

CAPITULO 5: SUMINISTROS Y LOGISTICA

Indice

<u>Sección</u>	<u>Párrafo</u>		<u>Página</u>
		<u>Resumen</u>	34
5.1	1 - 3	<u>Introducción</u>	35
5.2	1 - 10	<u>Organización del apoyo logístico</u>	35
5.3	1 - 10	<u>Suministros</u>	38
5.4		<u>Medios de transporte</u>	
	1 - 3	Transporte internacional	40
	4 - 13	Transportes interiores	41
5.5	1 - 4	<u>Capacidad de transporte</u>	42
5.6	1 - 5	<u>Almacenamiento</u>	43
5.7	1 - 4	<u>Control de existencias, inspección y seguros</u>	45
5.8		<u>Procedimientos de envío y despacho de aduanas</u>	
	1 - 2	Procedimientos de envío	47
	3 - 6	Despacho de aduanas	48
		<u>Bibliografía</u>	50
Anexo 1		<u>Especificaciones normalizadas para algunos artículos de socorro</u>	51
Anexo 2		<u>Sistemas de control logístico</u>	54
Anexo 3		<u>Factores de conversión</u>	59

CAPITULO 5: SUMINISTROS Y LOGISTICA

Necesidades

Las emergencias con refugiados se producen con frecuencia en lugares alejados de las principales fuentes de suministro y de las grandes vías de comunicación. Pueden ser necesarios esfuerzos excepcionales para asegurar el apoyo logístico, sin el cual fracasará la totalidad del programa.

Finalidad

Entregar a tiempo los suministros necesarios para satisfacer las necesidades materiales básicas de los refugiados

Principios de respuesta

- En las medidas adoptadas se debe estipular la existencia de una sola operación logística coordinada a nivel central, así como la de unos procedimientos normalizados
- La mayoría de los suministros más urgentes se encuentran con frecuencia en el mercado local. Debe evitarse, en la medida de lo posible, abastecerse en el extranjero.
- Debe disponerse de más capacidad de transporte y almacenamiento de la necesaria, puesto que pueden salir mal las cosas o llegar más refugiados.

Medidas concretas

- Las medidas logísticas deben formar parte desde el principio de la planificación global.
 - Decidir cuáles son las medidas previas esenciales (por ejemplo, la compra de camiones en el extranjero) y llevarlas a cabo.
 - Pedir consejo a los expertos sobre las condiciones locales y evaluar las posibilidades de ejecución.
 - Solicitar ayuda exterior, si es necesario.
-

5.1 Introducción

1. La capacidad de proporcionar los suministros adecuados donde y cuando se necesitan es una condición indispensable para la eficacia de la operación de urgencia. En la planificación inicial no debe subestimarse el papel esencial del apoyo logístico, y quizá haya que recurrir a un especialista en este campo para cualquier misión de evaluación. Cuanto más alejado esté el lugar donde se encuentran los refugiados más arduo será el problema logístico; sin embargo, la clave del éxito o del fracaso, en estas situaciones, consiste en disponer, o no, de apoyo logístico.

2. En las medidas logísticas debe preverse el disponer de más recursos de los que bastarían si todo saliera bien. El apoyo logístico de cualquier operación de emergencia está sometido a grandes riesgos como consecuencia de muchos factores que escapan al control del ACNUR: retrasos, averías, caprichos de la naturaleza y otros factores imprevistos. Además, el número de personas que requieren asistencia aumenta, en general, durante la fase de emergencia de una operación.

3 Este capítulo no abarca todos los puntos que quizá fuera necesario considerar a la luz de las condiciones locales. ni es éste un tema en el que pueda adaptarse un solo plan general a cualquier situación local. Al igual que en cualquier otro sector, también en éste pueden encontrarse especialistas, y deberá recurrirse a ellos si fuera necesario. Sin embargo, en este campo, cuando las cosas van mal, no es difícil darse cuenta de ello.

5.2 Organización del apoyo logístico

Es esencial que haya una sola operación coordinada a nivel central, y debe evitarse la duplicación de servicios logísticos.

Esto requiere una comprensión clara de las necesidades globales y de las obligaciones de cada uno para satisfacerlas.

Debe pedirse consejo a las personas que conozcan la situación local y conseguir, si es necesario, asesoramiento logístico externo.

1. Debe hacerse todo lo necesario para evitar la duplicación de los servicios logísticos por parte de organizaciones diferentes, y debe también establecerse una sola operación coordinada a nivel central. Esto es especialmente importante cuando los transportes locales resultan inadecuados y haya que establecer un orden de prioridades para las remesas de material.

2. Es, pues, esencial que todos los que intervienen en la operación sepan claramente cuáles son las necesidades, qué es lo que se está suministrando, lo que se va a suministrar, cuándo, cómo y por quién. La planificación del ACNUR debe ser completa, y cubrir, por ejemplo, todas las necesidades de alimentación —independientemente de las medidas que hayan tomado o vayan a tomar otros donantes—, y de mantas, independientemente de las posibles fuentes de abastecimiento. Si, en el momento de hacer público el programa del ACNUR, éste hubiese recibido donativos en especie, o realizado compras con sus propios fondos —que haya que deducir de la cantidad global fijada—, dichos donativos o compras deberán tenerse en cuenta, pero la cifra “inicial” debe ser la de las necesidades totales. Por ejemplo: “Se necesitan 200.000 mantas para distribuir dos a cada refugiado. Hasta el (indicar la fecha), el ACNUR había comprado y entregado 50.000, y otras 80 000 van a ser entregadas o se encuentran ya en camino como donativos en especie (bien a través del ACNUR o bilateralmente)”. Naturalmente, la relación de necesidades puede ser modificada en cualquier momento a la luz de los acontecimientos.

3. Las fuentes efectivas de financiación o los donativos en especie pueden variar, pero es esencial establecer una lista completa y fácilmente comprensible de necesidades, como punto de partida para satisfacer las necesidades materiales básicas. Si no se hace así, puede producirse un gran desorden. Con ese punto de partida, puede controlarse con-

tinuamente el balance de las necesidades, y verse inmediatamente el efecto que tienen sobre él los donativos en especie, ya se realicen a través del ACNUR o bilateralmente, y si esos donativos quedan dentro o fuera del ámbito del programa del ACNUR. Sólo con tal enfoque global será posible determinar si las necesidades de los refugiados están siendo satisfechas o no.

