



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva
Período de sesiones anual
Roma, 18-22 de junio de 2018

Distribución: general	Tema 6 del programa
Fecha: 11 de mayo de 2018	WFP/EB.A/2018/6-H/1*
Original: francés	Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos
<i>*Publicado nuevamente por razones técnicas el 8 de junio de 2018</i>	Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es/>).

Informe del Auditor Externo sobre el aumento y la reducción del nivel de recursos en las operaciones de emergencia

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre el aumento y la reducción del nivel de recursos en las operaciones de emergencia" (WFP/EB.A/2018/6-H/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2018/6-H/1/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

Coordinador del documento:

Sr. R. Bellin
Director de la Oficina del Auditor Externo
Tel.: 066513-2392



AUDITORÍA EXTERNA DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

INFORME DEL AUDITOR EXTERNO
SOBRE EL AUMENTO Y LA REDUCCIÓN
DEL NIVEL DE RECURSOS EN LAS
OPERACIONES DE EMERGENCIA

Ejercicio de 2017

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: WFP-2017-9

ÍNDICE

RESUMEN.....	4
I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA.....	5
II. LISTA DE RECOMENDACIONES.....	8
III. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES.....	10
IV. INTRODUCCIÓN.....	11
V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	13
1. Definición de situación de emergencia.....	13
2. Gestión de las situaciones de emergencia.....	16
2.1. Objetivo de la activación.....	16
2.2. Consecuencias operacionales de la activación.....	18
3. Preparación para las situaciones de emergencia.....	20
4. Financiación de las situaciones de emergencia.....	21
4.1. Datos financieros consolidados.....	21
4.2. Enfoque del costo global.....	24
4.3. Financiación para emergencias.....	25
5. Gestión de los recursos humanos en las situaciones de emergencia.....	27
VI. AGRADECIMIENTOS.....	33
Lista de las siglas utilizadas en el presente documento.....	34

RESUMEN

La cuestión del aumento y la reducción del nivel de recursos en las operaciones de emergencia es uno de los problemas más complejos con que se enfrenta el PMA porque, de hecho, incide directamente en su actividad básica —la intervención ante crisis—, así como su capacidad para estabilizar su actuación y retirarse luego paulatinamente de los lugares menos prioritarios.

El número creciente de situaciones de emergencia y, sobre todo, su duración cada vez mayor llevaron al Auditor Externo a interrogarse sobre la naturaleza de los recursos administrativos que el PMA podía desplegar para optimizar su acción.

Se trata de una esfera en la que aún es posible hacer progresos, ya sea mediante un control exhaustivo de los costos, condición necesaria para obtener una mayor visibilidad y, por tanto, para lograr un compromiso real por parte de los donantes, o mediante una mayor flexibilidad en el recurso a los expertos en emergencias.

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y ENFOQUE DE LA AUDITORÍA

1. Tal como se comunicó en las cartas de notificación de fechas 13 de julio de 2017 y 1 de diciembre de 2017, un equipo de tres auditores externos realizó en la Sede del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Roma una misión de verificación en varias fases, a saber: del 11 al 15 de septiembre de 2017, del 18 al 20 de octubre de 2017 y del 22 al 26 de enero de 2018. Además, todas las misiones sobre el terreno programadas en las oficinas exteriores durante el ejercicio económico 2017-2018¹ contribuyeron a la preparación del presente informe. La finalidad de esta auditoría era examinar la capacidad del PMA para redimensionar sus recursos en una situación de emergencia, sobre todo al comienzo y al final de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3, entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017².

2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y de conformidad con el Artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la auditoría externa del PMA se ha encomendado al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas (*Cour des comptes*) de Francia para el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.

3. El mandato del Auditor Externo se establece en el Artículo XIV del Reglamento Financiero del PMA y en el Anexo de dicho Reglamento, así como en la solicitud de candidaturas para el puesto de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, en particular la oferta técnica detallada aprobada por la Junta Ejecutiva, constituyen las atribuciones de este mandato.

4. El Auditor Externo es responsable de comprobar las cuentas del PMA (Artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular observaciones, si así lo desea, acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, del sistema de contabilidad, de los controles financieros internos y, en general, de la administración y gestión del PMA (Artículo 14.4 del Reglamento Financiero).

5. De conformidad con el Artículo 3.1 del Reglamento Financiero, el Director Ejecutivo es responsable de la gestión financiera de las actividades del PMA y rinde cuentas a la Junta al respecto.

6. Se preparó una carta de encargo junto con la entonces Directora Ejecutiva para garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se entendieran claramente. Además, antes de cada auditoría, el Auditor Externo comunica a la Secretaría el alcance de las actividades de auditoría que se dispone a realizar.

7. El presente informe forma parte del plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA durante su segundo período de sesiones ordinario de 2016, celebrado en noviembre, en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2017 y junio de 2018. De conformidad con sus atribuciones, cada año el Auditor Externo debe elaborar un informe de auditoría sobre los estados financieros del PMA (que se presenta a la Junta para aprobación), acompañado de un dictamen sobre las cuentas, dos informes, sobre las realizaciones y la regularidad de la gestión del PMA, también denominados "informes de auditoría de los resultados" (que se presentan a la Junta para examen) y 10 cartas sobre asuntos de gestión que se preparan después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales u oficinas en los países). El Auditor Externo también examina el proyecto de informe anual sobre la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.

¹ Despachos Regionales de El Cairo y Johannesburgo; Oficinas del PMA en Kenia, Zimbabwe, Líbano, Estado de Palestina, Turquía, Nepal, Malawi y Ucrania.

² Desde octubre de 2012, el PMA clasifica sus intervenciones de emergencia según una escala de tres niveles (véase el párrafo 19).

8. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre auditorías de resultados y de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales que figuran en el anexo de ese Reglamento. Estas normas requieren que el Auditor Externo lleve a cabo la auditoría cumpliendo las normas deontológicas pertinentes, ejerciendo su juicio profesional y haciendo gala de pensamiento crítico durante la auditoría.

9. La auditoría tenía como objetivos principales determinar:

- si la gestión de los recursos desplegados en las situaciones de emergencia era sólida y se sometía a medidas de control interno específicas;
- si el PMA tenía la capacidad para controlar, en un contexto en el que se registraban cada vez más intervenciones de emergencia y de mayor duración, el nivel de recursos que se había de asignar al comienzo y al final de una operación, y
- si eran eficaces los mecanismos operacionales destinados a facilitar el despliegue de los recursos al comienzo y la reducción de estos en el momento de la desactivación.

10. Cada una de las observaciones y recomendaciones se debatieron con el personal pertinente, en particular con el de la Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis (OSE). La reunión de cierre de la auditoría se celebró el 8 de marzo de 2018 en presencia del Director de Servicios de Emergencias. La dirección confirmó la validez de los hechos expuestos. En este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, que se facilitaron por escrito el 23 de marzo de 2018.

11. En las auditorías que se llevan a cabo de conformidad con las normas internacionales, los resultados y el cumplimiento se examinan con arreglo a criterios adecuados y se analizan las causas de las variaciones que pueda haber respecto de estos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría consiste en describir la materia o el asunto en cuestión, esto es, la información o actividad que debe medirse. Este asunto puede tener diversas formas y distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que el asunto en cuestión sea adecuado, debe poder definirse de tal modo que sea posible medirlo de forma sistemática en función de criterios previamente establecidos y ser objeto de procedimientos que permitan reunir elementos probatorios suficientes y adecuados para fundamentar el dictamen o la conclusión de la auditoría³.

12. El asunto examinado en la presente auditoría son las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3. Estas se activan cuando los recursos de las oficinas en los países son insuficientes y su buen funcionamiento constituye un indicador de la capacidad del PMA para redimensionar sus recursos en períodos de crisis aguda. Se entiende por recursos los instrumentos y capacidades principales que se necesitan para afrontar esas situaciones: financiación para emergencias, despliegue de recursos humanos adicionales, existencias de productos y materiales y medios para la toma de decisiones, la coordinación y la supervisión.

13. Con el fin de analizar la capacidad del PMA para redimensionar sus recursos, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de sus objetivos, a saber: objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Para la consecución de cada tipo de objetivo, los programas se centran en productos de diferente índole: los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados, lo cual requiere una evaluación más cualitativa, y los objetivos estratégicos se ponen de manifiesto en los efectos previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los

³ ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

logros, los resultados y los efectos previstos definidos en el marco lógico son los criterios básicos que se usan en la evaluación de las realizaciones de la intervención.

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar la información necesaria para entender la situación • Elaborar una lista de suficiente personal de reserva cualificado disponible para el despliegue en una situación de emergencia • Sensibilizar a los donantes en la fase inicial y disponer de fondos de reserva que puedan movilizarse inmediatamente • Establecer plataformas regionales de logística y reservas preventivas de productos (Mecanismo para fomentar las compras a término [MFCT], módulo mundial de acción agrupada de logística) • Estipular contratos preliminares con proveedores de servicios informáticos y financieros • Encontrar a asociados fiables y adecuados • Adaptar los procedimientos internos a unos plazos ajustados • Definir por adelantado las funciones, simplificar los procedimientos administrativos y definir claramente la delegación de facultades • Elaborar normas claras relativas a la detección y la remisión de los casos de fraude • Instaurar un sistema de seguridad del personal y los activos del PMA 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantificar y clasificar las necesidades • Seleccionar a los beneficiarios (número, índole y ubicación) • Contratar o desplegar a los empleados necesarios (número y competencias) • Reasignar a los empleados durante la reducción de la intervención • Elegir las modalidades de intervención • Definir las actividades posteriores a la situación de emergencia • Utilizar los módulos de acción agrupada y recurrir a los ofrecimientos de asistencia externa • Establecer, de ser necesario, nuevas suboficinas • Colaborar con los organismos y agentes pertinentes • Garantizar una supervisión y un apoyo eficaces por parte de la Sede y las oficinas regionales • Garantizar el seguimiento de las operaciones y la presentación de los informes correspondientes • Obtener datos exactos y suficientes, difundirlos y detectar cualquier anomalía 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar una intervención inmediata y adecuada • Gestionar la reducción de escala de las intervenciones y la transición hacia actividades de fomento de la resiliencia • Garantizar la disponibilidad de recursos (financieros, humanos, de suministros y de infraestructura) • Garantizar el acceso a alimentos sanos y nutritivos • Crear sinergias mediante el establecimiento de asociaciones sólidas (efecto de apalancamiento) • Facilitar la comunicación y la coordinación (cadena de mando) • Preservar la credibilidad y la reputación del PMA • Reducir al mínimo las pérdidas financieras y los casos de fraude • Garantizar unos controles internos sólidos, no obstante el contexto de emergencia • Cumplir las obligaciones de rendición de cuentas ante los donantes
Logros	Resultados	Efectos

Fuente: Auditor Externo

14. El Auditor Externo consideró todos los procesos más generales en los que se enmarca la gestión de emergencias, o sea, el marco de gestión de la resiliencia a escala institucional del PMA, que constituye el Apéndice 1 del protocolo establecido por el PMA para activar las intervenciones de emergencia (OED 2015/014), de fecha 17 de julio de 2015. En ese contexto, la resiliencia se define como la capacidad continua para alcanzar los objetivos estratégicos y operacionales, incluso cuando el PMA debe afrontar cambios, amenazas o perturbaciones en su actividad ordinaria.

