



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

## Junta Ejecutiva

Período de sesiones anual  
Roma, 29 de junio-3 de julio de 2020

---

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 18 de mayo de 2020

WFP/EB.A/2020/6-G/1

Original: francés

Asuntos financieros, presupuestarios y de recursos

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 los servicios de transporte aéreo

### Proyecto de decisión\*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe del Auditor Externo sobre los servicios de transporte aéreo" (WFP/EB.A/2020/6-G/1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.A/2020/6-G/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 los 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 DE AUDITORÍA SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO

Ejercicio económico de 2019

REFERENCIA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DE FRANCIA: PAM-2019-3



## ÍNDICE

<b>RESUMEN.....</b>	<b>4</b>
<b>I. OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA.....</b>	<b>5</b>
<b>II. LISTA DE RECOMENDACIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>III. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Marco de gestión de las operaciones aéreas.....</b>	<b>12</b>
1.1. Marco organizativo.....	12
1.2. Marco normativo.....	12
1.3. Marco de gobernanza .....	13
1.4. Marco financiero y presupuestario.....	14
1.5. Marco de recursos humanos .....	21
1.6. Marco de gestión de riesgos.....	22
<b>2. Principales procesos implementados para las operaciones aéreas.....</b>	<b>26</b>
2.1. Selección de los operadores aéreos .....	26
2.2. Decisión de recurrir al transporte aéreo .....	28
2.3. Financiación de las operaciones aéreas .....	29
2.4. Contratación de los servicios .....	31
2.5. Ejecución de las operaciones aéreas .....	33
2.6. Gestión de las relaciones con los usuarios.....	39
<b>IV. AGRADECIMIENTOS .....</b>	<b>42</b>
<b>V. ANEXOS .....</b>	<b>43</b>
<b>Anexo 1: Medidas que la Secretaría podría adoptar .....</b>	<b>43</b>
<b>Anexo 2: Simulación de una disminución de la tasa de recuperación de los costos de gestión que se aplica a las operaciones aéreas.....</b>	<b>44</b>
<b>Anexo 3: Cuadro de las operaciones aéreas del PMA (2017-2019).....</b>	<b>46</b>
<b>Anexo 4: Principales usuarios de los servicios aéreos del PMA en 2019 .....</b>	<b>47</b>
<b>Anexo 5: Lista de los operadores fletados por el PMA (2017-2019).....</b>	<b>48</b>
<b>Anexo 6: Síntesis de las principales observaciones formuladas en las evaluaciones de la QAU entre 2017 y 2019 .....</b>	<b>49</b>
<b>Anexo 7: Opiniones de los responsables de las operaciones aéreas en curso.....</b>	<b>50</b>
<b>Lista de las siglas utilizadas en el presente documento .....</b>	<b>52</b>

## **RESUMEN**

El PMA administra el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas, así como operaciones puntuales para determinados clientes. Los usuarios manifiestan estar muy satisfechos con la calidad de los servicios que reciben. En el presente informe se formulan observaciones sobre las esferas siguientes:

**1. Gobernanza.** La gobernanza de los servicios aéreos del PMA está repartida entre el Servicio de Transporte Aéreo, encargado de la gestión cotidiana de las operaciones, y la Dependencia de Seguridad Aérea, responsable de la observancia de las normas de seguridad. No existe un documento general de orientación que haya sido aprobado por la Junta Ejecutiva y recoja toda la información existente sobre el alcance del mandato del Programa, las normas de financiación de la actividad, la coordinación entre las misiones aéreas que se realizan por cuenta de la comunidad de ayuda humanitaria, del PMA o de terceros, y las relaciones entre el Servicio de Transporte Aéreo y la Dependencia de Seguridad Aérea. El informe del Servicio de Transporte Aéreo que se presenta anualmente a la Junta debería sistematizarse e incluir información sustancial sobre los resultados financieros, ambientales y operacionales de las operaciones aéreas.

**2. Información financiera.** El marco presupuestario y de financiación de las operaciones aéreas es antiguo y complejo. Las actividades aéreas no están centralizadas en un marco único, contrariamente al principio establecido por la dirección. Su seguimiento financiero difiere según la naturaleza de la operación, lo que complica aún más determinar los costos totales. Los superávits contables son elevados y su nivel indicativo no se ha definido con suficiente exactitud. La tasa de recuperación de los costos indirectos que se aplica a las contribuciones destinadas a los servicios aéreos ya no pasa a engrosar los ingresos de explotación de las dependencias que se encargan de esas operaciones en la Sede. Sin embargo, la asignación de mayores recursos del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas permitiría reducir la tasa de recuperación aplicada a los contratos de flete aéreo.