4. Las circunstancias de cada emergencia determinarán qué medidas de apoyo logístico deberá adoptar el ACNUR, pero tanto si las adopta directamente como si lo hace a través de un organismo colaborador ejecutivo o de una empresa privada, dichas medidas deberán prever, cuando sea necesario, las siguientes operaciones: adquisición de mercancías en el extranjero, transporte de las mismas, descarga rápida y exención de los derechos de aduana a la llegada; compras locales, almacenamiento temporal, transporte ulterior, almacenamiento regional y distribución final, con el adecuado control de existencias en cada fase. La figura 5-1 muestra, en forma de diagrama, cuáles serán, probablemente, los componentes principales del sistema. Cuando exista una economía local desarrollada y una adecuada red de transporte interior tales medidas no presentarán grandes problemas. Cuando éste no sea el caso, una de las tareas prioritarias del director de las operaciones —o quizá la más importante—, será tomar las medidas adecuadas para asegurar el apoyo logístico.

5. Es esencial mantener un estrecho intercambio de información sobre todos los aspectos logísticos entre la Sede y los funcionarios que se encuentren sobre el terreno. La Sede debe poner especial interés en proporcionar a dichos funcionarios toda la información posible referente al transporte por el extranjero, las fechas previstas de llegada (ETA, *estimated times of arrival*), los cambios de programa y los donativos en especie en general; los funcionarios, por su parte, deberán acusar recibo de los envíos y notificar a la Sede los donativos en especie anunciados a nivel local que encajen dentro del programa.

6. Es esencial realizar cuanto antes una evaluación de las necesidades de apoyo logístico. Las autoridades nacionales, los organismos de las Naciones Unidas con representación local y los directores de suministros o material de grandes empresas que operen en el país, serán quienes mejor puedan asesorar sobre las posibilidades locales. Si resulta evidente que el apoyo logístico planteará grandes problemas y si no se dispone de asesoramiento local, debe pedirse a la Sede la ayuda de un experto en logística.

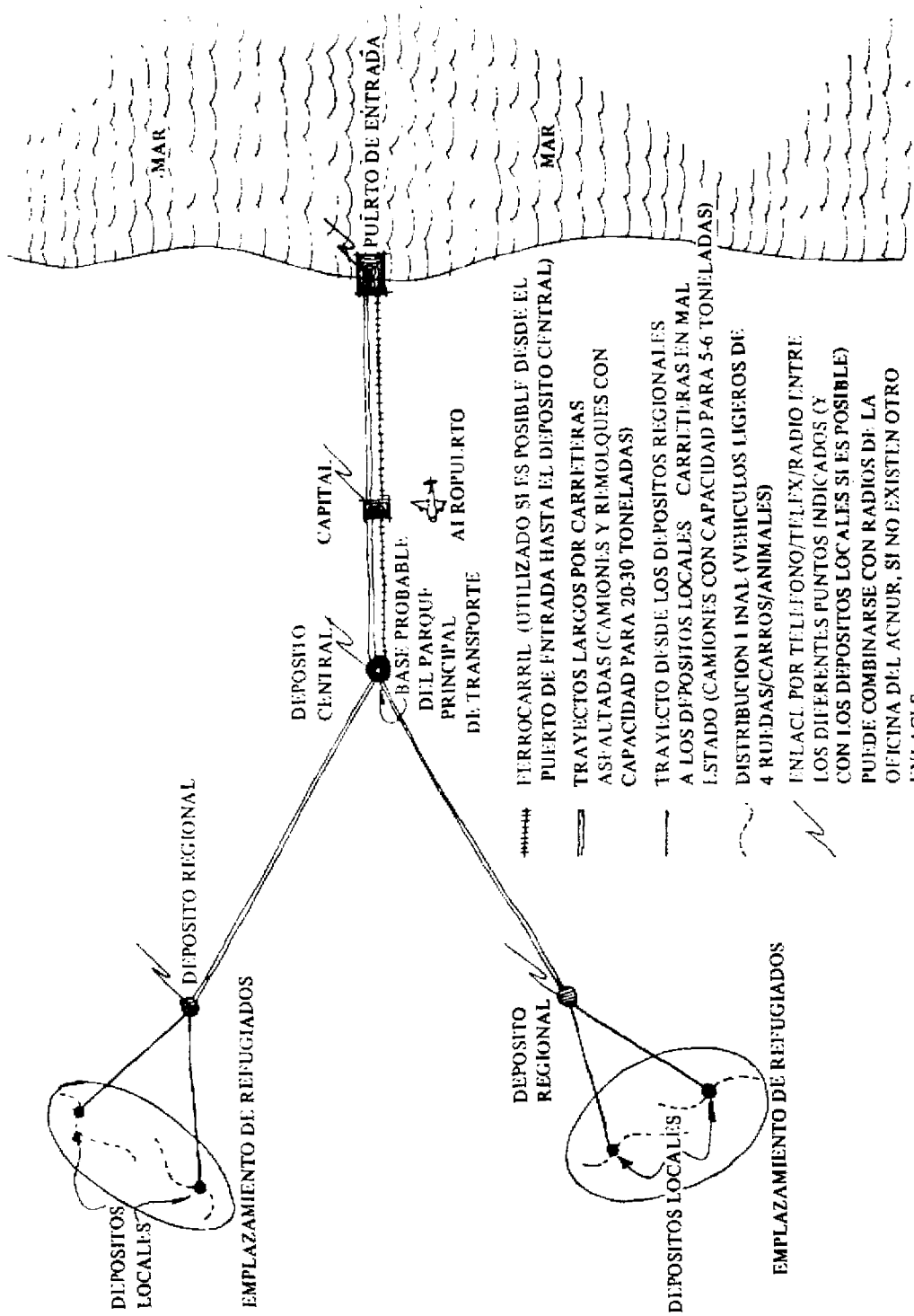
7. Las medidas específicas para hacer funcionar el sistema de apoyo logístico contarán, en la medida de lo posible, con los recursos y los conocimientos técnicos disponibles a nivel local. Si existe un amplio sistema de almacenamiento y distribución, no será necesaria la ayuda exterior, pero si ésta fuese necesaria deberá pedirse consejo a la Sede. Las fuentes a las que se puede recurrir son:

- los servicios gubernamentales para casos de desastre o de emergencia;
- las (grandes) ONG que tengan la experiencia adecuada;
- la OIT, que tiene experiencia en este campo y podría encontrar asesores externos, si fuera necesario;
- las organizaciones o empresas especializadas.

