

Logística bajo presión: el programa “Regreso a la Escuela” de UNICEF en Afganistán

por Paul Molinaro y Sandie Blanchet

Durante los últimos dieciocho meses en Afganistán, UNICEF ha estado involucrada en una de las mayores operaciones educativas en la historia de la organización.

La primera etapa del programa ‘Regreso a la Escuela’ (BTS, por sus siglas en inglés) buscó el permitir a 1.78 millones de niños en el devastado país, regresar a la escuela para finales de marzo de 2002. Desde entonces, dos campañas adicionales se han llevado a cabo, alcanzando a un millón de niños en septiembre de 2002 y 4.5 millones en marzo de 2003. La evolución de esas operaciones ha tenido tres efectos principales:

- Ha elevado el perfil de la profesión logística dentro de UNICEF. La organización ahora reconoce la necesidad de fortalecer aún más sus operaciones logísticas dentro del país.
- Representa una nueva metodología para las operaciones de abasto y logística en general, al reconocer que tales operaciones pueden ser un importante y útil vehículo para capacitación local y para asistir a las instituciones nacionales en hacer la transición de la emergencia hacia el desarrollo. Esto ayuda también a preparar a esas mismas instituciones, para enfrentar futuras emergencias, donde el aprovisionamiento y la logística serán siempre elementos de gran envergadura al planificar la respuesta.
- Ha demostrado que las intervenciones de educación a gran escala pueden ser un elemento inmediato de una respuesta a la emergencia, y no estar limitadas a la reconstrucción post-crisis. En Afganistán, la respuesta para re-iniciar la educación para todos fue una de las primeras intervenciones lideradas por la Administración Interina y la comunidad internacional.

Génesis de la Operación BTS y errores tempranos

La planificación inicial empezó a principios de diciembre de 2001 y fue inevitablemente una experiencia retardada, a la luz de la complejidad de la

situación local. En este punto, la guerra en Afganistán recién había terminado y el nuevo gobierno de transición todavía no se había acordado. El equipo de UNICEF estaba también en las etapas iniciales de su despliegue. El primer equipo logístico arribó a Pakistán el 1 de diciembre, para ser confrontado por los más apremiantes asuntos de proveer abasto nutricional, de salud y para el invierno, y establecer los sistemas logísticos para movilizar y monitorear dichos abastos. Los elementos críticos de la sección de adquisiciones, la de educación y las nacientes secciones de logística operaban todos por separado. El flujo de información, al interior y entre la oficina afgana y las oficinas de apoyo en Nueva York y Copenhague, era restringido; obstaculizado nada menos que por la falta de comunicaciones confiables y disponibles en un país con poca infraestructura.

La división de abasto de UNICEF tenía que identificar, adquirir, ensamblar, empacar y distribuir miles de kits educacionales, para los 1.8 millones de niños viviendo en un país en el que los recursos humanos y financieros y la infraestructura, habían sido seriamente debilitados por una guerra de años. Al ver el volumen de los suministros en cuestión, se hizo obvio que UNICEF estaba encarando uno de los mayores retos de su vida y claramente enfrentaba dificultades mayores para tratar con la magnitud de la operación. Diez mil cajas, proporcionando materiales de enseñanza y aprendizaje para 800,000 niños, fueron llevadas por aire desde la bodega de UNICEF en Copenhague. Pero eso estaba lejos de ser suficiente. Además, se veía también que las provisiones ordenadas a los proveedores pakistaníes no serían suficientes para cubrir los requerimientos, los cuales estaban en constante cambio debido a la incertidumbre sobre la cantidad de niños en edad escolar de Afganistán (inicialmente estimada en un millón, saltando luego a 1.5 y luego a aproximadamente 1.8 millones). Para finales de diciembre, UNICEF encaraba un

plazo de dos meses y medio (para la apertura de las escuelas el 23 de marzo), para recibir, empacar y distribuir los suministros. Basándose en las promesas de los proveedores, de un plazo de entrega de 6 semanas, UNICEF planeó empezar las operaciones el 15 de febrero, sobre un plan de distribución que aún no estaba escrito, con datos que no estaban inmediatamente disponibles, e implementado por recursos humanos e infraestructura logística que aún estaban en desarrollo.

