

# **SUMA, MISE Y FOCAL<sup>1</sup>: ANTECEDENTES EN EL MANEJO DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA EN CENTROAMERICA**

*Preparado por:*  
*Alvaro Montero Sanchez*  
**FUNDESUMA**  
*Costa Rica*

Agosto, 2002

V. 2.0

---

<sup>1</sup> SUMA: Supply Management; MISE, Manejo Integral de Suministros de Emergencia, FOCAL: Fortalecimiento de las Capacidades Logísticas.

## BORRADOR

La ayuda humanitaria ha sido un tema muy controversial desde sus orígenes, primero fue algo espontáneo que algunos países o instituciones daban a otro sin mayores trámites o pensamientos, luego evolucionó como “algo” que los países empezaron buscar con mayor afán y, ahora es más bien “algo” que se mira con mucho cuidado, tanto que actualmente es objeto de preocupación y estudio particular no solo por sus aspectos positivos como por los negativos.

Efectivamente, la ayuda humanitaria deseada por muchos pero, odiada por otros tantos, presenta una gran cantidad de problemas en su manejo y control. Las donaciones se convierten en un “dolor de cabeza” cuando no son necesarias o requeridas por el país, pero aun así son enviadas; cuando no tienen ninguna utilidad práctica pero generan “buenas fotos”, o cuando no existe capacidad en la organización nacional para su recepción y administración pero siguen llegando, sin consulta previa o coordinación con el país receptor.

Es así como las donaciones no-solicitadas o inapropiadas que llegan justo después del impacto pueden abrumar a las autoridades nacionales de emergencia, dado que por lo general el espacio, los medios de transporte y la adecuada información específica sobre los suministros que llegan, son escasos y el tiempo apremia con otras grandes necesidades. Además, la opinión pública, los donantes y los medios de comunicación generan una gran presión para que toda esta “ayuda” se distribuya lo antes posible.

En este último punto, uno de los principales problemas que se plantea a las autoridades nacionales consiste en identificar con exactitud qué se ha recibido, dónde está y determinar qué tan útiles son los suministros recibidos. Sucede a menudo que suministros totalmente inútiles consumen la atención y los recursos a expensas de otros artículos de primera necesidad debido a un bien intencionado pero irreflexivo impulso de solidaridad de los donantes al no enviar sus aportes siguiendo las regulaciones mínimas de embarque y trasiego que han sido establecidas.

Claro está, la responsabilidad no es absoluta de los donantes, es también del país receptor al no tener establecido un adecuado sistema de clasificación y manejo de

## BORRADOR

suministros de socorro que permita ágilmente solucionar los problemas que las malas donaciones generan. Ahora es importante aclarar que decimos “malas donaciones” en un sentido genérico porque, es trascendental reconocer que también existen “buenas donaciones” no solo porque siguen todas las regulaciones establecidas, sino porque son consultadas y consensuadas con el país afectado.

Esta situación no solo crea graves problemas técnicos y administrativos, sino que también tiene grandes repercusiones políticas<sup>2</sup>, que con frecuencia no son adecuadamente comprendidas. Tal vez el mejor ejemplo de estas repercusiones es la exigencia de la transparencia en el manejo de la asistencia. Este concepto ha empezado a ser de gran trascendencia en la vida de los suministros de emergencia y de quienes lidian con ellos en sus diferentes niveles y estadios. Cada vez los donantes, ya sean estos internos o externos, son más acuciosos respecto al destino final de sus contribuciones.

En medio de los problemas antes expuestos, los países de América Latina y el Caribe exteriorizaron su preocupación y solicitaron ayuda a la Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, OPS/OMS, para la búsqueda de alguna solución, por lo menos para el sector salud, uno de los sectores que resultaba más afectado. Es así como en 1992 nace el Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios (SUMA), para mejorar la administración de estos suministros en casos de desastre, ya sea que provengan del mismo país o de la comunidad internacional.

