



# El Programa Mundial de Alimentos: aumentando la logística

por Peter Scott-Bowden

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

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

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

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

## ALITE

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

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

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

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

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

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

## Aumento a través de la asociación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Otros ejemplos incluyen:

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

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

### Asociados en el sector privado

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

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

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

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

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

### Lecciones aprendidas

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

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

### Retos que persisten

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

con y entre los países del hemisferio sur.

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

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

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

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

2. Ver artículo sobre el UNJLC en p.11

3. Ver [www2.tpg.com/wfp/index.phtml](http://www2.tpg.com/wfp/index.phtml)