8. Cuando las posibilidades locales sean suficientes y la necesidad más importante sea el suministro de alimentos, podrá encargarse de ello el PMA. En todo caso, la operación deberá realizarse en estrecha coordinación con el PMA.

9. Cualesquiera que sean las medidas adoptadas sobre el terreno, las responsabilidades del ACNUR (o del organismo colaborador ejecutivo) deben estar claras. Las grandes decisiones, tanto en relación con la alimentación como con el transporte, debe

5-1 PRINCIPALES COMPONENTES DEL SISTEMA LOGISTICO



de tomarlas la misma persona. Puede ser necesario descentralizar las decisiones operativas a nivel regional; también en este caso debe tomarlas una sola persona.

10. Aunque rara vez es necesario disponer de aparatos móviles de comunicación en los transportes de superficie, es a menudo esencial asegurar las comunicaciones entre el punto de expedición y el de llegada. En algunos casos, las comunicaciones por radio o por teléfono existentes en el país serán inadecuadas y habrá que establecer una red especial. En la Segunda Parte del Manual se dan detalles sobre cómo establecer una red de radio del ACNUR.

5.3 Suministros

Si es posible, es mejor hacer al menos las primeras compras a nivel local; es más rápido y los suministros probablemente sean más adecuados

Para los artículos corrientes se han establecido unas especificaciones normalizadas.

1. Tanto los artículos de consumo inmediato como los suministros, el equipamiento y el material no perecederos que se necesitan en una situación de emergencia pertenecen, en general, a alguno de los apartados siguientes: alimentación, agua, suministros médicos, saneamiento, alojamiento (materiales tanto para vivienda como para edificios destinados a servicios colectivos), necesidades domésticas (utensilios, jabón, combustible para cocinar) tejidos o ropa de vestir, material educativo, los medios de transporte para entregar todo lo anterior, piezas de recambio en cantidad suficiente, carburante para los vehículos y combustible para los servicios colectivos. En el capítulo correspondiente se dan más detalles sobre lo que puede necesitarse

2. Al menos durante el período inicial, las necesidades materiales podrán satisfacerse probablemente con los recursos del país. Debe estudiarse a fondo esta posibi-

lidad antes de utilizar los recursos del exterior: los suministros de emergencia que habrá que hacer llegar inmediatamente desde el extranjero se limitan, en general, a unos pocos productos esenciales, transportables por avión y relativamente poco voluminosos. Comprar en el mercado local los productos de primera necesidad tiene ventajas evidentes, como la rapidez de entrega, la mayor aceptación probable de los productos, y la estimulación de la economía local, aunque los proveedores locales suelen sobreestimar su capacidad para suministrar a tiempo grandes cantidades de mercancías. En la medida de lo posible, se exigirá que las compras locales sean entregadas en el depósito más próximo al lugar donde se encuentran los refugiados, pero si existen varios proveedores, puede ser mejor unificar los pedidos y las entregas.

3. De las compras locales se encargará, normalmente, el colaborador ejecutivo del ACNUR y es importante que los funcionarios que se encuentren sobre el terreno puedan controlar el curso de las operaciones. En la segunda parte del Manual se dan más detalles sobre los procedimientos para las compras locales. En cualquier caso, debe pedirse consejo sobre las compras locales a los funcionarios de otras organizaciones de las Naciones Unidas, especialmente del UNICEF y, si fuese necesario, pedir a la Sede consejo sobre las compras o ayudas de personal.

4. Aunque se recomiendan las compras locales si el costo, la calidad y la disponibilidad de suministros son equiparables, en una situación de emergencia de gran magnitud, los proveedores locales pueden ser incapaces de satisfacer una demanda prolongada. Esto es aún más probable cuando los refugiados constituyen una parte substancial de la población total de una región o incluso del país. En tales circunstancias será necesario realizar grandes compras en el extranjero, de las que se encargará, en general, la Sede del ACNUR. Si no, los precios aumentarán rápidamente a medida que las compras loca-

les disloquen el mercado, provocando al mismo tiempo el resentimiento de los nativos.

5. En una emergencia de gran magnitud, cuando el mercado sea de capacidad limitada, las organizaciones humanitarias deberán tener cuidado para no forzar el alza de los precios, al pujar entre ellas por los mismos suministros. Si existe un acuerdo claro sobre las necesidades, será posible que las organizaciones interesadas coordinen sus compras e incluso realicen pedidos conjuntos. Evidentemente, cuando los suministros son limitados, importa menos cuál sea la organización que compre realmente la mercancía disponible que el asegurarse de que el precio de la misma no esté inflado a causa de una rivalidad innecesaria.

6. Los alojamientos sobre todo deben hacerse, en la medida de lo posible, según el tipo de construcción local y utilizando materiales locales, combinados, si es necesario, con toldos de lona o de polietileno. Aunque las tiendas no son a largo plazo un alojamiento satisfactorio, excepto para las tribus nómadas, si son valiosas, como último recurso, en situaciones de emergencia. Debe suministrarse, junto con las tiendas, un revestimiento para el suelo. No hay que olvidar que las tiendas pueden deteriorarse rápidamente si permanecen almacenadas durante mucho tiempo, especialmente si existe un alto grado de humedad.

7. Se han elaborado unas especificaciones normalizadas —basadas en la experiencia adquirida— para diversos artículos que pueden necesitarse en un corto plazo de tiempo. En el Anexo 1 de este capítulo pueden encontrarse dichas especificaciones. Su finalidad es doble: cuando tales artículos pueden conseguirse en el mercado local las especificaciones normalizadas pueden ser útiles para elaborar las demandas de ofertas o para las negociaciones con los proveedores; cuando no pueden conseguirse en el mercado local, los Representantes podrán pedir el envío de los mismos a través de la Sede con una idea clara de lo que se les suministrará exactamente,

mientras que la normalización misma permite una mayor rapidez de entrega. No se trata de imponer los artículos con esas características sino, más bien, de simplificar y acelerar la entrega de los mismos. Dicho de un modo más general, debe tenerse cuidado para evitar las variaciones de calidad (y por supuesto de cantidad) de los artículos suministrados a los diferentes emplazamientos o a los diferentes grupos de refugiados. Entre otros artículos normalizados figura el Botiquín de Urgencia (véase el capítulo 7.7.3).