**3. Gestión de riesgos.** La gestión de riesgos es sólida, pero algunos controles podrían ser más estrictos. La cultura técnica de los responsables del Servicio de Transporte Aéreo los predispone a prestar gran atención a los riesgos. La Dependencia de Garantía de la Calidad evalúa periódicamente las operaciones aéreas. El único aspecto que parece subestimarse es el riesgo de fraude relacionado con el transporte de pasajeros que no reúnen los requisitos para disfrutar de esos servicios. La Organización de Aviación Civil Internacional ha tardado 15 años en programar una nueva evaluación de los servicios aéreos del PMA, que se llevará a cabo en 2020.

**4. Estrategia operacional.** La estrategia podría estar mejor definida en algunos aspectos. La decisión de efectuar una operación aérea en lugar de recurrir a otros medios de transporte de mercancías no se guía por criterios de selección claros y rara vez se respetan los procedimientos formales previstos para ello. En los países no se han previsto estrategias de retirada ni existe un procedimiento de examen periódico de la pertinencia de dar continuidad a las operaciones aéreas. Para financiar las operaciones se dispone de una base limitada de 15 donantes, pero en la Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado no se mencionan las actividades de transporte aéreo. A pesar de que el mercado de los operadores aéreos es poco competitivo, no se utilizan algunos instrumentos que permitirían mantener un control de los precios más estricto. No hay directrices para decidir las tarifas que aplicar a los usuarios y estas se fijan localmente. Siguen sin aprovecharse las posibilidades de reforzar la cooperación con las operaciones aéreas militares del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Hay deficiencias en el control de las acreditaciones de los usuarios de las líneas del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas y el mecanismo de recuperación de costos podría ser más preciso.

**5. Impacto ambiental.** El impacto ambiental de las actividades solo se calcula en parte. El PMA, en sus cálculos internos, no tiene en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero resultantes del transporte del personal de otros organismos, y los informes del Servicio de Transporte Aéreo no contemplan el impacto ambiental de la actividad. En cuanto a la contribución del PMA al cálculo de la huella de carbono del sistema de las Naciones Unidas, la norma aplicada, que excluye las operaciones aéreas de los datos que se tienen en cuenta, es cuestionable, puesto que los desplazamientos de los empleados en vuelos comerciales sí se contabilizan.

## **I. OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODO DE LA AUDITORÍA**

1. De conformidad con nuestras cartas de notificación, de fechas 29 de mayo y 20 de noviembre de 2019, un equipo de cinco auditores realizó una misión de comprobación en la Sede del PMA, en Roma, en dos etapas: del 15 al 19 de julio de 2019 y del 20 al 31 de enero de 2020. En la Sede se efectuaron dos misiones provisionales, los días 7 y 8 de noviembre y 2 y 3 de diciembre de 2019. Además, durante el ejercicio económico 2019-2020 se programaron misiones sobre el terreno en tres oficinas<sup>1</sup> que han contribuido a elaborar el presente informe, cuya finalidad era examinar los servicios de transporte aéreo del PMA.
2. Por decisión de la Junta Ejecutiva de fecha 10 de noviembre de 2015, y en virtud del artículo 14.1 del Reglamento Financiero del PMA, la labor de auditoría externa del Programa se encomendó al Primer Presidente del Tribunal de Cuentas de Francia (*Cour des comptes*) durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2016 y el 30 de junio de 2022.
3. El mandato del Auditor Externo se precisa en el artículo 14 del Reglamento Financiero del PMA y en el anexo de este, así como en la solicitud de candidaturas al cargo de Auditor Externo. La solicitud de candidaturas, junto con la oferta de servicios del Tribunal de Cuentas, y en particular su oferta técnica detallada aprobada por la Junta, constituyen las atribuciones del mandato.
4. El Auditor Externo es responsable de comprobar las cuentas del PMA (artículo 14.1 del Reglamento Financiero) y de formular, si lo desea, observaciones acerca de la eficacia de los procedimientos financieros, el sistema de contabilidad, los controles financieros internos y, en general, 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. Con el fin de garantizar que, de conformidad con las normas internacionales de auditoría, las obligaciones respectivas de la dirección y del Auditor Externo se entendieran claramente, en su momento se elaboró una carta de encargo junto con la entonces Directora Ejecutiva. Además, antes de cada auditoría el Auditor Externo comunica a la Secretaría el alcance de las comprobaciones que llevará a cabo.
7. El presente informe se enmarca en el plan de trabajo anual que el Auditor Externo presentó a la Junta Ejecutiva del PMA en su segundo período de sesiones ordinario de 2019, celebrado en noviembre, y en el que se describen las actividades de auditoría previstas para el período comprendido entre julio de 2019 y junio de 2020. De conformidad con su mandato, el Auditor Externo debe presentar cada año 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 Programa —también denominados “informes de auditoría de los resultados” (que se presentan a la Junta para examen)— y ocho cartas sobre asuntos de gestión redactadas después de las visitas a las oficinas sobre el terreno (despachos regionales y oficinas en los países). El Auditor Externo procede igualmente a validar el proyecto de informe anual sobre la aplicación de sus recomendaciones anteriores, que la Secretaría presenta a la Junta para examen.

