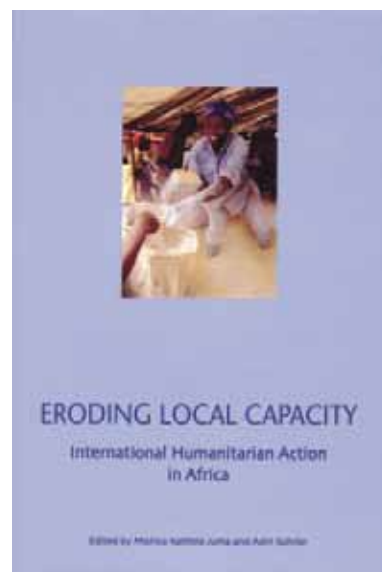
Eroding Local Capacity:

International Humanitarian Action in Africa (*Erosionando la Capacidad Local: Acción Humanitaria Internacional en África*)

Editado por Monica Kathina Juma y Astri Suhrke. Nordiska Afrikainstitutet. 2003. ISBN 91-7106-502-4. 203pp.

£16.95/\$27.95.

El libro se centra en casos del Este de África y del Cuerno de África.



Considera la capacidad institucional en los sectores público y privado, así como las normas legales y sociales de la acción humanitaria. Incluye capítulos de la autoría de las editoras, así como de Bonaventure Rutinwa, Mutoy Mubiala, Peter Mwangi Kagwanja, Bertha Kadenyi Amisi y Joakim Gundel.

Ordene en línea en: www.nai.uu.se/webbshop/ShopGB/index.html o envíe un email a: orders@nai.uu.se.
Tel: +46 18 562200.
Fax: +46 18 562290.
Nordiska Afrikainstitutet, PO Box 1703, SE-751 47 Uppsala, Suecia.

Estimulando la autosuficiencia en las poblaciones desplazadas

RED DE RADIOS RURALES DE
PAÍSES EN VÍAS DE
DESARROLLO



La Red de Radios Rurales de Países en Vías de Desarrollo (*Developing Countries Farm Radio Network*, www.farmradio.org) es una organización no lucrativa con base en Canadá, que trabaja en asociación con emisoras de radio en más de 70 países para luchar contra la pobreza y la inseguridad alimentaria. La Red recopila información sobre prácticas exitosas y de bajo costo en agricultura sostenible, nutrición, salud y desarrollo comunitario. Esta información es transformada en guiones radiales, que son distribuidos a las emisoras asociadas y otros involucrados en el desarrollo rural, para su disseminación gratuita.

La Red ha producido un paquete de guiones - con direcciones hacia mayores fuentes de información - diseñados para cubrir las necesidades de los refugiados y desplazados internos:

- Reconstrucción del suministro local de semillas, después de un conflicto armado u otras situaciones de emergencia
- "Cultivos de Supervivencia", que proveen alimento durante tiempos de necesidad
- Un granjero innovador cultiva alimento para los refugiados
- Compartiendo la carga después del conflicto: los aldeanos crean un fondo rotativo para préstamos
- Cultivando vegetales en un campamento para refugiados
- Disputa sobre un arroyo sagrado: los aldeanos describen el conflicto
- Conflicto sobre recursos naturales: una historia corta
- Las mujeres enfrentan varios retos después del conflicto
- Consideraciones sobre salud para los refugiados
- Mamá Tigresa y sus cachorros: cómo experimentan los niños el conflicto

Los guiones (en inglés) pueden descargarse en línea en:
www.farmradio.org/en/publications/scripts_en.php

Para mayor información y para registrarse a fin de recibir los guiones, contacte a:

Naomi Fraser
Developing Countries Farm Radio Network
416 Moore Avenue, Suite 101
Toronto, Ontario, Canada M4G 1C9.

Email: nfraser@farmradio.org