8. Otros muchos artículos con especificaciones normalizadas pueden conseguirse a través del Centro de Recogimiento y Envase del UNICEF de Copenhague (UNIPAC). Algunos de ellos se encuentran ya preembalados en estuches previstos para usos concretos. Pueden encontrarse todo tipo de detalles, ilustraciones incluidas, en el catálogo del UNIPAC, que puede obtenerse en las oficinas locales del UNICEF o del PNUD. En el catálogo se incluye una reserva de emergencia de artículos cuya disponibilidad se garantiza. El UNICEF, la OMS, la Cruz Roja y algunas ONG poseen reservas nacionales o regionales de algunos artículos de emergencia que pueden ser puestos a disposición del ACNUR.

9. En las situaciones de emergencia es corriente recibir ofrecimientos de ropa usada pero, en general, es un modo insatisfactorio de hacer frente a las necesidades de ropa, y no es aconsejable. La experiencia demuestra que una gran parte llegará en malas condiciones, otra estará sucia y mal seleccionada y sólo una poca resultará adecuada para las costumbres de los refugiados. Además, a causa de su volumen, si se envía por avión resultará caro, si se hace por barco llegará tarde, y también será muy costoso el almacenarla y el transportarla dentro del país. Se considerará prioritario satisfacer las necesidades de ropa proporcionando telas (y, si es necesario, máquinas de coser, etc.) para que los refugiados mismos puedan confeccionar sus propios vestidos, o comprando ropa nueva en el mercado local. En cualquiera de los casos debe

tenerse cuidado de que los artículos suministrados sean culturalmente aceptables para los refugiados.

10. El Servicio de Compras proporcionará a las oficinas locales los precios internacionales de los artículos enumerados en el Anexo I, así como de otros de uso corriente. Esto puede ser útil cuando se prepara sobre el terreno un presupuesto de emergencia, pero cuando se trata de artículos no disponibles en el mercado local habrá que asegurarse de que la base de cálculo esté clara –por ejemplo: 20.000 mantas al precio “X” por unidad, más “Y” por transporte, supone un total aproximado de “Z”– o dejar que sea la Sede quien calcule el costo. Cuando los artículos de primera necesidad puedan conseguirse en el mercado local, habrá que telegrafiar los precios al Servicio de Compras, de forma que pueda compararlos con los del mercado internacional y considerar la posibilidad de satisfacer el resto de las necesidades comprándolos en el extranjero si ello supone un ahorro importante.

5.4 Medios de transporte

- Habrá que tomar medidas por adelantado para descargar rápidamente los suministros provenientes del extranjero.
- Debe pedirse consejo a los expertos locales sobre las medidas a tomar respecto a los transportes internos.
- Si se necesitan vehículos que no puedan comprarse en el mercado local, la adquisición de los mismos, junto con las piezas de recambio necesarias, será absolutamente prioritaria.
- El parque de vehículos deberá ser normalizado.
- Habrá que asegurarse de que se cuenta con bastantes conductores, combustible, lubricante, piezas de recambio (sobre todo neumáticos) y servicios de mantenimiento.

Si se necesita un parque especial de vehículos, habrá que considerar la posibilidad de incorporarlo a la operación de transporte que está ya en marcha.

Se mejorarán las carreteras de acceso, si es necesario.

Transporte internacional

1. Durante la fase de emergencia, es posible que los suministros del extranjero lleguen por vía aérea. Deben establecerse por adelantado acuerdos permanentes con las autoridades respecto a los derechos de aduana y de aterrizaje y a la descarga –con carácter prioritario–, de esos suministros. Si se prevé un volumen considerable de tráfico aéreo (nacional o internacional) deberán realizarse gestiones para conseguir que los vuelos que transporten los artículos de socorro queden exentos de tasas relacionadas con sus operaciones (derechos de aterrizaje, tasa de combustible) y que los servicios se paguen a precio de costo (derechos de descarga). Si esto se consigue, debe tenerse en cuenta al elaborar el contrato con el transportista, porque si no será la empresa y no el ACNUR quien se beneficie de ello.

2. Muchos puertos suelen estar congestionados. Tan pronto como se conozcan los detalles de la llegada por vía marítima de los suministros de socorro, deben tomarse medidas para conseguir, con carácter prioritario, la asignación de un amarradero (a ser posible, siempre el mismo), o para el chalanaje. En principio, los suministros de socorro deben cargarse únicamente en barcos que puedan descargarse automáticamente, y cuando descarguen en un muelle deberán hacerlo directamente en camiones. Lo más probable es que esos barcos –excepto, quizá, los que lleven alimentos– no transporten solamente suministros de socorro y que estén sujetos a desvíos y retrasos frecuentes. Sin embargo, las medidas para el traslado de los suministros y para su almacenamiento provisional si fuera necesario, deben tomarse mucho antes de la fecha prevista de llegada.

3. Si los suministros se transportan desde los países vecinos por carretera o por ferrocarril, habrá que ocuparse también cuidadosamente del lugar de destino. Naturalmente, los camiones deberán descargar tan cerca como sea posible de donde se encuentren los refugiados, mientras que, por lo que se refiere al ferrocarril, el mejor punto de descarga puede no ser el que se utiliza habitualmente para el tráfico ferroviario de mercancías entre los dos países.

Transportes interiores

4. Es probable que se necesiten tres tipos de transportes interiores: transportes para trayectos largos hasta los centros regionales, para trayectos medios desde estos hasta los depósitos locales, y para la distribución final hasta donde se encuentren los refugiados.

5. En muchos países, los servicios de transporte interior existentes no disponen de una gran capacidad suplementaria, incluso en las rutas normales, que, en cualquier caso, pueden no pasar por donde se encuentran los refugiados. Será esencial pedir información a los expertos locales para saber cuál es la capacidad de transporte por ferrocarril y los retrasos de éste, para conseguir una breve lista de transportistas de confianza y para conocer las tarifas de carga por Tm/km, los años y el estado de los vehículos, cómo abastecerse de combustible y cuáles son los servicios de mantenimiento disponibles.

6. Cuando exista una red ferroviaria adecuada, puede ser un medio eficaz para el transporte interior de los suministros pesados. Pero muchas redes ferroviarias están sobrecargadas o carecen de suficiente material móvil, de forma que pueden producirse grandes retrasos. El PMA suele transportar por ferrocarril los alimentos destinados a sus propios proyectos, pero la necesidad de actuar rápidamente hace que sea preferible el transporte por carretera, incluso si es más caro. En la mayoría de los casos será necesario realizar por carretera el transporte hasta el punto de destino final. En algunos países,

los cargamentos pesados pueden transportarse por las vías fluviales interiores.