En general, SUMA ayuda a solventar algunas de las dificultades antes descritas por medio de un enfoque sistemático del problema que incluye: personal capacitado, material para clasificación y una herramienta electrónica flexible y fácil de usar, de manera que los suministros puedan ser clasificados, inventariados, priorizados y almacenados, desde el mismo punto de entrada. De esta manera, y conceptualmente hablando, los problemas básicos se han intentado resolver de la siguiente manera:

?? Personal de salud debidamente entrenado separa y clasifica los suministros

---

<sup>2</sup> Desastres. Preparativos y Mitigación en las Américas, Enero de 1993. Suplemento Especial SUMA.

## BORRADOR

- ?? A las cajas y paquetes se les ponen etiquetas, con la siguiente información:
  - Prioridad de distribución por palabras claves, números y colores (Urgente 1 [roja], No-urgente 2 [azul], No-prioritario 3 [negra])
  - Si es suministro de salud y/o medicamentos
  - Necesidad de refrigeración
- ?? Inventario de los suministros útiles que llegan, basados en criterios técnicos y operacionales
- ?? Registro de donativos en el punto de entrada, utilizando un programa computarizado
- ?? Reporte diario a las autoridades nacionales por donantes, destinatarios, tipo de suministros, etc.
- ?? Los donantes recibirán acuse de recibo inmediato (vía correo electrónico, fax, etc.), tan pronto como el destinatario reciba el envío.

Con los dos últimos puntos el manejo transparente de los suministros inicia su delicado y frágil proceso.

Es así como la información de todos los donativos, sin importar su origen o destinatario, es registrada por SUMA en el punto de entrada y antes de ser entregados al destinatario. Esto implica la adopción de políticas y estrategias de coordinación y operación por parte de los organismos e instituciones relacionadas con la administración del socorro, sean gubernamentales o no gubernamentales, antes del desastre.

Adicionalmente y conforme los países obtuvieron experiencia en la operación de SUMA, fueron implementándolo para satisfacer ciertos requerimientos propios y que tal vez eran usos diferentes a los originalmente dispuestos de los módulos de SUMA, como es el caso de la atención de los donantes locales o la utilización de una unidad de campo que recibe las donaciones y en el mismo lugar otra unidad de campo para administrar las salidas de esas donaciones. Sea cual sea el caso, debe recalcar que SUMA no sólo se ha utilizado en las grandes emergencias que requieren apoyo

## BORRADOR

internacional, sino que ha sido usado siempre que tengan que movilizarse o recibirse suministros, inclusive en tiempo de paz.

En general el sistema está conformado por tres niveles:

SUMA CENTRAL, diseñado para operar en el lugar donde las autoridades nacionales están administrando el desastre o la emergencia, por ejemplo en el Centro de Operaciones de Emergencia, COE o en el Centro de Coordinación Humanitaria, CCH.

La UNIDAD DE CAMPO, diseñada para trabajar en los puntos de entrada o lugares de recepción, ya sean puestos fronterizos, aéreos, terrestres, marítimos o fluviales y centros de recolección o de acopio, etc.

El módulo de MANEJO DE BODEGA, es una herramienta que registra las entradas y salidas de suministros, y control de inventario, entre otras cosas, en los centros de almacenamiento o bodegas. Estas bodegas reciben los suministros y la información en disquetes de las Unidades de Campo, del nivel SUMA CENTRAL o directamente. Esto permite que las instituciones coordinen internamente el manejo de sus suministros, o en conexión con otras entidades que trabajan en la emergencia para que puedan saber que hay, quien lo tiene y donde esta, evitando la duplicación o el desperdicio.

Estos tres niveles han ayudado a fortalecer el manejo transparente de la información, lo que conlleva a su vez el manejo diáfano de los suministros como tales. Es bien sabido que uno de los puntos donde más se presta para el mal manejo de la ayuda humanitaria es justo en los puntos de recepción y de almacenamiento debido al caos y la confusión que reina en esos lugares después de un evento adverso.

El Programa SUMA, fue desarrollado por OPS/OMS inicialmente para las actividades de salud, sin embargo en la actualidad incluye funciones para la administración de suministros de cualquier tipo. En ese sentido ha sido constantemente actualizado para satisfacer los persistentes requerimientos de los países y agencias de asistencia. Por ejemplo, inicialmente se desarrolló con los componentes de Central y Unidad de Campo, posteriormente sobre la base de las necesidades, se desarrolló el Módulo para

## BORRADOR

Manejo de Bodegas, que puede operar en una emergencia o en el manejo cotidiano de los suministros y materiales de una organización.