Dotándose de personal

En enero, la oficina del país tenía solo a dos personas de logística, uno en Islamabad como coordinador y uno en Peshawar, cerca de la frontera paquistaní/afgana. UNICEF tenía una necesidad apremiante de personal adicional. Sin embargo, cuando el nuevo gobierno anunció que BTS iba a ser uno de los pilares de su programa de reconstrucción, la operación tomó de inmediato dimensiones políticas. UNICEF hizo un público compromiso de proporcionar los suministros necesarios antes del 23 de marzo de 2001, e inmediatamente destacó personal de categoría superior al lugar. La operación BTS se reformó a sí misma, tomando un mayor enfoque logístico; y las solicitudes de recursos originadas en la oficina de logística, tenían ahora mucho más peso.

El principal aparato de recursos humanos en Nueva York que cubría el sur de Asia, fue temporalmente reubicado en Islamabad para facilitar y expedir el reclutamiento para BTS. Para mediados de febrero, el equipo logístico de BTS había reclutado a 11 oficiales de logística, que entre ellos tenían experiencia de campo en casi todas las mayores y más complejas operaciones de emergencia, desde Bosnia en 1992.

Planeamiento de distribución y la base de logística de Nowshera

La prioridad principal fue desarrollar un plan de distribución que, aunque complejo, fuera coherente y fácil de entender. Para los propósitos de planeamiento, los oficiales de programas de educación no tenían datos reales



UNICEF/Roger LeMoigne

Centro de embalaje de Nowshera

de distribución con los cuales trabajar, excepto por un sondeo de 1999 de la UNESCO. Por ello, el planeamiento se finalizó tomando la figura de 1.8 millones obtenida por UNICEF y dividiéndola entre los porcentajes de población de cada región, dándonos entonces una idea de cuántos kits se necesitaban y en dónde. Para el desglose por lenguajes, UNICEF buscó expertos locales y estableció un porcentaje promedio de Dari/Pashto para cada provincia. Esto fue un elemento crítico para la distribución de libros de texto. Para el número de maestros, UNICEF tomó la cantidad de estudiantes y la dividió dentro de 35. Para la cantidad de escuelas, se tomó la figura de 1 por 70.

El primer elemento clave en la red de distribución, fue el establecimiento de un gran centro de logística, donde se podían recibir los cargamentos de suministros, empacarlos en kits y despacharlos. Un centro de embalaje se estableció en el pueblo de Nowshera, en la provincia de la frontera noroccidental. Perteneció a la Célula Logística Nacional (NLC, por sus siglas en inglés), una organización gubernamental manejada por oficiales militares pakistaníes y civiles. NLC subcontrató toda la mano de obra (guardias, empacadores y cargadores), así como los servicios de alimentación. Los trabajadores fueron contratados en dos turnos, y la supervisión del taller corrió a cargo de personal de bodegas, que voló desde Copenhague. En menos de dos meses, la bodega de Nowshera produjo 50,000 kits educativos, a una tasa de dos cajas por minuto. Adicionalmente, bodegas más pequeñas en Tayikistán y Uzbekistán produjeron más de 10,000 kits, 400 kits recreacionales y 600 carpas escolares.

Diseño de los kits

La Sección de Educación de UNICEF proporcionó la lista original de ítems que serían dados a los estudiantes, maestros y escuelas. La Sección de Logística tradujo esas listas a forma de kits y se les dio carta blanca para cambiar ítems o número de ítems, a fin de hacer el ejercicio logísticamente factible. Se diseñó un kit genérico para los grados 1 a 6, de manera que pudiera priorizarse para cumplir el plazo del 23 de marzo; así como kits para maestros y para escuelas. Cualquier componente especializado seguiría después. Esto hizo la tarea logísticamente posible.