7. El transporte por carretera será probablemente un componente esencial del plan de transporte interior. Cuando exista una agencia gubernamental de transportes, o una empresa privada con un adecuado parque de vehículos, deberá recurrirse a ellas, si es posible. Se pedirá a los proveedores locales que proporcionen tarifas en las que se incluya la entrega de los suministros. Esto será preferible, al menos durante la fase de emergencia, a tener que organizar un transporte separado. Sin embargo, en el peor de los casos, cuando no pueda contarse con la adecuada capacidad de transporte, el ACNUR tendrá que organizar un sistema completo por su cuenta. Posiblemente pueda disponerse de algunos vehículos apropiados en la localidad o en la región, y habrá que considerar la posibilidad de comprar algunos vehículos de segunda mano, si están en buenas condiciones y resultan adecuados. Si es necesario abastecerse de vehículos en el extranjero, la compra de los mismos será una medida absolutamente prioritaria.

8. El parque de vehículos debe ser normalizado de acuerdo con el tipo o tipos de vehículos que estén ya en servicio en el país y con los oportunos servicios de apoyo y mantenimiento. Según las condiciones de las carreteras, pueden necesitarse tres tipos básicos de vehículos: camiones con remolque con una capacidad conjunta de 20-30 Tm, para trayectos largos por carreteras asfaltadas, un camión de cuatro ruedas de 5-6 Tm, con una polea si es necesario, para la distribución de los suministros en puntos intermedios, por carreteras en mal estado y pistas, y vehículos de cuatro ruedas de 1 Tm, e incluso carros de tracción animal o carretillas de mano, para la distribución final. Habrá que observar también cómo se lleva a cabo el transporte local de suministros. Si fuera inevitable utilizar varios tipos de camiones para los trayectos largos, quizá sea posible usar un solo tipo de remolque. Debe prestarse especial atención a la solidez de la barra del remolque. Todos los vehículos que

trabajen exclusivamente en la operación deben ser numerados e ir pintados de forma que se distingan claramente (por ejemplo de blanco con marcas azules)

9 Es preciso poder disponer de un abastecimiento seguro de combustible y lubricantes allí donde sea necesario. Para ello es posible que haya que instalar unos depósitos de reserva y contar con un parque adicional de camiones cisterna de combustible.

10 Es necesario poder disponer de otros artículos corrientes (filtros, amortiguadores, zapatas de freno, etc.) piezas de recambio y los servicios de mantenimiento adecuados. Si se trata de un número pequeño de vehículos, puede ser suficiente un juego de piezas cuidadosamente seleccionado para cada vehículo, pero para un parque de cierto tamaño será necesario tomar medidas especiales e instalar, quizás, un taller central y otros regionales exclusivamente para la operación. Otra alternativa puede ser reforzar los servicios ya existentes, sean del gobierno o de las Naciones Unidas. En algunos países, la OIT, el PNUD o el UNICEF disponen de talleres especiales donde reparan los vehículos utilizados en sus proyectos. Puede ser necesario contar con talleres móviles y grandes camiones-grúa. Debe tenerse especial cuidado en contar con una reserva adecuada de neumáticos, en terreno desértico o montañoso la vida de un neumático puede no sobrepasar los 10 000 Kms

11 Es necesario poder contar con un número suficiente de conductores convenientemente preparados. Las Oficinas locales de las Naciones Unidas pueden informar, quizá sobre los sistemas de formación y las posibilidades existentes. Hay que tener cuidado en no sobrepasar el número recomendado de horas de trabajo; el porcentaje de accidentes aumenta considerablemente cuando los conductores están excesivamente cansados. En algunos casos, será necesario informarles cuidadosamente sobre itinerarios alternativos por si las carreteras normales estuviesen intransitables. Habrá

también que establecer un sistema de supervisión y control de la utilización de los vehículos.

12. El control de un parque de vehículos de transporte requiere unos sólidos conocimientos administrativos, unas buenas comunicaciones y una coordinación muy estrecha con el programa de suministros. Debe considerarse cuidadosamente la posibilidad de "injertar" el parque de transporte en una organización ya existente, por ejemplo en una gran empresa nacional o regional de transporte. Una gran compañía de autobuses puede servir igualmente. Se podría así disponer inmediatamente de la infraestructura de una organización de ese tipo (talleres, fosos de reparación, oficinas, etc.), así como de la experiencia acumulada por su trabajo en el país. Pero es esencial comprender claramente que el abastecimiento de combustible y los servicios de mantenimiento son una cuestión prioritaria. En cualquier caso deberá emplearse a nativos del país, a los que se preparará para reemplazar, en la medida de lo posible, a los extranjeros. A menos que no exista otra alternativa práctica, deberá evitarse el establecer un servicio independiente, pero en las emergencias de grandes dimensiones puede ser necesario organizar un sistema logístico que incluya un servicio independiente de transportes

13 En algunas situaciones puede ser necesario tomar medidas urgentes para mejorar las carreteras de acceso a donde se encuentran los refugiados. Los consejos de los expertos locales serán de la mayor importancia para decidir cuáles son las mejoras a realizar. Normalmente, serán los servicios nacionales de construcción y mantenimiento de carreteras quienes —con la colaboración, quizá, de los refugiados— se encarguen de dichas mejoras. Si fuera necesario, puede proporcionarse asistencia exterior a corto plazo a través de la Sede.

5.5 Capacidad de transporte

Los alimentos absorben la mayor parte de la capacidad de transporte necesaria.

- Es preciso disponer de un amplio margen de capacidad suplementaria.

1. Los alimentos son, generalmente, los artículos más importantes que hay que transportar. en el peor de los casos los refugiados dependerán por completo de la ayuda exterior aproximadamente 500 grs. por persona y día o 15 Tm por mes para cada mil refugiados. La mayor parte de esa ayuda serán probablemente cereales, empaquetados en sacos de 50 kg (20 sacos por Tm). El flete de barcos para el transporte al extranjero requiere unos conocimientos especiales (que posee, inter alia, el PMA) pero de los cuales no nos ocuparemos aquí. Es esencial que las llegadas se escalonen teniendo en cuenta la capacidad del puerto (fondeadores, descarga y almacenamiento) así como las necesidades globales.