II. LISTA DE RECOMENDACIONES

15. Las recomendaciones se clasifican por orden de prioridad:

- **Prioridad 1.** Cuestión fundamental que requiere la atención inmediata de la dirección.
- **Prioridad 2.** Cuestión de control menos urgente que la dirección debe abordar.
- **Prioridad 3.** Cuestión respecto de la cual los controles podrían mejorarse y que se señala a la atención de la dirección.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Definición de situación de emergencia	2	Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda articular más claramente las situaciones de emergencia del PMA y del Comité Permanente entre Organismos: a) mediante el establecimiento, en un protocolo revisado, de los criterios que permiten al PMA definir el nivel de emergencia independientemente de las decisiones del Comité Permanente entre Organismos, y b) cuando las decisiones de ambos organismos difieran, (por ejemplo, en el caso de una operación de nivel 3 activada únicamente por el PMA), mediante la elaboración de un memorando específico, remitido a la atención de los donantes, en el que se expongan las razones de la diferencia de valoración.
Gestión de las situaciones de emergencia	1	Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda definir con mayor claridad las condiciones establecidas en el protocolo de activación de las intervenciones de emergencia, en particular mediante: a) el establecimiento de una duración máxima —aunque sea indicativa— para la fase inicial de una crisis; b) la exposición detallada de los objetivos (externos o internos) que el PMA prevé alcanzar; c) la simplificación de la cadena de mando; d) la revisión del formato de los informes obligatorios, y e) la especificación de los criterios y las etapas del proceso de desactivación.
Preparación para las situaciones de emergencia	1	Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se amplíe el alcance de las medidas de preparación, en particular mediante: a) la definición de las responsabilidades de los despachos regionales en materia de supervisión de la aplicación <i>in situ</i> de la Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia; b) la sistematización, según se dispone en el protocolo, de la referencia, presente en las evaluaciones de los directores en los países, al grado de puesta en práctica de las medidas de preparación; c) la incorporación, en los registros de riesgos, de las medidas de mitigación específicas para los riesgos de fraudes y pérdidas que puedan plantearse en una situación de emergencia.
Datos financieros	1	Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda establecer una herramienta financiera que permita dar cuenta del costo global efectivo consolidado de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3.

Ámbito	Prioridad	Recomendaciones
Datos financieros	2	Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se lleve a cabo una serie de análisis financieros para: a) definir y cuantificar el esfuerzo presupuestario adicional destinado a las situaciones de nivel 2 y 3 a raíz de la intervención del despacho regional y de la Sede, y b) establecer, según sea adecuado, cauces de financiación más específicos y no sujetos a restricciones.
Recursos humanos	1	Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se establezca una herramienta de seguimiento, ampliada y centralizada, de los empleados del PMA que pueden desplegarse en situaciones de emergencia, y que se formalice su doctrina de empleo.
Recursos humanos	1	Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que en la evaluación del desempeño de los directores en los países y los directores regionales se tenga en cuenta su capacidad para contribuir a las actividades de adaptación de los recursos humanos del PMA cuando se produce una crisis.
Recursos humanos	1	Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se traduzcan rápidamente en acciones concretas los debates celebrados en 2017 acerca de las funciones de apoyo y los planes innovadores que deberían ponerse en marcha para aumentar la flexibilidad de los equipos en una situación de emergencia (incentivos, mentorías, estrategia de capacitación a largo plazo destinada al personal dotado de gran potencial para trabajar en la esfera de las emergencias, etc.).

III. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

16. En el informe del Auditor Externo sobre la gestión de las grandes intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central (WFP/EB.A/2015/6-G/1, de abril de 2015), también denominadas intervenciones de nivel 3, se formularon siete recomendaciones. La Secretaría y el Auditor Externo consideraron que todas ellas se habían aplicado total o parcialmente.

- En la primera recomendación se alentaba a fortalecer el seguimiento de los criterios con que se activa una emergencia de nivel 3 (magnitud, complejidad, urgencia, capacidades y riesgo para la reputación). En los casos examinados se facilitaron los documentos necesarios para seguir de cerca el proceso de toma de decisiones.
- En la segunda recomendación se exhortaba a realizar un seguimiento más metódico de las actas de las reuniones del Equipo de tareas sobre estrategias. Como se demuestra en este informe, se han realizado progresos recientemente, pero convendrá permanecer atentos a este aspecto.
- La tercera recomendación versaba sobre la mejora de los procesos de retroinformación. Los últimos informes demuestran que este proceso se maneja bien por lo que atañe a los plazos y el contenido.
- En la cuarta recomendación se alentaba al PMA a que actualizara la información disponible en el sitio OPWeb para garantizar una información completa sobre sus operaciones en curso. La existencia de una dependencia específica (Dependencia de Gestión de la Información sobre las Operaciones) en la OSE permite actualmente dar una visibilidad excelente a las operaciones del PMA. Además, actualmente se está rediseñando el sitio para mejorar su integración en el sistema mundial de información del PMA.
- La quinta recomendación exhortaba al PMA a que presentara información financiera específica sobre las intervenciones de nivel 3. Si bien es cierto que los informes normalizados de los proyectos proporcionan información detallada sobre cada proyecto y le dan visibilidad, este informe demuestra que aún pueden hacerse progresos en lo tocante a la consolidación y la clasificación de los gastos.
- La sexta recomendación trataba sobre el fortalecimiento de la capacidad del PMA para movilizar a los donantes. El establecimiento de una red de oficiales dedicados a esta función (oficiales/coordinadores encargados de las relaciones con los donantes) constituye un paso adelante efectivo, aunque todavía no se haya elaborado ningún informe de actividad específico para medir el valor añadido que esa red proporciona al PMA.
- En la séptima recomendación se pedía que se prestara más atención a los riesgos consignados en el registro central de riesgos y relacionados con la sobrecarga de los recursos del PMA cuando se incrementa el número de situaciones de emergencia. Sobre este particular, la revisión actual de los protocolos de activación y la posibilidad de instaurar una dependencia de fomento de la capacidad constituirán, como también se demuestra en este informe, factores importantes para garantizar la sostenibilidad y la durabilidad del sistema de intervención ante emergencias extremas.

IV. INTRODUCCIÓN

17. En el protocolo establecido por el PMA para activar una intervención de emergencia (OED 2015/014), de julio de 2015, se entiende por emergencia una situación en la que es patente que se ha producido un acontecimiento extraordinario o una serie de acontecimientos que provocan sufrimiento —o que plantean una amenaza inminente para la vida humana— y a los que el gobierno interesado no está en condiciones de hacer frente.

18. Estas situaciones corresponden principalmente a dos categorías de operaciones que se contemplan en el Estatuto del PMA⁴. La categoría de operación de emergencia (OEM) se considera parte de las tareas tradicionales del PMA relacionadas con su labor fundamental. La categoría de operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) abarca el suministro de ayuda alimentaria para satisfacer las necesidades a largo plazo durante un período superior a 24 meses. Las OPSR suelen tomar el relevo de las OEM. Una tercera categoría de actividades del PMA puede contribuir a intervenir en las situaciones de emergencia. Se trata de las operaciones especiales (OE), que se ejecutan sobre todo para “reconstruir y mejorar la infraestructura de transporte y logística con el fin de permitir la distribución puntual y eficiente de ayuda alimentaria para satisfacer en especial las necesidades en situaciones de urgencia prolongadas de socorro”⁵.

19. Las situaciones de emergencia deben cumplir una serie de normas de intervención específicas y se clasifican en tres niveles. Las intervenciones de nivel 1 pueden gestionarse con los medios de intervención de la oficina en el país interesada, habitualmente con el apoyo del despacho regional correspondiente. Todo país en el que se ponga en marcha una OEM u OPSR se clasifica *de facto* en el nivel 1. Las intervenciones de nivel 2 requieren un aumento a nivel regional del apoyo a los recursos y capacidades disponibles de la oficina en el país en cuestión. Las intervenciones de nivel 3 requieren la movilización de los recursos de intervención del conjunto del PMA: se trata de las principales intervenciones de emergencia coordinadas desde la Sede para prestar asistencia a las oficinas en los países o los despachos regionales interesados. Las emergencias de nivel 2 y 3 se declaran sobre la base de cinco criterios: magnitud, complejidad, urgencia, capacidad (del PMA para intervenir ante la crisis) y riesgo para la reputación. Su activación está supeditada a una decisión del Director Ejecutivo y, en el caso concreto de las operaciones de nivel 3, a una prórroga justificada, de ser necesario, cada tres a seis meses.

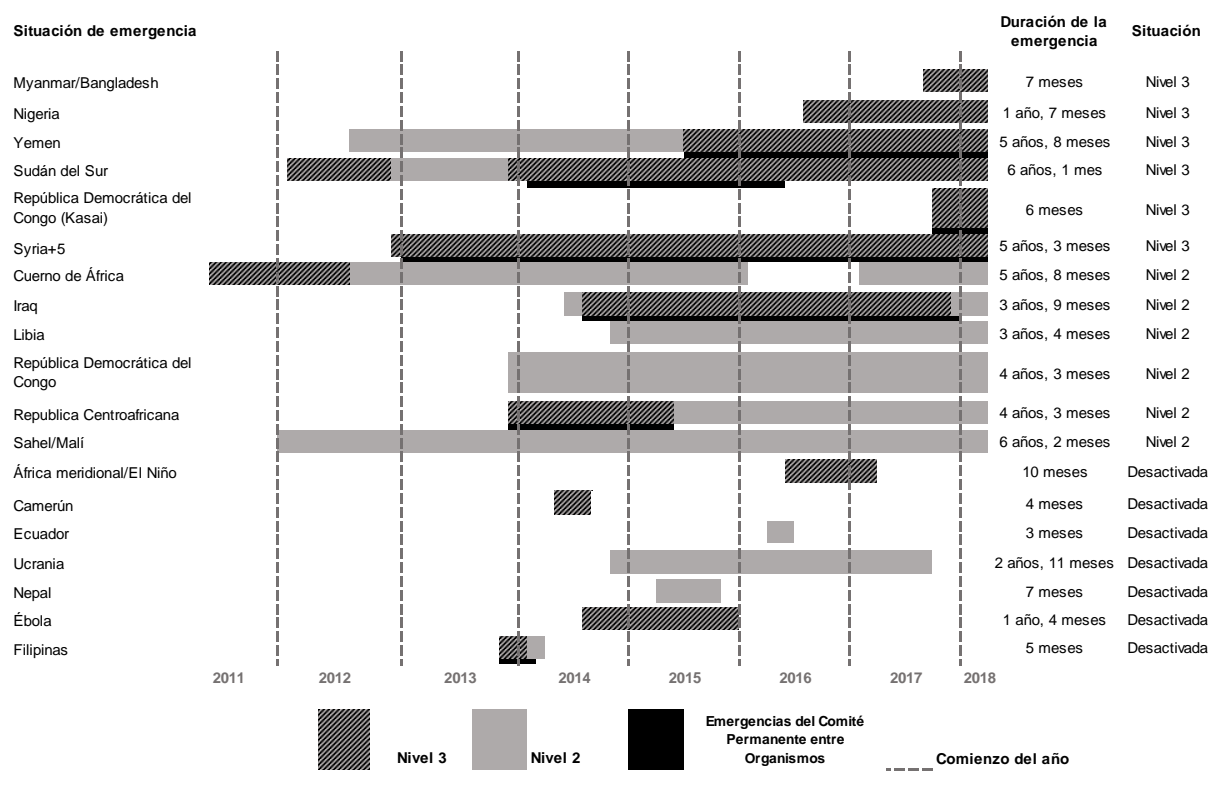
20. Desde 2012, el PMA debe afrontar un número creciente de situaciones de emergencia que requieren un aumento de los recursos locales. La mayoría, causadas por conflictos prolongados, se desencadenan después de varios meses o años, en tanto que otras sobrevienen de manera más ocasional, a raíz de acontecimientos climáticos. En diciembre de 2017, el PMA gestionó simultáneamente seis intervenciones de emergencia de nivel 3 y seis de nivel 2.