---

<sup>1</sup> Oficinas del PMA en Kenya (encargada de supervisar las operaciones aéreas en Somalia), Malí y Sudán del Sur (país este último donde se ejecuta la operación de transporte aéreo sobre el terreno de mayor envergadura).

8. La auditoría de los servicios de transporte aéreo del PMA se llevó a cabo de conformidad con las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) sobre las auditorías de los resultados y de cumplimiento, el Reglamento Financiero del PMA y las atribuciones adicionales anejas al mismo. Estas normas exigen al Auditor Externo que cumpla las normas deontológicas pertinentes, ejerza su juicio profesional y dé muestras de pensamiento crítico durante la auditoría.

9. Los principales objetivos de la presente auditoría eran los siguientes:

- comprobar la conformidad de las operaciones aéreas del PMA con las normas que rigen las actividades de transporte aéreo, la selección de los operadores aéreos, la capacitación del personal y la responsabilidad jurídica;
- analizar el proceso de toma de decisiones en las esferas de la planificación, la organización y el despliegue de una operación aérea para garantizar su control, pertinencia y eficacia;
- determinar si las operaciones aéreas del PMA se organizan de manera eficiente desde el punto de vista logístico y ambiental, y
- pronunciarse sobre la información que el PMA comunica a los Estados Miembros para garantizar que los servicios aéreos prestados y el modelo económico empleado se ajusten a las recomendaciones de la Junta Ejecutiva.

10. Todas las observaciones y recomendaciones se han debatido con el personal interesado y, en particular, con los funcionarios del Servicio de Transporte Aéreo (OSCA) de la Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro (SCO). La reunión de cierre de la auditoría se celebró en presencia del Director Adjunto de la SCO, el Jefe del OSCA y el Jefe de la Dependencia de Seguridad Aérea (ASU). La Secretaría confirmó la validez de los hechos expuestos y en este informe se tienen plenamente en cuenta sus observaciones y respuestas, que se facilitaron por escrito el 20 de marzo de 2020.

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 discrepancias que pueda haber respecto de estos criterios. El objetivo es responder a las principales preguntas de la auditoría y recomendar mejoras. La primera etapa de una auditoría es delimitar el asunto considerado, es decir, la información o actividad que se ha de evaluar. Dicho asunto puede adoptar diversas formas y tener distintas características, dependiendo del objetivo de la auditoría. Para que la comprobación resulte adecuada, el asunto considerado debe poder definirse, de modo que se mida sistemáticamente en función de los criterios establecidos y ser objeto de procedimientos destinados a recabar elementos probatorios suficientes y apropiados que sirvan de fundamento al dictamen o la conclusión de auditoría<sup>2</sup>.

12. El asunto considerado durante esta auditoría era el examen de los servicios de transporte aéreo prestados por el PMA, ya sea las operaciones del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS) u otro tipo de operaciones.

13. Para llevar a cabo su examen, el Auditor Externo elaboró una clasificación lógica de los objetivos que los servicios de transporte aéreo procuran alcanzar, a saber, objetivos inmediatos, operacionales y estratégicos. Los objetivos inmediatos se traducen en logros fácticos; los objetivos operacionales implican la obtención de resultados que requieren una evaluación más cualitativa y los objetivos estratégicos se manifiestan por medio de los efectos

---

<sup>2</sup> Norma ISSAI 100, párrafos 22 y 26.

previstos a largo plazo, cuyo análisis tiene más relación con la evaluación. Los productos, los resultados y los efectos previstos enumerados en el marco lógico constituyen los criterios básicos de valoración del rendimiento de las operaciones.