2. La capacidad teórica necesaria para transportar suficientes alimentos al interior, al lugar donde se encuentran los refugiados, dependerá de la duración total del viaje, incluido el tiempo necesario para el mantenimiento de rutina de los vehículos. Habrá que prever un margen que permita cubrir situaciones imprevistas pero inevitables, tales como averías, accidentes, mal tiempo u obras en carreteras y puentes. La amplitud de este margen dependerá de muchos factores, entre ellos los plazos de entrega de los nuevos vehículos, la probabilidad de que se produzcan nuevas llegadas de refugiados, y la necesidad de disponer de una capacidad extra para acumular reservas en las proximidades del lugar donde se encuentran los refugiados. En condiciones adversas, puede ser necesario incrementar la capacidad teórica en un 25% o más.

3. Por ejemplo, si, en la estación de las lluvias, el tiempo que se precisa para el viaje desde el puerto de entrada a un almacén regional que abastece a 30.000 refugiados, es de tres días de ida más dos de vuelta, y un día por viaje para el mantenimiento rutinario del vehículo, y si las carreteras pueden soportar un camión con remolque

con una carga combinada de 20 Tm, entonces la necesidad teórica es de 4,5 de esos camiones con remolque (un camión con remolque puede transportar 20 Tm cada seis días; para seis días, 30.000 refugiados necesitan 90 Tm de alimentos). En tales circunstancias, está claro que el mínimo aconsejable es de seis de esos camiones.

4. En el cuadro 5-2 se indican las capacidades de los diferentes medios de transporte.

5.6 Almacenamiento

- Es necesario poder contar con una capacidad suficiente de almacenamiento, así como con ciertas reservas de artículos esenciales.

1. Es posible que los suministros tengan que ser almacenados al principio en las cercanías del puerto de entrada. Pueden necesitarse depósitos regionales (axiales) en determinados lugares clave, y depósitos locales (radiales) en las proximidades del emplazamiento de los refugiados. El acceso a los depósitos debe ser posible en cualquier época del año y cualquiera que sea el tiempo atmosférico. Deben tomarse rápidamente las medidas precisas para satisfacer esta necesidad. Si es posible, deberán utilizarse los almacenes estatales existentes. Debe asegurarse el buen estado de los suministros, tanto durante su transporte como en los depósitos. Siempre que sea posible, el almacenamiento de las compras locales debe ser responsabilidad del proveedor. Debe tenerse particular cuidado con los artículos que requieren un almacenamiento especial. Por ello el sistema de distribución y de almacenamiento se organizará de forma que haya que cargarlos y descargarlos el menor número posible de veces. Debe actuarse según el principio: "lo primero en entrar debe ser lo primero en salir".

2. Un depósito debe ser de construcción sólida, seco y bien ventilado, y proporcionar protección contra roedores, insectos y pájaros. El suelo debe ser llano y firme, el edificio debe ser de fácil acceso y contar con los dispositivos adecuados (por ejemplo rampa o

plataforma) para la carga y descarga. El depósito debe también estar protegido contra el robo, y si es posible, tener luz. A con-

dición de que disponga de suficientes puertas de carga, es preferible disponer de un solo edificio amplio que de varios pequeños

5-2 Capacidad de transporte

Transportes por tierra

Medio de transporte

Carga útil 1/

Furgón normal de ferrocarril	30 Tm (52 m ³)
Contenedor normal 20 pies / 6,1 m	18 Tm (30 m ³)
40 pies / 12,2 m	26 Tm (65 m ³)
Camión de gran tamaño con remolque	22 Tm
Camión articulado de gran tamaño	30 Tm
Camión de tamaño intermedio	6-8 Tm
Landrover de gran distancia entre ejes / furgoneta del tipo todo terreno	1 Tm
Carreta de tracción manual	300 kg
Camello	250 kg (más en distancias cortas)
Asno	100 kg
Bicicleta	100 kg

Transporte aéreo

<u>Tipo</u>	<u>Carga útil volumen 1/</u>	<u>Longitud de pista 2/</u>
B747	100 Tm / 460 m ³	3000 m
DC10 30F	65 Tm / 340 m ³	3000 m
DC8 63F	44 Tm / 240 m ³	2300 m
B707 320C	40 Tm / 165 m ³	2100 m
CL44	26 Tm / 180 m ³ 3/	1900 m
L-100-30 (Hércules)	21 Tm / 120 m ³ (con rampa de carga)	1500 m
DC9 33F y B737/200	14 Tm / 105 m ³	1700 m
DC3	3 Tm / 40 m ³	1200 m

1/ Estas cifras son sólo aproximadas. debe comprobarse siempre la especificación exacta. Las cifras del transporte aéreo, en particular, dependerán de la configuración (por ejemplo, si la carga está palletizada, el volumen aprovechable puede reducirse), el radio de acción, las características del aeropuerto, etc. Se verificarán también las dimensiones de las puertas del avión y, en el caso de que el aeropuerto carezca de las instalaciones necesarias, si la aeronave cuenta o no con dispositivos automáticos de carga y descarga y de arranque.

2/ Cifras también muy aproximadas, sólo aplicables a plena carga, al nivel del mar, a 15° C y sin viento. Influye mucho en ellas el peso del avión, la altitud y la temperatura. Debe averiguarse siempre ante las autoridades locales qué tipo de aviones puede utilizarse.

3/ Algunos modelos de CL44 tienen una capacidad de carga considerablemente mayor.

3. Si no existen instalaciones de almacenamiento adecuadas habrá quizá que construir las. Lo más conveniente será utilizar técnicas, materiales y procedimientos locales, pero existen también algunas técnicas especializadas o estructuras que permiten construir almacenes rápidamente sobre el terreno. Debe pedirse asesoramiento a los expertos, bien a nivel local o a través de la Sede si es necesario. Puede, incluso, ser necesario utilizar tiendas de campaña como almacenes, pero sólo como medida provisional. Estas deberán ser instaladas en un lugar cuidadosamente elegido y, si es necesario, se las protegerá del agua de superficie por medio de zanjas y con plataformas alzadas en su interior (por ejemplo tarimas o telas impermeables sobre arena). Los artículos almacenados no deben tocar la tienda dentro de la cual, además, los alimentos deben estar protegidos por algún material plástico.