21. Entre enero de 2012 y diciembre de 2017, el PMA efectuó 19 activaciones —y únicamente siete desactivaciones— de intervenciones de emergencia de nivel 2 o 3 (Filipinas, Camerún, epidemia de ébola, Nepal, Ecuador, África meridional, Ucrania).

⁴ Categorías válidas hasta la aplicación cabal de la nueva estructura de planificación y organización de las operaciones que se contempla en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021.

⁵ Artículo II.2 del Estatuto (Artículo II.2 del Reglamento General).

Gráfico 1. Activación y desactivación de intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3 desde julio de 2011 (al 31 de marzo de 2018)



Fuente: Auditor Externo, sobre la base de la información disponible en los informes normalizados de los proyectos.

22. La multiplicación de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3 ejerce una presión considerable sobre los recursos del PMA y conlleva un riesgo de sobrecarga de los mismos. Desde el punto de vista de la financiación, en 2016 el PMA recibió 5.800 millones de dólares EE.UU. en contribuciones, cantidad que correspondía solo al 67 % de sus necesidades totales teóricas. El 51 % de estos fondos⁶ se asignó a intervenciones de nivel 2 y 3 que el Programa tenía a su cargo. En lo tocante a los recursos humanos, en 2016 prestaron servicio sobre el terreno en situaciones de emergencia 4.966 empleados⁷, es decir, un tercio de la fuerza de trabajo del PMA. El contexto extremadamente inestable y difícil de estas intervenciones, así como sus limitaciones de tiempo, los ingentes despliegues de personal y la necesidad de un proceso rápido de toma de decisiones ponen a dura prueba la eficacia de los controles internos del Programa. A veces, el PMA debe intervenir en algunos países sin el apoyo de una oficina en el país preexistente o ha de recurrir a técnicas innovadoras, como durante la operación realizada en Siria, para la cual hubo que poner a punto nuevas modalidades de entrega por vía aérea. Las preocupaciones relativas a la seguridad revisten gran importancia: los disturbios en Juba (Sudán del Sur) tuvieron como consecuencia el saqueo de 4.600 toneladas de alimentos almacenados por el PMA; el mismo año, cinco conductores del PMA resultaron muertos en el ataque contra un convoy en la República Árabe Siria.

23. La fase inicial de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3, esto es, su activación, constituye un momento crucial de la operación: el PMA debe asegurar una intervención casi inmediata mediante el despliegue de los medios adecuados en términos tanto cuantitativos como cualitativos, al tiempo que ejerce un control riguroso de sus actividades. La fase de desactivación de la emergencia también es una fase esencial para el

⁶ Véase el siguiente enlace: http://publications.wfp.org/en/annual-report/2016/section_2.html.

⁷ Informe Anual de las Realizaciones de 2016.

PMA, aunque se examine con menos frecuencia. Requiere una transición definida y planificada con esmero, a fin de permitir la reconstrucción de las regiones afectadas por la crisis.

24. El PMA es consciente de los graves riesgos que amenazan estas operaciones, que constituyen tanto su actividad fundamental como el ámbito en el que mayor peligro corre su reputación. La labor de revisión de las directivas relativas al despliegue de recursos es incesante, en particular en lo tocante al protocolo de activación de las intervenciones de emergencia de fecha 17 de julio de 2015 (OED 2015/014), cuyos límites operacionales se han determinado en parte gracias a las enseñanzas extraídas de la experiencia. El PMA aún debe resolver las disyuntivas que se plantean en la organización de sus recursos humanos, con objeto de garantizar una mayor disponibilidad y flexibilidad de sus equipos. La ambición del presente informe es contribuir a los debates en curso dentro del Programa, teniendo en cuenta las constataciones realizadas durante las misiones anuales del Auditor Externo.

V. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

1. Definición de situación de emergencia

25. La cuestión de la relación entre la definición de situación de emergencia del PMA y la utilizada por el Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas sigue abierta. El PMA define las situaciones de emergencia como situaciones críticas en las que resulta patente que se ha producido un acontecimiento extraordinario que representa una amenaza directa para la vida humana. Estas situaciones provocan en la vida de las comunidades perturbaciones y sufrimientos, a causa de la escasez de alimentos o de la falta de acceso a los mismos, a los que el gobierno interesado no está en condiciones de hacer frente⁸. Según el protocolo (OED 2015/14), esta definición se aviene con la del Comité Permanente entre Organismos, que hace referencia a crisis humanitarias repentinas provocadas por desastres naturales o conflictos que requieren la movilización de todo el sistema de las Naciones Unidas (nivel 3)⁹.

26. Inicialmente, el objetivo del sistema de activación de las operaciones de nivel 3 del Comité Permanente entre Organismos era mejorar las intervenciones humanitarias de emergencia durante los dos desastres naturales acaecidos a principios del decenio de 2010: el terremoto en Haití, en 2010, y las inundaciones generalizadas en Pakistán, en 2011. El protocolo de activación original permitió asignar de forma prioritaria recursos a los grupos temáticos de las Naciones Unidas para intervenir en esas crisis, poner en marcha el

⁸ Protocolo de activación de las intervenciones de emergencia del PMA (OED2015/014).

⁹ “Los Directores del Comité Permanente entre Organismos han acordado que las grandes crisis humanitarias de repentino surgimiento provocadas por desastres naturales o conflictos que requieren la movilización de todo el sistema (llamadas emergencias de Nivel 3/N3) han de ser objeto de *una Activación del entero sistema humanitario de emergencia* (en adelante, ‘activación del N3’), para garantizar una respuesta más efectiva a las necesidades humanitarias de las poblaciones afectadas. Esta medida excepcional sólo se aplicará a las circunstancias excepcionales donde la gravedad justifica una movilización por encima de los niveles normalmente requeridos, sin dejar de reconocer la complementariedad de los sistemas humanitarios”. Fuente: Activación del entero sistema humanitario de emergencia: Definición y procedimientos, 13 de abril de 2012, p. 1.

Mecanismo interinstitucional de intervención rápida¹⁰ y asignar recursos del Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia (CERF)¹¹.

27. Más tarde el Comité Permanente entre Organismos revisó su definición y, para declarar una emergencia de nivel 3, decidió basarse en cinco criterios: la escala (dimensión de las zonas afectadas, número de afectados o potencialmente afectados, número de países afectados por la crisis), la urgencia (importancia de los desplazamientos de población, intensidad de los conflictos armados, tasa de mortalidad), la complejidad (múltiples niveles de emergencia, múltiples países afectados, presencia de múltiples actores, dificultad de acceso para el personal humanitario, riesgos altos para el personal), la capacidad de intervención local (crisis en un Estado débil, capacidad insuficiente de las oficinas en los países y los despachos regionales) y el riesgo para la reputación (visibilidad y atención de los medios de comunicación, expectativas de los donantes). El protocolo de activación del PMA emplea la misma terminología sin detallar el contenido de los diferentes criterios.

28. Según la definición de situación de emergencia de nivel 3 elaborada por el Comité Permanente entre Organismos, no está previsto que una intervención de nivel 3 permanezca activa durante toda la crisis¹². Su finalidad es garantizar que su respuesta a la crisis sea global. En 2015, en un documento del Comité Permanente entre Organismos¹³ se consideraba que estas intervenciones no deberían prorrogarse después de los primeros tres meses. Las prórrogas debían ser de carácter excepcional y no superar los nueve meses (es decir, un período total máximo de un año). No obstante, el Comité Permanente entre Organismos autoriza a los distintos organismos de las Naciones Unidas a prorrogar por su cuenta estas intervenciones según la índole y la duración de la emergencia de que se trate.

29. Así pues, aunque el PMA debe informar al Comité Permanente entre Organismos cuando activa una intervención de nivel 3, los dos mecanismos permanecen desvinculados desde el punto de vista administrativo (una emergencia que para el Comité Permanente es de nivel 3 puede no serlo para el PMA, y viceversa). El resultado de todo ello es la posible falta de visibilidad para los donantes. La clasificación en el nivel 2 o el nivel 3 no estaba pensada para captar la atención de los donantes, pero en la práctica constituye un factor que estos tienen en cuenta para asignar los fondos. Para sortear esta limitación, el PMA podría precisar la naturaleza de sus intervenciones recurriendo a sus propias definiciones, que no deberían confundirse con las del Comité Permanente entre Organismos y permitirían a sus

¹⁰ El Mecanismo interinstitucional de intervención rápida se basa en el compromiso de los organismos de las Naciones Unidas de destacar a personal con experiencia, incluido en una lista de reserva y capacitado en gestión de emergencias de nivel 3. El Mecanismo es una combinación de las capacidades individuales de cada organismo para ejecutar una intervención humanitaria rápida, pero no es un equipo común ni al que puedan recurrir todos los organismos de las Naciones Unidas. Cuando se activa, no está previsto desplegar a los integrantes de todas las listas de los distintos organismos, pero todos los organismos convienen en prepararse para un posible despliegue. Fuente: "Inter-Agency Rapid Response Mechanism (IARRM)", *Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda Reference Document*, 10 de diciembre de 2013. Véase el siguiente enlace: <https://www.interaction.org/sites/default/files/IARRM%20concept%20note%2011Dec2013.pdf>.

¹¹ El CERF es uno de los tres fondos comunes —junto con el fondo humanitario común y el fondo para la acción en casos de emergencia— de los cuales el PMA puede beneficiarse para sus proyectos. Se instituyó en 2005 y su finalidad es proporcionar asignaciones para las operaciones de respuesta rápida y las intervenciones de emergencia infrafinanciadas. El CERF está dotado con 450 millones de dólares y entre 2009 y 2013 concedió 825 millones de dólares al PMA; aunque este monto supone una asignación presupuestaria modesta en comparación con los recursos globales de que dispone el PMA, en ese mismo período la mayoría de las asignaciones del CERF destinadas a organismos individuales fueron a parar al PMA. Fuente: "WFP's Use of Pooled Funds for Humanitarian Preparedness and Response (2009–2013): A strategic evaluation", *Evaluation Report*, Volumen I, OEV, diciembre de 2014.

¹² "El período de activación [...] inicialmente no debe exceder los 3 meses. La prioridad será retomar lo antes posible los métodos habituales de trabajo del sistema humanitario, bajo un fuerte liderazgo nacional. Lo ideal sería que durante este período el sistema pusiera en marcha las capacidades requeridas y que la respuesta se recuperara durante el proceso, de manera que la activación no tenga que ser ampliada." Fuente: *Activación del entero sistema humanitario de emergencia: Definición y procedimientos*, 13 de abril de 2012.