## SIGUIENTE NIVEL

Uno de los grandes logros de SUMA fue generar una preocupación por el manejo adecuado de los suministros de emergencia desde la perspectiva de la información. Todo el esfuerzo hasta ese momento se había volcado a cómo sistematizar eficaz y eficientemente la información de los suministros y cómo hacer llegar esta información ágilmente a las instituciones responsables y a sus tomadores de decisiones, pero todo en el entendido que los países tenían *capacidades e infraestructura logística previamente identificadas y orquestadas* para que esa sistematización tuviera sentido.

Sin embargo, el tiempo indicaría que se partían de premisas sin fundamento. Con preocupación se fue descubriendo y constatando emergencia tras emergencia, que muchísimos de los países afectados por desastres y que recibían grandes volúmenes de ayuda no tenían *“capacidades e infraestructura logística previamente identificadas y orquestadas”*. Todo el esfuerzo logístico se improvisaba apresuradamente durante la respuesta al evento adverso con los funestos resultados conocidos por todos.

SUMA ayudaba en el manejo adecuado de la “información” de los suministros de emergencia pero no necesariamente en el manejo “físico” de estos; por lo tanto vio afectada seriamente su capacidad de apoyar, dado que los problemas que se presentaban no eran para los cuales SUMA había sido concebido; y la solución de estos requería de una nueva visión del problema que buscara otras plataformas que permitieran no solo a SUMA cumplir con su cometido, sino también de alguna forma seguir apoyando a los países en este tema.

Es así como aparece el manual de “Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud” de la OPS/OMS, y el curso de Manejo Integral de Suministros de Emergencia, MISE, como su brazo didáctico, que abarca inclusive mas allá del sector salud. En ambos, el objetivo es plantear como un todo la cadena logística de los suministros en emergencias, cuya tarea primordial consiste en “entregar las provisiones

## BORRADOR

apropiadas, en buenas condiciones y en las cantidades solicitadas, en los lugares y en el momento en que son requeridas”<sup>3</sup>.

En este segundo nivel en la historia de la ayuda humanitaria, SUMA se convierte en una importantísima herramienta de respuesta pero se enfatiza en la necesidad de tener una gran cantidad de trabajos previos listos antes de la emergencia a fin de que cuando SUMA se implemente sea eficaz y eficiente. Por ejemplo se experimento con frecuencia que a la hora de efectuar una operación con SUMA nadie sabía adónde estaban las bodegas más grandes y apropiadas o quien tenia los mejores camiones o por lo menos los disponibles, o quienes eran las autoridades de aduanas responsables de tal o cual área. Todos estos asuntos restaban mucho tiempo y eficacia al sistema SUMA, así que al tener eso resuelto, desde del “antes” del impacto la herramienta electrónica se potencializa muchísimo.

Por eso a través del manual de logística y del curso MISE se pretende concienciar a todos los involucrados en el manejo logístico de la ayuda humanitaria, de la importancia de ir mas allá de la improvisación al momento de la respuesta, porque no importa lo “bueno” que sea el sistema SUMA, jamás podrá crear milagrosamente las relaciones que no se hicieron antes del desastre.

Los componentes de esta cadena logística, aunque no son necesariamente secuenciales y frecuentemente se desarrollan paralela y simultáneamente, deben ser considerados integralmente y no como actividades separadas, debido a su relación vinculante. Las partes de la cadena logística son<sup>4</sup>:

### 1. El abastecimiento

Este consiste en poner al servicio de las organizaciones que se encargan de la asistencia, los recursos identificados como necesarios y solicitados para la atención de las necesidades detectadas, para lo que se requiere también la identificación de las fuentes y las formas de adquisición.

---

<sup>3</sup> *Logistics*, Disaster Management Training Program. Module prepared by R.S. Stephenson, Ph.D. UNDP-DHA. 1<sup>st</sup>. Edition 1993.