Adicional a los kits, UNICEF adquirió unos 6 millones de libros de texto, para ser distribuidos en forma simultánea. Estaban conformados por unos 86 títulos en dos diferentes lenguajes, e incluían guías para los maestros.

Distribución

Los centros en este caso eran: Kabul, Herat, Mazar-i-Sharif, Jalalabad y Kandahar; lugares que tenían oficinas de UNICEF, logísticos y bodegas. Cada centro cubría un número de provincias y recibió un total de kits para las provincias combinadas. En general, UNICEF proporcionó el transporte desde los centros hacia las zonas de descarga, pero ese no fue siempre el caso. En Kabul, personal del cuerpo de paz de la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) fue utilizado para trasladar hacia las zonas de descarga y hacia escuelas individuales. En Mazar-i-Sharif, el Centro Conjunto de Logística de la ONU (UNJLC, por sus siglas en inglés) organizó vuelos en helicóptero hacia las zonas de descarga. Más allá de las zonas de descarga,

UNICEF proporcionó dinero, ya fuera a los oficiales de educación distritales o a los asistentes de distribución contratados por UNICEF. Este dinero sirvió para el pago de transporte por medio de vehículos más pequeños, automóviles privados, burros y cargadores, y también permitió a UNICEF instalar unos 250 pequeños centros de almacenamiento a nivel distrital. En otras áreas de Afganistán, UNICEF pudo trabajar con ONG tales como el Comité Sueco para Afganistán. En cada caso, el modo de transporte se dejó a criterio del oficial de logística en cada centro. Siendo Afganistán tan geográficamente diverso, no se intentó un sistema único que cubriera todas las necesidades.

Problemas encontrados

i. Adquisiciones:

1. Surgieron problemas con la calidad de algunos de los suministros adquiridos localmente, debido al corto plazo de entrega y a los altos volúmenes exigidos.
2. Los proveedores locales fueron a menudo demasiado optimistas sobre las fechas de entrega, causando frecuentemente que las líneas de embalaje se quedaran sin suministros y forzando a UNICEF a tomar medidas urgentes, tales como contratar aviones adicionales para transportar los ítems demorados desde los países vecinos.
3. En algunos casos, los tiempos de entrega de los suministros fueron subestimados.

ii. Distribución:

Afganistán estaba todavía en fase de emergencia y era el final del invierno. La infraestructura (tanto humana como física) había sido destruida por años de guerra. La logística involucrada en distribuir los kits, abarcó los extremos de la tecnología: de aviones y helicópteros a taxis, carretas, burros y cargadores. Cientos de camiones fueron usados para transportar los kits a Kabul, para de ahí distribuirlos a los centros provinciales. Personal de UNICEF estuvo en contacto diario con casi 100 proveedores y fabricantes, para dar seguimiento e identificar problemas. Miles de trabajadores de salud involucrados en la red nacional de inmunización, fueron movilizados para ayudar a distribuir los kits. Se encontraron incontables obstáculos: obtener certificados de exención; obtener los permisos de aduana en tiempo; negociar cargos por demora y almacenamiento en puertos; carreteras inundadas; identificar los puntos focales locales y asegurarse de que estuviesen listos para recibir los suministros y simultáneamente coordinar operaciones en varios países.