¹³ "What does the IASC Humanitarian System-Wide Level 3 Emergency Response Mean in Practice? Agreeing on a common understanding of the L3-Response", sitio web del Comité Permanente entre Organismos, 2015.

asociados identificar inmediatamente la índole de sus actividades. Merece la pena considerar la creación de nuevas categorías (“intervención inmediata de nivel 3” para el comienzo de una crisis e “intervención de nivel 3” para su gestión a medio plazo), tal como se contemplan en la reciente decisión del Comité Permanente entre Organismos del 17 de diciembre de 2017. Por lo tanto, también en este caso es importante saber si el PMA estaría en condiciones, y en qué condiciones, de definir por su cuenta la duración de cada una de estas fases, independientemente de la designación atribuida por el Comité Permanente entre Organismos. **El PMA, habida cuenta de que desea conservar su margen de maniobra para la activación de una intervención de emergencia, sea cual sea el reconocimiento que esta reciba del sistema de las Naciones Unidas, debería tomar decisiones más claras, definiendo sus propios criterios, que podrán diferir de los del Comité Permanente entre Organismos y tener consecuencias operacionales concretas por lo que respecta a la gestión de las crisis.**

Cuadro 1. Intervenciones de emergencia del PMA y el Comité Permanente entre Organismos activadas y desactivadas a enero de 2018

Intervenciones de emergencia de nivel 3 del PMA	Intervenciones de emergencia de nivel 3 del Comité Permanente entre Organismos
<ul style="list-style-type: none"> • República Democrática del Congo (6 de octubre de 2017) • Myanmar/Bangladesh (activada el 22 de septiembre de 2017) • Noreste de Nigeria (activada el 19 de agosto de 2016) • Sudán del Sur (8 de febrero de 2012) • República Árabe Siria y refugiados sirios (14 de diciembre de 2012) • Yemen (3 de julio de 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • República Árabe Siria (15 de enero de 2013, prorrogada hasta marzo de 2018) • Iraq (12 de agosto de 2014, prorrogada hasta el final de 2017) • Yemen (1 de julio de 2015, hasta marzo de 2018) • República Democrática del Congo (activada en octubre de 2017 por seis meses)
Intervenciones de nivel 3 del PMA desactivadas	Intervenciones de nivel 3 del Comité Permanente entre Organismos desactivadas
<ul style="list-style-type: none"> • Filipinas (activada el 12 de noviembre de 2013, desactivada el 10 de marzo de 2014) • República Centroafricana (activada el 13 de mayo de 2013, desactivada el 5 de junio de 2015) • Ébola (activada el 14 de agosto de 2014, desactivada el 23 de octubre de 2017) • Iraq (activada el 10 de noviembre de 2014, desactivada el 30 de noviembre de 2017) • África meridional: sequía por el fenómeno de El Niño (activada el 12 de junio de 2016, desactivada el 13 de marzo de 2017) 	<ul style="list-style-type: none"> • República Centroafricana (activada el 12 de diciembre de 2013, desactivada el 13 de mayo de 2015) • Filipinas (activada el 14 de noviembre de 2013, desactivada el 11 de febrero de 2014) • Sudán del Sur (activada el 11 de febrero de 2014, desactivada el 5 de mayo de 2016)

Fuente: Comité Permanente entre Organismos, “Agenda Transformativa del Comité Permanente entre Organismos”, sitio web consultado el 22 de febrero de 2018. Véase el siguiente enlace: <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda/news-public/l3-iasc-system-wide-response-activations-and-deactivations>.

Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda articular más claramente las situaciones de emergencia del PMA y del Comité Permanente entre Organismos: a) mediante el establecimiento, en un protocolo revisado, de los criterios que permiten al PMA definir el nivel de emergencia independientemente de las decisiones del Comité Permanente entre Organismos, y b) cuando las decisiones de ambos organismos difiera, (por ejemplo, en el caso de una operación de nivel 3 activada únicamente por el PMA), mediante la elaboración de un memorando específico, remitido a la atención de los donantes, en el que se expongan las razones de la diferencia de valoración.

2. Gestión de las situaciones de emergencia

2.1. Objetivo de la activación

30. En el protocolo actual para activar intervenciones de emergencia (OED 2015/014), de julio de 2015 (sujeto a los proyectos de enmienda que el PMA estaba examinando en el momento de realizarse la auditoría), se definen el concepto de emergencia, las diferentes categorías de emergencia, los criterios de activación, el proceso de gestión adaptado a cada nivel, en particular la cadena de mando y el reparto de responsabilidades (responsabilidad y rendición de cuentas), los órganos de coordinación que deben reunirse, la función de la Sede en materia de apoyo, los procedimientos que deben seguirse desde la alerta hasta la activación y, por último, las modalidades generales de desactivación.

31. Cuando se realizó la auditoría, en el protocolo no se distinguía entre la capacidad para afrontar un aumento muy rápido en los recursos al comienzo de una crisis y la capacidad para la gestión de recursos a medio plazo, con el fin de consolidar una intervención sobre el terreno¹⁴. Como consecuencia de ello, la clasificación en el nivel 2 o el nivel 3 ya no está reservada para las situaciones de crisis extrema o de nueva emergencia, pero puede seguir aplicándose, en el curso del tiempo, a situaciones relativamente estables o al menos continuas: por ejemplo, las intervenciones de nivel 2 en el Sahel/Malí, en el Cuerno de África o en la República Democrática del Congo, que se activaron hace más de cinco años, o las situaciones de emergencia de nivel 3 en la República Árabe Siria y Sudán del Sur, que continúan desde hace más de cinco años. **El PMA se beneficiaría si definiera mejor la duración de una operación en su fase inicial de intervención inmediata, distinguiéndola de la fase de consolidación.** Sobre la base de la experiencia acumulada por el PMA desde su creación, una estimación fiable de la fase inicial de reacción rápida no parece un objetivo viable. Tal vez esa duración no pueda determinarse de manera homogénea *a priori*, dado que depende de cada situación específica, pero podría ser objeto de una meta indicativa, que entrañe la elaboración de un memorando justificativo en caso de que se supere.

¹⁴ A diferencia de la distinción que hace el Comité Permanente entre Organismos desde su decisión del 17 de diciembre de 2017.

Cuadro 2. Duración de las intervenciones de emergencia activadas y desactivadas entre 2012 y 2017 (situación al 31 de marzo de 2018)

Situación de emergencia	Estado de la emergencia	Duración de la emergencia
Myanmar/Bangladesh	Nivel 3	7 meses
Nigeria	Nivel 3	1 año y 7 meses
Yemen	Nivel 3 (antes nivel 2)	5 años y 8 meses
Sudán del Sur	Nivel 3	6 años y 1 mes
República Democrática del Congo (Kasai)	Nivel 3	6 meses
Siria + 5	Nivel 3	5 años y 3 meses
Cuerno de África	Nivel 2 (antes nivel 3)	5 años y 8 meses
Iraq	Nivel 2 (antes nivel 3)	3 años y 9 meses
Libia	Nivel 2	3 años y 4 meses
República Democrática del Congo	Nivel 2	4 años y 3 meses
República Centroafricana	Nivel 2 (antes nivel 3)	4 años y 3 meses
Sahel/Malí	Nivel 2 (antes nivel 3)	6 años y 2 meses
El Niño	Desactivada (nivel 3)	10 meses
Camerún	Desactivada (nivel 3)	4 meses
Ecuador	Desactivada (nivel 2)	3 meses
Ucrania	Desactivada (nivel 2)	2 años y 11 meses
Nepal	Desactivada (nivel 2)	7 meses
Ébola	Desactivada (nivel 3)	1 año y 4 meses
Filipinas	Desactivada (nivel 3, nivel 2)	5 meses

Fuente: Auditor Externo, sobre la base de los informes normalizados de los proyectos.

32. Actualmente para renovar una intervención de nivel 2 o 3 no se determina una duración máxima. El resultado es una tendencia natural del PMA a mantener un nivel de alerta elevado, sobre todo con objeto de no perder la atención de la comunidad de donantes y evitar así una posible desmovilización que podría inducir a una reducción de la financiación. Esto puede dar lugar a cierta confusión respecto al objetivo de emplear los términos “nivel 2” o “nivel 3”: **cuando se activa una situación de emergencia, el PMA se encuentra dividido entre un objetivo implícito relativo a la comunicación, destinada principalmente a captar la atención de la comunidad internacional sobre una situación nueva o especialmente grave que podría requerir una intervención excepcional, y otro objetivo, formalizado en los protocolos pero de facto no exclusivo, relativo a las limitaciones operacionales y destinado básicamente a activar procedimientos específicos de gestión de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3. Estos dos objetivos, tan diferentes (sensibilizar y prestar apoyo a la gestión operacional) y cuyo logro depende de la activación, podrían beneficiarse si se redefinieran y diferenciaran.**

33. Por lo que respecta a los aspectos operacionales, las consecuencias directas de la activación de las intervenciones de nivel 2 o 3, si se tienen en cuenta todas las entrevistas realizadas en las oficinas sobre el terreno, parecen ser limitadas en lo tocante a la modificación de los cauces de gestión habituales. La mayor participación del despacho regional y la Sede en la prestación de apoyo material y humano es la principal consecuencia concreta de una activación. Sin embargo, en la práctica, ni el despacho regional ni la Sede esperan la clasificación en el nivel 2 o 3 para desplegar los recursos adicionales si estos son necesarios. La índole de los cauces de financiación (véase más abajo) no se ve modificada por una reorientación hacia el nivel 2 o 3. En esta clasificación se tiene en cuenta una necesidad comprobada previamente *in situ*. Los directores de los despachos regionales reconocen de buen grado que no podrían denegar recursos a una oficina en el país que

solicita su asistencia solo porque su solicitud de asistencia no concierne a una operación de nivel 2 o 3. Se pudieron identificar únicamente tres consecuencias de naturaleza operacional derivadas de la aplicación del protocolo de activación (respecto de una meta relacionada con la comunicación con los donantes).

2.2. Consecuencias operacionales de la activación

34. La primera atañe a la cadena de mando. Los planes de mando, variables según el nivel de la emergencia, se explican en el apéndice 1 del protocolo de activación. En una situación de nivel 1, el director de la oficina en el país rinde cuentas al director regional de la eficacia y eficiencia de la ejecución de las operaciones. En una situación de nivel 2, el director regional rinde cuentas directamente al Director Ejecutivo del PMA. Sin embargo, la mayoría de las veces la responsabilidad concreta de las operaciones incumbe a un coordinador de emergencias, que, en la práctica, es el director de la oficina en el país. Por lo que atañe al nivel 3, el responsable directo es el Director Ejecutivo y este puede delegar la supervisión de las operaciones a su Jefe de Gabinete. Ahora bien, el director regional es designado director de la intervención sobre el terreno y en este caso también se designa a un coordinador de emergencias. Tal como están las cosas, este reparto de responsabilidades no tiene en realidad consecuencias prácticas: algunos interlocutores entrevistados en los despachos regionales se sorprendieron de las distinciones que la clasificación en el nivel 2 o 3 comportaban en materia de cadena de mando. La activación de una intervención de emergencia de nivel 2 induce al director regional a reforzar la supervisión que en principio debe ejercer, en cualquier circunstancia, sobre las oficinas en los países, pero no modifica la naturaleza de esa labor. En una situación de nivel 3, el director regional ha de rendir cuentas de la gestión operacional de la intervención en calidad de “director de la intervención coordinada a nivel central”, pero tanto si es el director o solo el supervisor, como en la situación de nivel 2, debe rendir cuentas en todos los casos y su actuación no es en el segundo caso menos importante que en el primero. La distinción que se propone en el protocolo entre los conceptos de rendición de cuentas y de responsabilidad es muy abstracta, por no decir inefectiva, para los agentes principales. **La simplificación y el esclarecimiento de estos conceptos redundaría, por lo tanto, en beneficio de la cadena de mando.**

35. La segunda consecuencia operacional atañe a la índole de los órganos de coordinación internos y los informes que deben presentarse. De hecho, la activación de intervenciones de nivel 2 y 3 supone un cambio administrativo importante, puesto que para el PMA comporta la obligación de reunir, para las intervenciones de nivel 2, un equipo de tareas operacional presidido por el director regional y, para las de nivel 3, ese mismo grupo presidido por el Jefe de Gabinete del Director Ejecutivo y un equipo de tareas especial sobre estrategias presidido por el Director Ejecutivo o su representante. En la práctica, las actas de las reuniones del equipo de tareas operacional demuestran que todas las personas que deberían participar sistemáticamente en estas reuniones no siempre están disponibles y que, por lo tanto, el formato de los encuentros varía según las necesidades operacionales. La escasa participación de los responsables clave (Jefe de Gabinete, Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Servicios para las Operaciones, Director Ejecutivo Adjunto) y sus representantes confiere a la Directora de Servicios de Emergencia un papel central para garantizar la misión del equipo de tareas operacional como órgano de toma de decisiones a nivel central, aunque la Directora carece de autoridad jerárquica sobre los directores de los despachos regionales. En este contexto, el Director Ejecutivo instituyó en 2017 un puesto de adjunto del Subdirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Servicios para las Operaciones, para fortalecer, en particular, la supervisión de las emergencias. Además, las actas de las reuniones del equipo de tareas sobre estrategias no se formalizaban de manera sistemática hasta hace poco, a pesar de lo recomendado en la auditoría externa anterior. **El formato de las reuniones del equipo de tareas operacional, en lo que respecta al número y la función de los participantes, se beneficiaría si se le confiriera más flexibilidad (que debería determinar su presidente en función de las necesidades operacionales) y si las actas del equipo de tareas sobre estrategias se formalizaran y levantarán de manera homogénea.**

36. La tercera consecuencia operacional guarda relación con la conveniencia de facilitar el uso de una lista de reserva específica de oficiales y consultores (véase más abajo), que constituye el único procedimiento “excepcional” relacionados con los recursos humanos que puede activarse en caso de transición de una situación del nivel 2 al nivel 3.

