

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

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

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

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

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

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

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

Mejoras en la cadena de abasto

i. Estructura organizacional

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

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

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

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

ii. Bienes no solicitados

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

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

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

iii. Unidades de Respuesta a la Emergencia

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

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

Apoyo para la administración de la cadena de abasto

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

i. Recursos humanos

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

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

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

ii. Administración del conocimiento

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

iii. Finanzas

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

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

Retos por resolver

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

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

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

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

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

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

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