Capacitación

Uno de los objetivos de BTS era ayudar a capacitar al Ministerio de Educación de Afganistán. En julio de

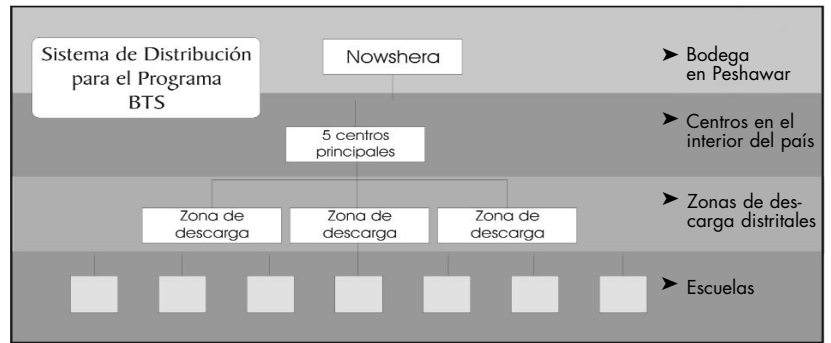
2002, UNICEF identificó y dejó fuera de uso un muy dañado centro industrial, que ya pertenecía al Ministerio de Educación y había sido el centro de producción de mobiliario escolar. UNICEF gastó US\$50,000 en rehabilitar lo que hoy se llama el Centro de Logística del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se entregaron seis bodegas de UNICEF al Ministerio, para formar el centro neural de las operaciones de abastecimiento y distribución para las escuelas en todo el país. Bajo la supervisión del personal de la División de Abastecimiento de UNICEF, la nueva fuerza de trabajo -todos afganos- fue entrenada en administración de bodegas, el uso de bases de datos y seguridad y salud básicas. UNICEF instaló un salón de clases en la bodega, equipado con 20 computadoras, y proporcionó clases de actualización en el sitio.

Un asunto delicado fue el emplear a mujeres en la bodega. UNICEF quería asegurar que al menos algunos de los 200 nuevos empleos estuvieran al alcance de las mujeres. De acuerdo con las costumbres locales, las mujeres no podían trabajar en la misma habitación con los hombres; así que las bodegas fueron divididas con simples láminas plásticas, de forma que las mujeres pudieran trabajar en la línea de producción con el nivel requerido de privacidad.

Conclusión

Se han aprendido lecciones, algunas veces de la manera difícil. Se han probado y adoptado nuevas ideas. En Iraq será la primera vez que el modelo de BTS se exporte fuera de Afganistán y ya hay marcadas diferencias en cómo

La cadena básica de distribución fue diseñada de la siguiente manera:



UNICEF está planeando proceder. La operación de abastecimiento para la educación en Afganistán, especialmente el centro de logística en Kabul, representa una nueva modalidad en logística de emergencia. El objetivo es asistir a los países en transición para cerrar la brecha entre la emergencia y el desarrollo, creando capacidad nacional para que un país se vuelva autosuficiente en el planeamiento, producción y distribución de suministros educacionales y de otros tipos. Cuando se hace un compromiso, se despliega personal clave y se proporciona respaldo de alto nivel, UNICEF puede moverse de manera increíblemente rápida y efectiva. En el caso de Afganistán, UNICEF hizo todo lo posible para que las cosas sucedieran. Los elementos institucionales que permiten que un proyecto de tan alto impacto ocurra, pueden tener efecto de onda a través de una organización. En el caso de UNICEF, BTS ha puesto a las operaciones de logística de nuevo en el mapa. Recientemente, han habido discusiones de alto nivel sobre

cómo se supone que los profesionales de logística encajen en los futuros esquemas. Aunando la reconocida habilidad de UNICEF para las adquisiciones, con una nueva metodología de logística, da un buen augurio para un futuro operacional que solo puede describirse como predeciblemente impredecible.

Paul Molinaro es Oficial de Logística para Afganistán y coordinó la logística para las tres operaciones de BTS.

Email: pmolinaro@unicef.org

Sandie Blanchet es Oficial de Comunicación para la División de Abastecimiento de UNICEF.

Email: sblanchet@unicef.org

Para más información, visite: www.unicef.org/emerg/Afganistan/index_8178.html (en inglés). Detalles del concepto 'Escuela en una Caja' están en: www.unicef.org/supply/index_cpe_education.html