37. Actualmente, el protocolo del PMA no prevé criterios ni detalles de las etapas de que consta la desactivación de una situación de emergencia, ya se trate de una situación de nivel 3 que pasa al nivel 2 o de una de nivel 2 que pasa al nivel 1, o bien de una retirada total del PMA, como en el caso de Ucrania.

Ejemplo de desactivación en Nepal

La intervención de emergencia en Nepal, tras el terremoto que azotó el país en 2015, estuvo clasificada como de nivel 2 durante un total de siete meses. A lo largo de toda la crisis se previó un redimensionamiento a la baja. Las actas de las reuniones del equipo de tareas operacional dan cuenta de varios criterios de valoración en apoyo de esa decisión, que sin embargo se retrasó a causa de la inminencia del monzón y del clima de agitación política del verano de 2015. La reducción de las necesidades de asistencia, el aumento de la escala de los programas de transferencias de base monetaria en lugar de las distribuciones de alimentos como resultado de la recuperación de los mercados nacionales y la estabilización de la seguridad en el país fueron los principales factores determinantes. A nivel intermedio, algunas dependencias consideraron que la decisión de reducir los recursos se había tomado de forma algo abrupta. Esta sensación empeoró por el hecho de que varias dependencias, a causa de vacantes no previstas, se quedaron sin jefe y con escaso personal directivo. Además, muchas dependencias expresaron su pesar por la partida repentina del personal internacional, que lógicamente tuvo poco tiempo para traspasar adecuadamente las tareas en curso al personal de la oficina. En conjunto, la oficina demostró su capacidad para comenzar eficazmente el proceso de reducción de recursos. La dotación de personal se redujo al nivel que tenía antes de la intervención de emergencia de 2015 (128 empleados al 1 de diciembre de 2015, frente a los 137 del año anterior). Los lugares provisionales a nivel regional en los que se habían ejecutado las operaciones se suprimieron rápidamente.

Ejemplo de desactivación en el Iraq

Después de los tres años de conflicto posteriores a la declaración de la emergencia de nivel 3 en el Iraq, la oficina del PMA, según los memorandos de decisión y las actas de las reuniones del equipo de tareas operacional, se benefició de un incremento de los recursos y del establecimiento de mecanismos flexibles¹⁵, que le permitieron atender, como promedio durante toda la emergencia, al 79 % de los beneficiarios seleccionados por el PMA¹⁶. En 2017, el Iraq se encontraba en una situación de postconflicto. Además, el número de personas que necesitaban asistencia humanitaria también se había reducido como resultado de la disminución del número de desplazados internos y de la mayor capacidad de recuperación rápida adquirida por los pueblos recién liberados. La relación entre el redimensionamiento a la baja de los recursos en el Iraq en noviembre de 2017 y el mantenimiento del nivel 3 por parte del Comité Permanente entre Organismos hasta noviembre de 2017 fue objeto de debate entre varios responsables del PMA encargados de realizar un análisis del nivel de emergencia requerido, pero no se incluyó en el memorando de decisión en virtud del cual se redujeron luego los recursos destinados al Iraq. De hecho, si bien el Comité Permanente entre Organismos decidió mantener el nivel 3, el PMA adoptó la decisión de rebajar la emergencia al nivel 2.

¹⁵ En particular, el Mecanismo interinstitucional de intervención rápida, que permite al PMA proporcionar raciones de respuesta inmediata a las familias desplazadas.

¹⁶ Cálculos del Auditor Externo, sobre la base de los tableros de gestión.

Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda definir con mayor claridad las condiciones establecidas en el protocolo de activación de las intervenciones de emergencia, en particular mediante: a) el establecimiento de una duración máxima —aunque sea indicativa— para la fase inicial de una crisis; b) la exposición detallada de los objetivos (externos o internos) que el PMA prevé alcanzar; c) la simplificación de la cadena de mando; d) la revisión del formato de los informes obligatorios, y e) la especificación de los criterios y las etapas del proceso de desactivación.

3. Preparación para las situaciones de emergencia

38. La política en materia de preparación para la pronta intervención en emergencias del PMA comprende un conjunto de procedimientos y herramientas denominado “Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia”¹⁷. Estos procedimientos deben permitir un conocimiento detallado de los riesgos existentes a nivel de oficina en el país. Todos los riesgos —naturales, de seguridad, para la salud, políticos, etc.— se determinan a este nivel. **En la situación actual, el despacho regional desempeña solo una función de coordinación de la labor de retroalimentación y no una función de control.**

39. Uno de los aspectos tratados en la “Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia” es la elaboración de una lista de comprobación detallada (medidas mínimas de preparación) que contenga todas las medidas de emergencia que deban tomarse, desglosadas por dependencia, y en la que se especifiquen los plazos de adopción y actualización, así como los responsables. La preparación y redacción efectiva de esta lista permiten asignar las distintas responsabilidades a todos los participantes a nivel global. Las medidas mínimas de preparación, sumadas a hipótesis de crisis más elaboradas, a un concepto operacional y a modalidades operativas estándar, sirven para organizar la continuidad de las actividades de la oficina en caso de crisis grave y disponer el despliegue operacional de la intervención de emergencia.

40. Sin embargo, contrariamente a lo que se dispone de forma explícita en el párrafo 9 de la directiva arriba mencionada, **en el programa de evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias (PACE) no se tiene en cuenta formalmente ni de manera sistemática como criterio de evaluación el grado de preparación para las emergencias.**

41. En las oficinas visitadas por el Auditor Externo no se catalogaron ni documentaron expresamente el **riesgo de fraude propio de las situaciones de emergencia**, aunque cuando el control —por ejemplo, de la actividad de los asociados, desde la transferencia de los productos por el PMA hasta su entrega y distribución a los beneficiarios— es un ámbito de riesgo identificable (por ejemplo, el año del terremoto en Nepal destaca por la proporción relativamente alta de pérdidas declaradas imputables a los asociados, esto es, el 38 % en 2015, frente al 10 % de 2016 y el 12 % de 2017)¹⁸.

¹⁷ Directiva núm. OM2014/003, de 17 de octubre de 2014, actualizada en 2017.

¹⁸ En las emergencias de nivel 2 y 3, algunos controles internos tienden a atenuarse de manera informal: en Malawi (nivel 3), el director adjunto firmó una orden por un valor que sobrepasaba su autoridad delegada, mientras el director estaba presente.

Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que se amplíe el alcance de las medidas de preparación, en particular mediante: a) la definición de las responsabilidades de los despachos regionales en materia de supervisión de la aplicación *in situ* de la Guía sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia; b) la sistematización, según se dispone en el protocolo, de la referencia, presente en las evaluaciones de los directores en los países, al grado de puesta en práctica de las medidas de preparación; c) la incorporación, en los registros de riesgos, de las medidas de mitigación específicas para los riesgos de fraudes y pérdidas que puedan plantearse en una situación de emergencia.

4. Financiación de las situaciones de emergencia

4.1. Datos financieros consolidados

42. El PMA no elabora datos financieros consolidados específicos para las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3 y no tiene previsto presentar informes sobre esos costos. Para el Programa la clasificación de una emergencia en el nivel 2 o el nivel 3 es una herramienta interna (aunque sea útil para la comunicación externa) destinada a concitar la atención de sus oficiales y aumentar las capacidades de apoyo para satisfacer las necesidades en una situación de emergencia. El PMA considera que la clasificación en uno u otro nivel no tiene un impacto directo en los cauces de financiación ni en la naturaleza de la rendición de cuentas mediante la presentación de información financiera a los donantes, ya que estas intervenciones se tratan como todas las demás operaciones del Programa.

43. La información financiera se presenta desglosada, en el Plan de Gestión, por categorías amplias de actividad, y en los estados financieros, por tipo de gasto, sin diferenciar entre intervenciones de emergencia de nivel 2 o 3 y otras intervenciones de emergencia.

44. De vez en cuando pueden crearse plataformas para comunicar información sobre los costos de las intervenciones de nivel 3¹⁹. Además, en 2015, el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva un informe sobre la gestión de grandes intervenciones de emergencia coordinadas a nivel central (WFP/EB.A/2015/6-G/1), es decir, las operaciones de nivel 3, en el que figuraba un cuadro del presupuesto global anual destinado a esas intervenciones. Ahora bien, la dirección del PMA no ha realizado el seguimiento ni ha puesto al día un cuadro como ese.

45. Para obtener el costo de las intervenciones de nivel 2 y 3, **la OSE invitó al Auditor Externo a remitirse a los informes normalizados de los proyectos**, indicándolos como los documentos relacionados específicamente con las situaciones de emergencia que se habían producido entre 2012 y 2016²⁰. El estudio de esos informes remite a su vez, por lo que atañe a cada situación de emergencia, a varios informes relativos a los subgrupos constituidos por los fondos para las OEM, las OPSR y las OE. Por ejemplo, en lo tocante a 2016, fue necesario remitirse a 24 proyectos diferentes para siete intervenciones de nivel 2 y a 40 proyectos diferentes para ocho intervenciones de nivel 3. Además, los informes normalizados de los proyectos los elaboran las oficinas en los países y se centran en un solo país y no en una zona geográfica, como puede ocurrir en las intervenciones de emergencia. Ello empaña ampliamente la visibilidad financiera de cada situación de emergencia y, con mayor razón, la capacidad para analizar un conjunto nutrido de datos financieros.

¹⁹ Véase un ejemplo en el siguiente enlace: <https://www.wfp.org/dashboards/yemen>.

²⁰ Cuestionario del 1 de diciembre de 2017, pregunta 1: "Facilite la lista detallada de todas las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3, indicando los gastos efectuados hasta la fecha en cada una". Respuesta de la OSE: "Véanse los informes normalizados de los proyectos"; pregunta 4, apartado 5: "Facilite la información financiera (en particular, los gastos efectuados) relativos a los proyectos ejecutados en el marco de intervenciones de emergencia de nivel 3". Respuesta de la OSE: "Véanse los informes normalizados de los proyectos".