4. La capacidad que deban tener los almacenes principales, regionales y locales dependerá del número de refugiados a los que deban abastecer y del apoyo exterior que éstos necesiten. Deberán instalarse reservas de artículos de primera necesidad, sobre todo de alimentos, en las proximidades de los refugiados. Será preciso tener siempre a mano, y en un almacenamiento seguro, existencias suficientes para hacer frente a posibles interrupciones en las entregas, por ejemplo en la época de las lluvias. Por el contrario deberá tenerse cuidado de no guardar en reserva, con vistas a alguna necesidad futura indeterminada, artículos que necesiten los refugiados de forma inmediata, tales como mantas o herramientas.

5. Las dimensiones de un depósito con la capacidad necesaria para almacenar un número determinado de toneladas, pueden calcularse, grosso modo, tal como se indica a continuación. En primer lugar, debe calcularse el volumen de las mercancías. A título indicativo,

<u>1 Tm de</u>	<u>ocupa aproximadamente</u>
cereales	2 m ³
medicamentos	3 m ³
mantas (comprimidas en paquetes) (aproxim. 700 mantas gruesas)	4-5 m ³
tiendas de campaña (aproxim. 25 tiendas familiares de dos vertientes)	4-5 m ³
mantas (sin comprimir)	9 m ³

Suponiendo que se almacenen mercancías hasta una altura de 2 m la superficie mínima ocupada por las mismas equivaldrá a la mitad de su volumen. Esta superficie deberá aumentarse como mínimo en un 20% para permitir el acceso y la ventilación. Por ejemplo, las dimensiones de un depósito que permita almacenar cereales básicos en cantidad suficientes para alimentar durante 2 meses a 30.000 refugiados, que reciban cada uno una ración diaria de cereal de 350 gr. será.

$$\begin{aligned}
 & 350 \text{ gr.} \times 30.000 \times 60 \text{ días} \\
 & = 630 \text{ Tm} = 1.260 \text{ m}^3 \\
 & 1.260 \text{ m}^3 \text{ almacenados hasta} \\
 & \text{una altura de 2 metros ocupan} \\
 & \text{una superficie de } 630 \text{ m}^2, \\
 & \text{más 20\% para acceso} = 756 \text{ m}^2 \\
 & \text{de espacio en el suelo,}
 \end{aligned}$$

es decir, un local de unos 50 metros de largo por 15 de ancho

5.7 Control de existencias, inspección y seguros

El control eficaz de las existencias y la seguridad de las mismas son dos aspectos esenciales que deben tenerse en

5

cuenta a lo largo de toda la cadena, hasta la distribución final a las familias o a los individuos.

- Es preciso inspeccionar la mercancía y enviar a los seguros las reclamaciones necesarias, ya que los suministros pueden llegar dañados o haberse perdido.

1. Si se quieren evitar las pérdidas, es esencial establecer un sólido control de los niveles de existencias y de distribución detectar a tiempo cualquier posible escasez que pudiera llegar a ser crítica y asegurar la entrega final a los beneficiarios. El sistema debe permitir saber lo que se ha pedido, donde se encuentran las mercancías y cuándo llegarán. Esta información debe estar a disposición de todos aquellos que la necesiten y sobre todo de los responsables de la distribución final. Los mecanismos de control abarcarán desde la verificación de la carga de los envíos a la llegada de los mismos hasta las cartillas individuales de racionamiento, los talones de distribución en los emplazamientos y hasta la cuidadosa adopción de las medidas necesarias para su distribución final. La naturaleza de estos mecanismos dependerá de las circunstancias, pero deben establecerse desde el principio y deben permitir llevar a cabo un control real y no sólo teórico. Los suministros distribuidos realmente a los refugiados deben concordar con los que han llegado y con los remanentes almacenados.

2. Durante la fase de emergencia deben establecerse inmediatamente ciertos controles básicos además de los realizados sobre la distribución real, de los que se habla en el capítulo 12. Dichos controles se describen en el Anexo 2.

3. Además de garantizar la seguridad de los artículos de socorro es preciso protegerlos contra cualquier deterioro. Estos deterioros pueden ser de tipo físico, como resultado de una manipulación incorrecta o de un apilamiento inadecuado; climáticos, por los efectos nocivos del sol, la lluvia, el frío o la

humedad; causados por los insectos; y bacteriológicos, por la descomposición de productos perecederos por el paso del tiempo o cuando los envases están estropeados.

4. Es inevitable que se produzcan algunos deterioros, que pueden ocasionar gastos enormes. Todas las compras realizadas en el extranjero por el ACNUR, o en su nombre, así como la gran mayoría de los suministros, deberán ser asegurados contra pérdidas o daños durante el transporte. Asimismo, las compras realizadas en el extranjero por el ACNUR, deberán ser objeto de inspección por una agencia profesional (supervisión). Cuando los suministros se compran en el mercado local, debe tenerse especial cuidado en no aceptar productos que no satisfagan las características especificadas en los contratos. Todas las compras, pero especialmente los alimentos, deben ser inspeccionadas a su llegada al emplazamiento y, si es necesario, rechazadas. Cuando se trate de grandes cantidades, será necesario, desde los primeros pedidos, encargar a un equipo de profesionales la inspección y el control de calidad de las mercancías en el punto final de entrega. Si las empresas locales de supervisión no están en condiciones de llevar esto a cabo, deberá buscarse ayuda exterior a través de la Sede. Las reclamaciones deberán enviarse inmediatamente a la compañía de seguros y habrá también que informar por cable a la Sede sobre los daños y pérdidas importantes en los suministros procedentes del extranjero. Puede ser necesario tomar medidas especiales para la eliminación de los alimentos o los productos estropeados.

5.8 Procedimientos de envío y despacho de aduanas

- Todas las mercancías deben recibirse a nombre de un único destinatario y en una única dirección.
- Deben utilizarse los procedimientos internacionales aceptados de marcado y expedición de mercancías.

- Debe planearse por adelantado los procedimientos de despacho de aduanas, así como elaborar y hacer públicas unas normas claras de conducta para las ONG y para otros proveedores.