<sup>4</sup> Logística y gestión de suministros humanitarios en el sector salud. OPS/OMS, primera edición 2001

### 2. El transporte

Es el medio para hacer llegar los suministros al sitio donde son necesarios y cuya estrategia debe tomar en cuenta no solamente los medios requeridos sino las posibilidades reales y las alternativas para la entrega pronta y segura de la asistencia.

### 3. El almacenamiento

Permite proteger los suministros mediante un sistema organizado, hasta que puedan ser entregados a su destino final y prever las dotaciones de reserva para necesidades ulteriores.

### 4. La distribución

El gran objetivo de toda la cadena logística consiste en entregar la asistencia a las personas afectadas por el desastre o a las organizaciones encargadas de su manejo, en procura de que la entrega sea proporcional, equitativa y controlada para evitar los abusos y el desperdicio.

Es importante insistir en el hecho de que estos componentes se hayan en relación estrecha y son como los eslabones de una cadena, dependen recíprocamente unos de otros y la ruptura o mal funcionamiento de uno de ellos afectará el rendimiento de los demás. Por ejemplo, si se ha organizado adecuadamente el transporte de una carga de suministros, pero al llegar al sitio de entrega no se ha previsto el lugar para el almacenamiento. El esfuerzo hecho en una de las etapas de esta cadena será malogrado por la falla en la sincronización con la etapa siguiente.

## **UN NIVEL MAS**

Ya en este punto de la discusión y con base en toda la experiencia acumulada en mas de una década, podemos decir que las actividades logísticas deben ser planificadas y requieren una preparación que será decisiva para su adecuado funcionamiento tal y como hemos dicho antes; de manera que hay que desechar la idea errónea de que la logística se improvisa en el momento del desastre y en dependencia de las necesidades que “el terreno nos indique”, ya que tanto los desastres a los que estamos



## BORRADOR

expuestos como las necesidades que estos generan son generalmente previsibles y, por lo tanto, planificables.

De hecho, la logística debe ser un componente muy activo del Plan Nacional de Emergencias de un país, así como de los planes particulares de las organizaciones que intervienen en los desastres y, debe estar en conexión con otras actividades operacionales en el contexto de la respuesta, por ejemplo insertado como parte del manual de operación del Centro de Operaciones de Emergencia.

La planificación y la previsión son vitales para establecer un adecuado sistema logístico para emergencias. Esta planificación debe fundamentarse en un buen conocimiento del contexto geográfico, social, político y físico de la zona en donde se desarrollarán las operaciones. La construcción de este sistema requiere también de un apropiado plan de implementación el cual tiene que ser entendido y aceptado por todos y cada uno de los involucrados en la aplicación.

Este plan debería responder al menos a las siguientes preguntas y describir con claridad sus respuestas:

- A) ¿Cuáles son las tareas que deben ser realizadas?
- B) ¿Cómo se relacionan con otras actividades y cuáles son las secuencias de su realización?
- C) ¿Quiénes serán los responsables de realizar dichas tareas? (más que individuos, se debe identificar instituciones y dentro de ellas secciones o departamentos).
- D) ¿Quién estará a cargo de la coordinación global del sistema logístico?
- E) ¿Cuáles recursos podrían ser necesarios? ¿Cómo y dónde se conseguirán?
- F) ¿Qué acciones alternativas se pondrán en marcha en caso de ruptura del sistema definido?

Esto implicara, además, una lista de actividades preparatorias que demandan una importante inversión de esfuerzos pero que ayudarán en mucho a mejorar el conocimiento de las posibles áreas de operación, a identificar debilidades, eventuales necesidades, posibles soluciones y alternativas. Estas acciones, pueden ser hechas

## BORRADOR

por regiones, en dependencia del tamaño del país, comenzando por aquellas con mayor probabilidad de desastres. O bien, las organizaciones pueden priorizar sus áreas geográficas de intervención.

También tienen, relación directa con el análisis de vulnerabilidad y de recursos que se deben hacer para la elaboración de un plan nacional o regional de emergencias, e insistimos en el hecho que la logística debe ser incluida como un componente vital de dicho plan.