46. El seguimiento de los datos financieros sobre las situaciones de emergencia en los informes normalizados de los proyectos comporta sesgos metodológicos importantes:

- El PMA asigna fondos a las OEM o a las OPSR²¹, que pueden realizarse ante emergencias de nivel 2 o 3, pero las operaciones destinadas a los países que se hallan en una situación de emergencia de nivel 2 o 3 pueden haberse puesto en marcha en una fecha anterior al comienzo de la emergencia.
- La designación de una situación de emergencia no implica forzosamente un cambio en el tipo de proyecto ejecutado por el PMA. Por tanto, el número de beneficiarios que figura en los informes normalizados de los proyectos no se corresponde únicamente con el de los beneficiarios de una intervención de emergencia.
- Los informes normalizados de un mismo tipo de operación (OEM, OPSR, OE) no guardan uniformidad. Entre los proyectos ejecutados por el PMA en Sudán del Sur, la OEM 200859²² no recibe el mismo seguimiento año tras año. En el informe de 2015 se da información solo sobre el nivel de las contribuciones de los donantes recibidas por el PMA, pero no sobre el número de beneficiarios previstos y efectivos; en cambio, en el informe correspondiente a 2016 sobre el mismo proyecto, se facilita información más completa acerca del número de beneficiarios previstos y efectivos y de las contribuciones recibidas, y se realiza una evaluación más general de los objetivos de la oficina en el país y de la ejecución de los proyectos. Así pues, en algunos informes normalizados falta información sobre el número de beneficiarios efectivamente asistidos por proyecto.
- La información relativa a los presupuestos aprobados y las contribuciones efectivamente recibidas por las oficinas en los países para la ejecución de proyectos figura siempre en los informes normalizados, con el detalle de los gastos efectuados. No obstante, los períodos no son uniformes: los estados de gastos que figuran al final de cada informe normalizado pueden abarcar el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de un año determinado, pero también corresponder a un período más corto del mismo año (como un semestre o un trimestre).

47. En resumen, los datos recabados mediante la agregación de los informes normalizados de los proyectos no pueden considerarse fiables. Un dato manejado por el Auditor Externo atañe al cambio en el número de beneficiarios de la ayuda de emergencia en intervenciones de nivel 2 y 3, que aumentaron de 19,5 millones en 2014 a 32,7 millones en 2016. Este incremento, que el Auditor Externo aconseja analizar con prudencia a causa de las deficiencias metodológicas en la forma de recopilar la información obtenida mediante los informes normalizados de los proyectos, se explica por el número de operaciones relativas a situaciones de emergencia de nivel 2 y 3 —que pasaron de 20 OEM y OPSR en 2014 a 34 en 2016— y por el aumento del número de beneficiarios asistidos respecto de los beneficiarios previstos, en particular en la República Árabe Siria, el Yemen y Sudán del Sur.

²¹ Estos dos tipos de proyectos pueden recibir el apoyo de las OE, que son operaciones de apoyo logístico o de construcción de infraestructura que favorecen la eficacia de las OEM y las OPSR. Por ejemplo, cuando los beneficiarios de los proyectos del PMA se encuentran en lugares inaccesibles, la entrega de alimentos resulta más fácil gracias a un puente aéreo o a la construcción de nuevas carreteras.

²² Operación de emergencia en respuesta al conflicto en Sudán del Sur 200859.

48. Hay otros documentos, como los tableros de gestión, en OpWeb²³, con los que se procura realizar el seguimiento de los beneficiarios que han recibido asistencia por mes o por trimestre, y presentar un estado de las contribuciones recibidas para financiar el proyecto, así como la tasa de financiación. No obstante, esos tableros no siempre están disponibles para todas las operaciones en países o zonas territoriales en situación de emergencia. Por otra parte, tampoco guardan uniformidad, y la información proporcionada es a veces desigual de una fecha a otra en un mismo país. Estos tableros de gestión, elaborados por país, se complementan con una reseña del país destinada a la comunicación externa con los donantes.

49. Al parecer existe un desfase entre la voluntad del PMA de comunicar información sobre los presupuestos asociados con las intervenciones de emergencia de nivel 3 y la imposibilidad de asociar exactamente a estas operaciones los datos financieros introducidos en los sistemas informáticos del PMA.

50. El caso de Nepal es un modo interesante de ilustrar esta situación. A pesar de la intensa labor de análisis de la experiencia realizada tras la desactivación del nivel 2, ni la oficina en el país, ni el despacho regional ni la Sede elaboraron formalmente un informe financiero adecuado sobre el costo total de la intervención de emergencia de nivel 2. El Auditor Externo intentó hacer una aproximación inicial calculando el costo de la operación sobre la base de la OEM 200668²⁴ establecida directamente para financiar la intervención (del 27 de abril de 2015 al 31 de enero de 2016) con un monto total de 34 millones de dólares. En una segunda aproximación, observó que había que agregar los gastos de otros programas, que no se habrían ejecutado de no haberse producido el terremoto; esos gastos se efectuaron principalmente a raíz del terremoto y ascendieron, solo en 2015, a 14,4 millones de dólares (OE 200448). En una tercera aproximación podía añadirse el incremento de los presupuestos de las otras operaciones de la oficina ejecutadas a raíz del terremoto durante la intervención de nivel 2²⁵. Por último, una cuarta aproximación, sobre la base de los costos globales, podía realizarse teniendo en cuenta los gastos permanentes del PMA en personal y activos asignados y movilizados para la gestión de la crisis (por ejemplo, los salarios del personal del Despacho Regional desplegado en Nepal, cuyo costo no se conoce). Así pues, el Auditor Externo considera que el enfoque de costos operacionales registrado por la OEM subestima en gran medida el costo efectivo que la intervención supone para el PMA. Este ejemplo demuestra que convendría definir mejor el concepto de costos totales de las intervenciones de emergencia de nivel 2 o 3.

51. Las situaciones de nivel 2 y 3 movilizan más de la mitad de los recursos del PMA, pero se conciben meramente como herramienta de gestión operacional interna, desvinculada de cualquier intento específico de rendición de cuentas financieras²⁶. Habida cuenta de la creciente importancia de estas situaciones en las operaciones del PMA, podría parecer necesario mejorar la labor de seguimiento de los gastos anuales para valorar mejor las nuevas limitaciones que la multiplicación de estas intervenciones podría entrañar.

Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda establecer una herramienta financiera que permita dar cuenta del costo global efectivo consolidado de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3.

²³ OPweb es el sitio intranet dedicado a las operaciones del PMA, en el que se centraliza la gestión de la información más importante sobre las operaciones.

²⁴ Asistencia alimentaria de emergencia a las poblaciones afectadas por el terremoto en Nepal, OEM 200668.

²⁵ En el programa en el país (PP) 200319, se constata entre 2014 y 2015 un incremento de los gastos cifrado en 1,8 millones de dólares y, luego, entre 2015 y 2016 un aumento adicional de 2,4 millones de dólares.

²⁶ Según la OSE, la clasificación en el nivel 2 o 3 se emplea como herramienta interna del PMA para incrementar la atención institucional y el apoyo estratégico que reciben las situaciones de emergencia en curso o inminentes. La clasificación en los niveles 2 y 3 no está concebida para establecer un vínculo con datos financieros.

4.2. Enfoque del costo global

52. A pesar de no poder contar con los costos globales consolidados, es posible llevar a cabo algunos análisis basados en los datos financieros anuales por proyecto presupuestario. Se emplearon los datos correspondientes al período 2014-2016, que representan poco más de 2.500 asignaciones presupuestarias a proyectos, relativas tanto a intervenciones de emergencia como a otras operaciones. Sobre la base de los datos financieros del PMA disponibles y después de que la OSE hubiera seleccionado los proyectos ejecutados en el marco de intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3²⁷, el Auditor Externo ha elaborado el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Datos financieros anuales por proyecto de 2014 a 2016 (millones de dólares)

	2014	2015	2016
Nivel 2			
Necesidades	667	996	1 537
Recursos	327	573	754
Necesidades no atendidas	51 %	42 %	51 %
Nivel 3			
Necesidades	2 201	2 920	3 080
Recursos	1 709	1 640	2 211
Necesidades no atendidas	22 %	44 %	28 %
Otros			
Necesidades	5 580	4 748	4 227
Recursos	3 006	2 640	2 842
Necesidades no atendidas	46 %	44 %	33 %
Total			
Necesidades	8 448	8 664	8 844
Recursos	5 042	4 853	5 807
Necesidades no atendidas	40 %	44 %	34 %
Recursos no dirigidos			
Intervenciones de emergencia de nivel 2	4,7 %	7,2 %	10,6 %
Intervenciones de emergencia de nivel 3	2,3 %	6,2 %	3,9 %
Otros	5,6 %	7,7 %	4,1 %

Fuente: Auditor Externo, según los datos presupuestarios de la Dirección de Presupuesto y Programación (RMB).

53. Los proyectos desarrollados en situaciones de emergencia representan un porcentaje cada vez mayor de los recursos movilizados por el PMA: del 40 % en 2014 al 51 % en 2016 (de los cuales el 13 % para intervenciones de nivel 2 y el 38 % para intervenciones de nivel 3)²⁸.

54. Las intervenciones de nivel 3 estuvieron considerablemente mejor financiadas que la media y las de nivel 2 recibieron una financiación ligeramente inferior a la media, en 2014 y 2016, pero no en 2015. No fue posible evaluar los factores que indujeron a los donantes a un comportamiento diferente entre las situaciones de emergencia y las que no lo eran, ya sea en cuanto a montos o a número de donaciones y donantes. Se necesitaría un análisis más

²⁷ Se seleccionaron 168 proyectos sobre una base anual (es decir, un proyecto plurianual se contó tantas veces como años de duración).

²⁸ **2014:** 327 (recursos, nivel 2) + 1 709 (recursos, nivel 3) / 5 042 = 40 %; **2016:** 754 (nivel 2) + 2 211 (nivel 3) / 5 807 = 51 %; 754 / 5 807 = 13 % y 2 211 / 5 807 = 38 %.

detallado para fundamentar la estrategia que el PMA aplica a los donantes.

55. Las intervenciones de emergencia de nivel 2 reciben más financiación con cargo a los recursos multilaterales no dirigidos (el 10,6 %, frente al 3,9 % de las de nivel 3), lo cual permite suponer que, como los donantes son más propensos a financiar prioritariamente las intervenciones de nivel 3 mediante contribuciones dirigidas, el PMA debe compensar asignando más recursos multilaterales no dirigidos a las intervenciones de nivel 2.

56. El enfoque prioritario del PMA en las situaciones de emergencia también puede apreciarse examinando las zonas en las que despliega una actividad presupuestaria más intensa. En 2016, nueve de las 10 oficinas con el mayor presupuesto para programas tenían en su cartera emergencias de nivel 2 o 3²⁹.

57. Estos análisis preliminares se basan en una metodología frágil debido a la falta de datos financieros consolidados a nivel institucional. Por tanto, los métodos empleados deberán mejorarse para reforzar la solidez y la pertinencia de los análisis.