Procedimientos de envío

1. Muchas dificultades pueden evitarse utilizando un solo destinatario y una sola dirección para todos los productos que sea necesario traer desde el extranjero para el programa de emergencia del ACNUR. Este destinatario será normalmente el Representante, y en los envíos a él dirigidos deberá indicarse cualquier instrucción especial, por ejemplo "Para (nombre de la ONG)". Sin embargo, cuando el ACNUR no esté previamente presente en el país, puede ser mejor enviar las mercancías a nombre de un organismo de las Naciones Unidas que sea bien conocido en el país, por ejemplo, el PNUD, a condición de que ello no ocasione ningún retraso. Asimismo, debe haber un solo destinatario y una sola dirección para los envíos al depósito regional o al emplazamiento de los refugiados

2. Tanto si las compras se realizan en el mercado local como si se realizan en el extranjero, pero especialmente en este último caso, es esencial respetar los procedimientos aceptados de embalaje, etiquetado, marcado, expedición y seguros. La larga experiencia adquirida en diferentes operaciones internacionales de socorro ha demostrado que todas las organizaciones y donantes deben utilizar un sistema uniforme para marcar o etiquetar los envíos de socorro. Para las operaciones de emergencia del ACNUR deben adoptarse los procedimientos que la Liga de Sociedades de la Cruz Roja ha desarrollado en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas. Las normas que se indican a continuación han sido adaptadas del Anexo 8 del Manual de Socorros de la Cruz Roja para Casos de Desastre (Ginebra, Liga de Sociedades de la Cruz Roja, 1976):

(1) Clave de colores Los colores utilizados

para los suministros de socorro que se solicitan con más frecuencia con motivo de desastres son los siguientes: rojo para los víveres, azul para la ropa y los enseres domésticos y verde para los suministros y el equipo médico.

(2) Etiquetado. Los envíos deben llevar también, si es necesario, uno de los signos internacionales de advertencia de riesgo (frágil, no utilizar ganchos, manténgase en lugar seco, etc.) En los envíos de medicamentos, que deben llevar una banda verde, deberá indicarse en la parte exterior del paquete el contenido, la fecha de caducidad de los medicamentos y los controles de temperatura que sean necesarios. Todas las etiquetas y marcas estampadas en el exterior de los envíos deben ir en inglés aunque puede añadirse también una segunda lengua. Es esencial que el lugar final de destino (o el puerto de llegada) se escriba en la parte baja de la etiqueta en caracteres de gran tamaño.

(3) Dimensiones y peso. El peso y las dimensiones de los bultos deben ser tales que los pueda manipular un hombre solo (en principio 25 kg; hasta un máximo de 50 kg) ya que en los puntos de recepción se carece a menudo de instalaciones mecánicas de carga y descarga y estas operaciones se hacen a mano.

(4) Contenido. Cada categoría de suministros de socorro debe embalarse siempre en paquetes separados. Los envíos mezclados crean muchos problemas para el almacenamiento y la distribución final en el punto de destino. La clave de colores recomendada pierde su valor si, por ejemplo, los suministros médicos se embalan en el mismo paquete que los alimentos.

(5) Aviso de envío al destinatario Para reunir en un solo documento todos los datos necesarios para que el transporte

se realice sin dificultades y para facilitar los trámites a la llegada, se consideran indispensables los siguientes datos: (1) nombre del remitente; (2) nombre del destinatario; (3) medio de transporte, incluido el nombre del barco, el número de vuelo o de matrícula del camión, la fecha y el puerto o aeropuerto de salida; (4) una lista detallada del contenido, incluidos el peso, las dimensiones, el número y el tipo de bultos (5) valor del contenido, en la moneda del país remitente, (6) clase de póliza de seguro, nombre de la compañía, etc.; (7) empresa de transporte, incluido el nombre de la persona con la que se puede tomar contacto en el país destinatario; (8) fecha aproximada de llegada y (9) instrucciones o condiciones especiales para la manipulación y el almacenamiento de los suministros. Debe tenerse en cuenta que, en la mayoría de los casos, las autoridades del país remitente, las del país destinatario o ambas exigen una factura pro forma como mera formalidad.

- (6) Acuse de recibo del destinatario Es importante enviar un acuse de recibo a la Sede lo antes posible después de la recepción de los envíos

Despacho de aduanas

3 El acuerdo básico –o proyecto de acuerdo– del ACNUR con el gobierno deberá prever, naturalmente, la exención de derechos de aduana para todos los artículos importados, cualquiera que sea la procedencia de los mismos, a condición de que sean necesarios para el programa. Los suministros que llegan para la operación de emergencia pueden superar con mucho el marco de los acuerdos de rutina establecidos entre las autoridades nacionales y las delegaciones locales de los organismos de las Naciones Unidas en lo que respecta a los trámites normales para la importación de vehículos de servicio, materiales de oficina y suministros do-

mésticos. Los funcionarios de aduanas del aeropuerto o de los puertos pueden no estar acostumbrados a despachar, por ejemplo, muchas toneladas de carga aérea o una flota de camiones pesados. Muchos problemas y retrasos podrán evitarse si, antes de la llegada de los primeros envíos, el ACNUR trata de los procedimientos a seguir con funcionarios superiores del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Departamento de Aduanas así como con las autoridades del aeropuerto y del puerto. Se trata de conseguir el despacho inmediato de los suministros que hayan llegado, y es posible que haya que establecer algún procedimiento especial adaptado a las necesidades de la situación de emergencia.

4 El ACNUR debe estar preparado para encargarse del despacho de aduanas de los suministros de socorro enviados por las ONG, siempre que respondan al objetivo de la operación de emergencia. Esta medida permitirá ejercer cierto control sobre el envío de artículos que resulten claramente inadecuados y contribuirá a la coordinación de los donativos recibidos en especie y a realizar una distribución equitativa. Como, de no hacerlo así, las ONG podrían encontrar considerables dificultades para el despacho de aduanas y la exención de derechos, será también beneficioso para ellas cooperar con el ACNUR a este respecto. Los Representantes deben mostrarse flexibles al decidir qué artículos responden a la finalidad de la operación de emergencia. Algunos artículos que sin duda no adquiriría el ACNUR con sus propios fondos pueden, sin embargo, considerarse como adecuados. No obstante, por regla general, el ACNUR no se encargará del despacho de aduanas y de la exención de derechos para los suministros que las ONG importen para sus propios programas, por ejemplo vehículos de servicio o equipos. Los únicos vehículos que deben ser despachados de este modo son los que estén previstos en el programa del ACNUR, a cuyo servicio exclusivo deben estar (por ejemplo camiones para el transporte de alimentos). Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja tienen sus propios acuerdos per-