Si bien MISE y el Manual de Logística están siendo importantes insumos en toda la discusión conceptual de la ayuda humanitaria, muchos países aun no saben por donde empezar sus programas nacionales de logística para emergencias que incluyan planes como los comentados atrás, y es aquí donde aparece un escalón mas de trabajo en el área de la ayuda humanitaria: el proyecto para el Fortalecimiento de las Capacidades Logísticas, FOCAL.

Este proyecto pretende fortalecer las capacidades de manejo logístico de las operaciones humanitarias en los países de la región, mediante un enfoque integral que incluye el diseño de una Estrategia Nacional de Logística para Emergencias que defina con claridad los mecanismos y procedimientos en este campo; así como la capacitación de personal sobre el tema de la logística, para asegurar un manejo adecuado de estos suministros.

Igualmente, se inscribe este proyecto en el contexto de los “Mecanismos de cooperación coordinada para la respuesta ante desastres” propiciados en la región por la Comisión de Seguridad Centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), así como los esfuerzos de los Gobiernos Centroamericanos y de República Dominicana mediante el Manual de Coordinación ante Desastres, de sus Cancillerías. Sin embargo, no se excluye la posibilidad de aplicarlo en los países de Sur América en especial en los andinos a través su Comité Andino de Prevención y Atención de Desastres, CAPRADE.

## BORRADOR

Además, la presencia creciente de organizaciones no gubernamentales (ONG) que orientan hoy día sus acciones al campo de la asistencia humanitaria, representa una oportunidad extraordinaria para generar un esfuerzo más amplio, una mayor coordinación y un mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Por esto la incorporación de Organizaciones No Gubernamentales con la intención de ampliar la cobertura del proyecto y propiciar mayor coordinación y colaboración en el uso de los recursos dispuestos para la asistencia humanitaria, es otro de los componentes básicos

Los objetivos de este proyecto son:

1. Proponer un modelo de Estrategia Nacional de Logística cuya implementación en los países contribuya a definir, organizar y estandarizar los mecanismos y procedimientos del proceso logístico de los suministros de emergencia.
2. Promover la creación de un Comité Nacional de Suministros como un organismo consultivo y asesor en la elaboración de políticas nacionales sobre suministros y la actualización y refuerzo de la estrategia nacional de logística.
3. Capacitar personal en los países sobre técnicas y procedimientos logísticos para mejorar el manejo y aprovechamiento de los materiales para la asistencia humanitaria.
4. Promover la coordinación y el enlace entre diferentes ONG's, sean estas nacionales, regionales o internacionales, que intervienen en actividades de asistencia humanitaria en la región, así como la interacción con otros organismos civiles, militares, públicos o privados vinculados con el tema.

La estrategia de implementación sigue un proceso de consulta, trabajo conjunto, consenso y acuerdos que garantice que el desarrollo del proyecto, así como su implementación no sean ajenos a los interesados y que el "producto" resultante se derive de las necesidades y prioridades identificadas por los países, para procurar su sostenibilidad y autonomía a mediano y largo plazo.

Por esto se propone una metodología basada en cinco fases:

- 1-. Presentación y promoción del proyecto

## BORRADOR

- 2-. Diagnóstico nacional del estado actual de la logística
- 3-. Establecimiento de los procedimientos logísticos para el manejo de suministros de emergencia
- 4-. Definición de la estrategia nacional de logística para emergencias
- 5-. Capacitación sobre los procedimientos y mecanismos establecidos mediante la estrategia nacional de logística para emergencias.

Con esta breve reseña se pretende presentar una panorámica del desarrollo de la asistencia humanitaria así como del desarrollo del concepto de la logística para desastres al que estamos concurriendo. Durante muchos años esta logística pasó desapercibida para los actores de la respuesta a pesar de ser uno de los elementos más visibles, a todo nivel, en una situación de emergencia y más aún, uno de los indicadores más sensibles de la capacidad gubernamental para responder. Criterio este que cada vez toma más relevancia en el mundo de los desastres, al cuestionarse seriamente como estos impactan la vida política de un país y como los pueblos pueden cobrar altas cuotas políticas ante las fallas de la clase política gobernante; fallas que se observan y miden por el desempeño “logístico” en muchos casos.