58. **No obstante, esos métodos permiten demostrar el interés de aplicar un enfoque analítico financiero a las emergencias de nivel 2 y 3 y prueban la especificidad financiera de estas situaciones y la utilidad para la Sede de instaurar un marco de análisis apropiado. En particular, si se cuantificaran mejor los límites de la financiación de las intervenciones de nivel 2 y, por consiguiente, la mayor proporción de recursos no dirigidos que esas operaciones reciben, sería posible poner de relieve las tensiones propias de este tipo de situación y, por ende, concebir herramientas de financiación más apropiadas. Esto es aún más necesario en un contexto en que se acepta que la “desactivación de una emergencia de nivel 3 no implica cambio alguno en la gravedad de una situación” (Director Ejecutivo Adjunto, con motivo de la desclasificación de la emergencia en el Iraq del nivel 3 al nivel 2³⁰), para lo cual es preciso garantizar que el paso de un nivel a otro no comporte sistemáticamente una pérdida de capacidad financiera.**

4.3. Financiación para emergencias

59. Otra manera de abordar la capacidad del PMA para adaptarse a las situaciones de emergencia es analizar la utilización de los mecanismos de prefinanciación, ya sea en forma de préstamo (Mecanismo de préstamos internos para proyectos [MPIP]) o de anticipo (Cuenta de respuesta inmediata [CRI]). Mediante estos mecanismos las oficinas en los países, que no pueden esperar a que se les asignen donaciones, pueden beneficiarse de préstamos o anticipos. La Dirección de Presupuesto y Programación (RMB) estuvo en condiciones de agregar los datos financieros anuales relativos a ambos tipos de mecanismo, teniendo en cuenta los proyectos clasificados entre aquellos que contribuyen a llevar a término las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3.

²⁹ Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Chad, Malawi, Despacho Regional de Dakar, Etiopía, Níger, Nepal, Kenya.

³⁰ Mensaje dirigido a todo el personal, el 30 de noviembre de 2017: “the deactivation of the WFP level 3 emergency response statuses does not imply any change in the gravity of the situation” (con motivo de la desactivación del nivel 3 en la intervención de emergencia en el Iraq y la activación del nivel 2).

**Cuadro 4. Asignaciones financieras de mecanismos de prefinanciación
(en millones de dólares)**

	2014	2015	2016
Cuenta de respuesta inmediata (CRI)			
Total	182	164,2	215,2
Intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3	66,6	95,4	143,1
Proporción correspondiente a las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3 (en porcentaje)	36,6	58	66,5
Mecanismo de préstamos internos para los proyectos (MPIP)			
Total	1 092,8	777,5	1 072,4
Intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3	558,9	441,7	735,3
Proporción correspondiente a las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3 (en porcentaje)	51	567	69

Fuente: Auditor Externo, a partir de los datos presupuestarios de la RMB.

60. Por lo que atañe al MPIP, los préstamos otorgados para los proyectos en situaciones de emergencia de nivel 2 o 3 representan una parte cada vez mayor del monto global anual de los préstamos concedidos a proyectos, que pasó del 51,1 % en 2014 al 68,5 % en 2016. El MPIP es un sistema de préstamos internos cuyo límite de endeudamiento asciende a 570 millones de dólares. Este mecanismo es una ventanilla que no concede créditos ya disponibles, sino que autoriza gastos anticipados sobre la base de una contribución prevista o de una garantía secundaria. Cuando la contribución de que se trata se abona, sirve para reembolsar el anticipo garantizado por el MPIP. En 2016 se anticiparon 1.072,4 millones de dólares mediante el MPIP (179 anticipos para 68 operaciones).

61. También ha aumentado la utilización de la CRI para financiar intervenciones de emergencia; esta cuenta pasó del 36,6 % de anticipos anuales en 2014 al 66,5 % en 2016. Se trata de un fondo multilateral establecido en 1991 para financiar la asistencia inmediata (OEM, OEM de respuesta inmediata, OPSR, OEM centradas en la preparación para la pronta intervención). A diferencia del MPIP, es una verdadera ventanilla de crédito: los donantes la financian con contribuciones o reembolsos de los anticipos efectuados con cargo a esta cuenta, y el PMA solo puede emplear los fondos disponibles.

62. El valor anual promedio alcanzado por las contribuciones a la CRI de 2012 a 2017 fue de 63 millones de dólares, con un objetivo máximo fijado por la Junta Ejecutiva en su decisión 2014/EB.2/4 que asciende a 200 millones de dólares de contribuciones por año. En 2017, la CRI recibió 61,89 millones de dólares en contribuciones, incluida una transferencia de 15 millones de dólares procedente del fondo de igualación del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas. El saldo de apertura de la cuenta en 2017 registró un nivel bajo sin precedentes de 13,78 millones de dólares.

63. La CRI recibe cada vez más solicitudes, pero las contribuciones se están estancando. Las asignaciones abonadas aumentaron de 126 millones de dólares en 2012 a 154,23 millones de dólares en 2017 (+22 %), con un nivel máximo de 215,2 millones de dólares en 2016. Al mismo tiempo, las contribuciones permanecieron en un nivel bastante estable, de 56,2 millones de dólares en 2012 a 61,8 millones de dólares en 2017 (transferencia complementaria de 15 millones de dólares de la cuenta de igualación), es decir, +9,9 %.

64. El análisis según el cual las contribuciones no alcanzan el nivel de recursos de 200 millones de dólares fijado por la Junta Ejecutiva debe matizarse, porque el nivel de recursos se aprecia, según el Artículo 4.3 del Reglamento Financiero, teniendo en cuenta no solo las contribuciones de los donantes, sino también los reembolsos de los anticipos concedidos. En total, el nivel anual de recursos, compuesto de contribuciones *ex ante* de los donantes y contribuciones *ex post*, facilitadas para reembolsar las asignaciones destinadas a operaciones específicas, fue de 173,1 millones de dólares en 2016 y de 176,3 millones de

dólares en 2017³¹.

65. Las limitaciones del fondo se derivan más de la estructura de financiación de su nivel. Las contribuciones multilaterales no dirigidas conservan un nivel bajo, mientras que los Estados demuestran mayor voluntad para abonar a posteriori los reembolsos de anticipos cuando estos se han traducido en operaciones o actividades concretas. Por lo tanto, los donantes se muestran renuentes a apoyar totalmente el principio de una reserva de emergencia no dirigida.

66. **Habida cuenta de la evolución de la situación de la CRI y de las dificultades con que tropieza el PMA para reponerla, la función de esta cuenta en la financiación de situaciones de emergencia podría evaluarse de nuevo a la luz de las necesidades particulares derivadas de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3. Hasta la fecha, el PMA nunca se ha dotado de mecanismos propios, a los que podría recurrirse solo cuando se activa una intervención de emergencia extrema. Así pues, se podría considerar la posibilidad de establecer un subfondo para las contribuciones no asignadas a fines específicos y reservadas para ser utilizadas durante los primeros tres meses de una intervención inmediata de nivel 3; dicho fondo debería constituir al mismo tiempo una reserva operacional de emergencia y un incentivo a la movilización de recursos en el plazo muy limitado y circunscrito del comienzo de una crisis.**

Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se lleve a cabo una serie de análisis financieros para: a) definir y cuantificar el esfuerzo presupuestario adicional destinado a las situaciones de nivel 2 y 3 a raíz de la intervención del despacho regional y de la Sede, y b) establecer, según sea adecuado, cauces de financiación más específicos y no sujetos a restricciones.

5. Gestión de los recursos humanos en las situaciones de emergencia

67. La finalidad primordial del PMA es la intervención rápida y eficaz ante las emergencias alimentarias. Esta característica, propia de un organismo humanitario internacional, entraña forzosamente una presión sobre los recursos cuando hay que poder desplegar a sus actores sobre el terreno más allá de los medios habituales. En los últimos años, la combinación de un número creciente de emergencias de nivel 2 y 3, que suelen ser persistentes, y el carácter de los recursos humanos, que no pueden sobrecargarse indefinidamente, ha dado lugar a una mayor demanda de fuerza de trabajo en los países más vulnerables.

68. El registro central de riesgos del PMA pone de relieve que la proliferación de crisis humanitarias limita la capacidad del Programa para desplegar a empleados experimentados y capacitados para afrontar emergencias y provoca una sobrecarga de la dirección a expensas de otras operaciones. Esta incapacidad para satisfacer rápidamente las necesidades humanitarias es uno de los riesgos principales que afronta el PMA.

69. Esta situación implica que se ha de tener la capacidad para hacer el mejor uso de los equipos de despliegue inmediato y, de manera más general, para elaborar una lista de reserva adecuada, tanto cuantitativa como cualitativamente, con el fin de poder satisfacer eficazmente las necesidades. Actualmente esta función no es completamente eficaz. En 2017, la Dirección de Recursos Humanos (HRM) y la OSE encargaron la elaboración de un informe³² para estudiar la cuestión del despliegue inmediato de personal. Así pues, la auditoría

³¹ Sumando el saldo arrastrado del ejercicio anterior, los recursos totales ascienden a 228,9 millones de dólares en 2016 y a 190,1 millones de dólares en 2017.

³² "Diseñar un sistema de apoyo a las intervenciones rápidas para las situaciones de emergencia de nivel 2 y 3, que podría consistir en crear una lista interna de personal directivo y una lista interna de expertos técnicos, recurrir en mayor medida a los asociados de reserva y considerar la posibilidad de instituir un equipo de intervención rápida del PMA", *Rapid response work force planning* (Shaver, Bosch, mayo de 2017), Mandato de la auditoría, enero de 2017.

externa se realizó en un contexto cambiante, cuando los debates sobre este tema estaban muy avanzados, pero aún no se había llegado a una conclusión.

70. La principal herramienta de gestión de los recursos humanos desarrollada para atender las necesidades de intervención rápida es la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia³³, creada en mayo de 2014. Esta lista es objeto de críticas repetidas, sobre todo por parte de los auditores internos³⁴ y en las diversas versiones de los informes sobre las lecciones aprendidas a raíz de las intervenciones de emergencia. He aquí algunas de ellas:

- por lo que atañe a los criterios de admisión: la aplicación de los criterios de admisión a la lista de personal de reserva varía según el supervisor y no se puede garantizar que el desempeño profesional del candidato se tendrá en cuenta para incluirlo en la lista;
- por lo que atañe a su representatividad: la lista se confeccionó entre 2014 y 2016 y, aunque estaba abierta a todas las categorías de personal, en un 90 % estaba integrada por personal local; por eso existe el riesgo de que adolezca de falta de personal de alto nivel. La presencia de personal internacional, ya insuficiente, volvió a reducirse, porque en 2017 este representaba solo el 4,5 % de la fuerza de trabajo³⁵;

Cuadro 5. Composición de la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia de 2014 a 2017 (número de empleados)

	2014	2015	2016	2017
Personal internacional (de P-1 a D-1)	90	50	48	31
Consultores	71	58	54	86
Voluntarios de las Naciones Unidas	30	11	10	14
Oficiales nacionales (de A a C)	149	137	98	128
Servicios generales (de G-2 a G-7)	223	225	127	230
Titulares de contratos de servicios	185	160	126	192
Titulares de acuerdos de servicios especiales	2	2	9	7
Total	750	643	472	688
Proporción de personal internacional (en %)	12	7,7	10,1	4,5

Fuente: PMA, Dirección de Recursos Humanos

- por lo que atañe a la intensidad de uso: la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia cubrió solo el 19,9 % de las necesidades de despliegue del PMA³⁶ entre 2013 y 2017 (430 de 2.158 despliegues, véase el cuadro más abajo); por otra parte, la proporción de despliegues del personal incluido en la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia respecto de los que no

³³ La lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia se renueva anualmente, mediante un proceso de selección en el que las oficinas en los países y las direcciones del PMA eligen a sus candidatos y los despachos regionales y la Sede filtran esas solicitudes. Los integrantes de la lista de personal de reserva se contratan por un período de 3 a 12 meses para su despliegue en situaciones de emergencia.

