

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 barcas |
| <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 pre-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:



- 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.