³⁴ Informe AR/16/13.

³⁵ Las causas posibles son múltiples y difíciles de detectar: puede suceder que los agentes más experimentados sean inducidos a partir en misión a través de mecanismos más informales o que prefieran conservar su libertad de elección, presentando su candidatura solo para una emergencia específica; puede darse que haya una cierta renuencia a participar en intervenciones de emergencia en algunos contextos en los que los equipos están agotados; no necesariamente el reconocimiento del PMA se manifiesta de una forma adecuada, sobre todo en lo relativo a la promoción profesional, y, para acabar, en 2017 los cambios en el sistema informático tal vez fueron un obstáculo para la inscripción del personal en la lista de reserva.

³⁶ El concepto de "despliegue" se refiere al desplazamiento en sí y no a la persona; una misma persona puede ser "desplegada" varias veces.

están incluidos en esa lista varía mucho según las emergencias³⁷ (13 % en Nepal y en la República Centroafricana; 45 % en el Iraq), y

- por lo que atañe a la naturaleza de los despliegues: en el siguiente cuadro se muestra que el número de despliegues no guarda necesariamente relación con la intensidad o la duración de una situación de emergencia (por ejemplo, hubo 24 despliegues en Malawi y 18 en Filipinas, el mismo número que en el Yemen). Además, aunque la lista estaba prevista inicialmente para apoyar las situaciones de nivel 3, también se utilizó ocasionalmente para situaciones de nivel 2.

³⁷ Esta comparación puede matizarse por la diferencia de alcance, dado que la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia se inició solo a mediados de 2014.

Cuadro 6. Despliegues en intervenciones de emergencia desde 2013

Intervención de emergencia	País	Total de agentes movilizados (de la lista de reserva) 2014-2017	De los cuales en asignación temporal de funciones ³⁸	Duración promedio de la asignación temporal de funciones del personal de la lista de reserva	Total de agentes movilizados (no incluidos en la lista de reserva) 2013-2017	Despliegues totales 2013-2017
Camerún	Camerún	18	100 %	46	23	41
República Centroafricana	República Centroafricana	19	74 %	152	144	163
Ébola	Ghana	5	80 %	58	23	28
Ébola	Guinea	39	77 %	115	129	168
Ébola	Liberia	43	70 %	105	130	173
Ébola	Senegal	10	70 %	53	46	56
Ébola	Sierra Leona	51	63 %	87	143	194
El Niño	Botswana	0	n.d.	n.d.	3	3
El Niño	Lesotho	1	100 %	64	4	5
El Niño	Madagascar	9	78 %	81	19	28
El Niño	Malawi	24	79 %	91	37	61
El Niño	Mozambique	12	92 %	n.d.	19	31
El Niño	Sudáfrica	3	67 %	62	14	17
El Niño	Eswatini	1	0 %	64	8	9
El Niño	Zambia	2	100 %	n.d.	2	4
El Niño	Zimbabwe	0	n.d.	n.d.	14	14
Sequía en el Cuerno de África	Etiopía	5	40 %	38	72	77
Iraq	Iraq	21	81 %	81	60	81
Iraq	Iraq (Mosul)	13	69 %	88	15	28
Nepal	Nepal	35	86 %	49	255	290
Noreste de Nigeria	Nigeria	27	81 %	145	66	93
Filipinas	Filipinas	18	83 %	90	236	254
Sudán del Sur	Sudán del Sur	41	85 %	107	130	171
República Árabe Siria	República Árabe Siria	7	71 %	78	9	16
Ucrania	Ucrania	8	50 %	118	48	56
Yemen	Yemen	18	67 %	82	79	97
Total		430	73 %	84.2	1 728	2 158

Fuente: PMA, Dirección de Recursos Humanos.

³⁸ Los consultores inscritos en la lista de personal de reserva emergencia no se consideran en asignación temporal de funciones cuando viajan. Se consideran en asignación temporal de funciones los empleados desplegados en un lugar de destino diferente durante un período de tiempo limitado (entre uno a seis meses). Fuente: PMA, Dirección de Recursos Humanos.

71. Se deduce de todo esto que la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia no es más que una de las modalidades de despliegue existentes en el PMA, cuya intensidad de uso y naturaleza no guardan relación directa con las características de una emergencia.

72. Así pues, los datos relativos al despliegue no constituyen por sí mismos una herramienta de análisis de la capacidad del PMA para adaptar sus recursos humanos a las situaciones de emergencia. Una decisión de despliegue está sujeta a diversas variables relacionadas no solo con la situación en sí sino también con la estructura local de la oficina en el país o las decisiones de la dirección.

73. El PMA dispone de otras herramientas para seleccionar al personal movilizable en caso de emergencia, como los acuerdos con asociados de reserva para emergencias, las listas de reserva regionales, la lista de consultores externos e incluso listas oficiosas a nivel nacional o regional³⁹. Por ejemplo, hay un grupo oficioso de reserva de personal profesional y de jubilados que el PMA suele movilizar en una situación de emergencia, teniendo en cuenta sus competencias, aunque la mayoría no forman parte de la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia. Además, la labor del Auditor Externo, tanto en las oficinas locales como en la Sede, demuestra que las prácticas de selección oficiosas siguen siendo las más utilizadas, junto con estas herramientas oficiales. **Al permitir que coexistan varias listas de empleados disponibles para su despliegue, se incrementa la discrecionalidad de la elección, lo cual puede redundar en mayores riesgos para el PMA: perfiles insuficientes para el despliegue o dispersión de los mecanismos de examen del desempeño profesional de los empleados destacados.**

74. El PMA necesita un sistema que garantice el despliegue rápido de empleados dotados de toda la gama de competencias necesarias en una crisis. Por eso, en el proyecto del informe mencionado de la HRM y la OSE se señala que el establecimiento de un sistema como ese podría durar de uno a tres años, siempre que se disponga de los recursos financieros suficientes. En la HRM se puso en marcha en 2018 un proyecto para hallar una solución.

75. A más corto plazo, hay varias iniciativas posibles para mejorar el sistema vigente. **Así pues, para ampliar la gama de perfiles y competencias disponibles, debería considerarse la posibilidad de elaborar un inventario de los conocimientos especializados de que se dispone, oficializar y revisar los criterios de admisión en la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia, y desarrollar incentivos especiales o incluso establecer la obligación de participar en la lista por lo menos una vez durante la propia carrera, excepto en caso de criterios personales objetivos de incompatibilidad.** Por último, la capacitación para emergencias se mejoraría si el PMA le prestase más apoyo. Por lo tanto, la capacitación funcional y de apoyo para la intervención en situaciones de emergencia (FASTER) podría, si no impartirse sistemáticamente, al menos recomendarse más ampliamente.

Recomendación 6. El Auditor Externo recomienda que se establezca una herramienta de seguimiento, ampliada y centralizada, de los empleados del PMA que pueden desplegarse en situaciones de emergencia, y que se formalice su doctrina de empleo.

76. La decisión final de despliegue de un empleado del PMA recae en última instancia en su superior jerárquico y, en el caso de los empleados de las oficinas en los países, en el

³⁹ En el informe sobre la planificación de la fuerza de trabajo para la pronta intervención de la OSE figuran los ejemplos siguientes de dependencias y entidades que han elaborado listas oficiosas de empleados que pueden destinarse a una emergencia: el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, el módulo de acción agrupada de telecomunicaciones para emergencias, la Dirección de Logística (Dirección de la Cadena de Suministro), la Dirección de Nutrición, los Despachos Regionales de Ciudad de Panamá, Nairobi y Bangkok y varias oficinas en los países (que no se han podido determinar individualmente).

director en el país. Las oficinas en los países que afrontan situaciones de nivel 2 y 3 se ven obligadas a reducir sus despliegues a otras situaciones de emergencia. Sin embargo, el uso actual del marco de las intervenciones de emergencia de nivel 2 y 3, en situaciones que duran a veces más de cinco años, implica una pérdida considerable de flexibilidad para el PMA. Además, los directores en los países tienen ningún aliciente particular para autorizar el despliegue de un agente a otra emergencia. Existe en teoría un nivel superior de evaluación de la pertinencia de las opciones de asignación en una emergencia: el despacho regional pertinente. Sin embargo, la función de este suele limitarse a asignar y distribuir recursos entre los distintos países, a falta de directrices claras en este ámbito. No hay ningún indicador de resultados vinculado a la capacidad de adaptación de la dirección a las necesidades globales del PMA.

Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda que en la evaluación del desempeño de los directores en los países y los directores regionales se tenga en cuenta su capacidad para contribuir a las actividades de adaptación de los recursos humanos del PMA cuando se produce una crisis.

77. Deben potenciarse varias funciones clave en las situaciones de emergencia. Es el caso de las tareas específicas de los coordinadores de emergencia, que rara vez se distinguen de los directores en los países y para los que no existe una lista de reserva específica. De manera más general, se deben concluir prontamente los debates en curso sobre la posible creación de una dependencia permanente habilitada para desplegar con gran rapidez recursos excepcionales para la activación de una nueva intervención de emergencia. El presupuesto provisional que se le podría asignar, según algunos documentos internos, sería de entre 10 y 20 millones de dólares anuales⁴⁰. Sin embargo, esta cantidad debe considerarse a la luz de las importantes mejoras que podría comportar la nueva dependencia para el PMA. Además, esa dependencia podría encargarse de la gestión y la mejora de la lista de personal de reserva para las intervenciones de emergencia, sobre todo elaborando una estrategia a largo plazo para el perfeccionamiento del personal dotado de un gran potencial en la esfera de las situaciones de emergencia, lo cual podría incluir una función de mentoría (mediante el despliegue de dos funcionarios, uno de categoría superior o el otro subalterno, para dirigir conjuntamente operaciones importantes), así como la búsqueda de designaciones simultáneas, por ejemplo, la asignación de directivos confirmados para situaciones de nivel 2 a situaciones de nivel 3, junto con la asignación de directivos para situaciones de nivel 1 a situaciones de nivel 2, con objeto de crear nuevas generaciones de expertos en emergencias. El Auditor Externo, a quien no le incumbe pronunciarse sobre estas modalidades de despliegue, desea señalar que sería beneficioso que estas decisiones se tomaran con rapidez, en un contexto en el que se ha vuelto a demostrar recientemente (huracanes, situación de los rohingya, etc.) la necesidad de disponer de personal de reserva y de unidades de pronta intervención preparadas para el despliegue inmediato, habida cuenta de los acontecimientos actuales.

Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda que se traduzcan rápidamente en acciones concretas los debates celebrados en 2017 acerca de las funciones de apoyo y los planes innovadores que deberían ponerse en marcha para aumentar la flexibilidad de los equipos en una situación de emergencia (incentivos, mentorías, estrategia de capacitación a largo plazo destinada al personal dotado de gran potencial para trabajar en la esfera de las emergencias, etc.).

⁴⁰ Cifras no auditadas.

VI. AGRADECIMIENTOS

78. El equipo de auditoría desea dar las gracias a la Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis (OSE), a la Dirección de Presupuesto y Programación (RMB) y a la Dirección de Recursos Humanos (HRM), a las que recurrió para esta labor.

Fin de las observaciones de auditoría

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

CERF	Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
FASTER	capacitación funcional y de apoyo para la intervención en situaciones de emergencia
HRM	Dirección de Recursos Humanos
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
MPIP	Mecanismo de préstamos internos para proyectos
OE	operación especial
OEM	operación de emergencia
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
OSE	Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y de Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis
PACE	evaluación de la actuación profesional y mejora de las competencias
RMB	Dirección de Presupuesto y Programación