14. El enfoque de un programa basado en el marco lógico de objetivos puede resumirse como se indica a continuación.

### Marco lógico de las operaciones aéreas del PMA

Objetivos inmediatos	Objetivos operacionales	Objetivos estratégicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer las <b>asociaciones</b> internas y externas existentes y forjar otras nuevas</li> <li>Explorar las <b>iniciativas innovadoras</b> del sector</li> <li>Mantener un <b>conocimiento directo</b> de los contextos locales en los que el UNHAS opera</li> <li>Disponer de una flota de <b>despliegue rápido</b> y de <b>personal adecuado</b></li> <li>Organizar <b>talleres de capacitación</b> para el personal del UNHAS</li> <li>Obtener <b>fondos suficientes</b> para poder sostener de forma continua las operaciones aéreas</li> <li><b>Cooperar con la comunidad de ayuda humanitaria</b>, que es el cliente final del UNHAS</li> <li>Fortalecer la <b>preparación para emergencias</b></li> <li><b>Detectar las amenazas y asegurar la vigilancia y mitigación</b> integrales de los riesgos que amenazan la seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar los <b>conocimientos</b> del PMA en el ámbito del transporte aéreo</li> <li>Desarrollar <b>soluciones flexibles y rentables</b></li> <li>Facilitar la prestación de apoyo a las <b>intervenciones humanitarias</b></li> <li><b>Actuar con rapidez</b> en caso de crisis</li> <li>Desarrollar una <b>mentalidad centrada en el desempeño y el servicio al cliente</b></li> <li>Desarrollar una cultura de <b>aprendizaje permanente</b></li> <li>Prestar un <b>servicio adaptado</b> a las necesidades de la comunidad de ayuda humanitaria</li> <li>Garantizar la <b>seguridad</b> de los pasajeros y el personal</li> <li>Garantizar un <b>servicio ininterrumpido y fiable</b></li> <li>Contribuir al <b>fortalecimiento de la aviación civil</b> de los países en desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Fortalecer el liderazgo</b> del PMA en la prestación de servicios aéreos humanitarios</li> <li><b>Mejorar la flexibilidad operacional</b></li> <li><b>Mejorar la fiabilidad y la eficiencia</b> de las operaciones</li> <li><b>Desarrollar los servicios propuestos</b> recurriendo a instrumentos innovadores y asociaciones estratégicas</li> <li><b>Alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 2</b> (Poner fin al hambre en el mundo)</li> <li><b>Alcanzar el ODS 13</b> (Acción por el clima)</li> <li><b>Alcanzar el ODS 17</b> (Alianzas para el logro de los objetivos)</li> </ul>
Logros	Resultados	Efectos previstos

Fuente: Auditor Externo.

## II. LISTA DE RECOMENDACIONES

15. Las recomendaciones se han clasificado por orden de prioridad:

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

16. El presente informe contiene también, en el anexo 1, una **lista de medidas** que se sugieren a la Secretaría y no requieren del seguimiento de la Junta.

Esfera	Prioridad	Recomendaciones definitivas
Marco normativo	1	1. El Auditor Externo recomienda elaborar un documento de política general relativo a las operaciones aéreas, que sea presentado por el Director Ejecutivo y aprobado por la Junta Ejecutiva.
Marco de gobernanza	1	2. El Auditor Externo recomienda seguir presentando anualmente información sobre las actividades de transporte aéreo a la Junta Ejecutiva, integrando más datos sobre los costos, los resultados, el impacto en el medio ambiente y las modalidades de financiación de las operaciones en el informe anual del PMA sobre los servicios de transporte aéreo.
Marco presupuestario	1	3. El Auditor Externo recomienda que la dirección del PMA: a) ponga al día y revise el marco presupuestario y de financiación de las actividades de transporte aéreo para garantizar una presentación completa y transparente de las corrientes financieras resultantes de estas operaciones, y b) reconsidere la razón de ser de una Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo a la luz del nivel de autonomía que se desea alcanzar en la determinación de los recursos que necesitan estos servicios para funcionar.
Marco presupuestario	2	4. El Auditor Externo recomienda determinar el nivel óptimo de superávit acumulado para cada operación del UNHAS.
Marco presupuestario	2	5. El Auditor Externo recomienda que se reevalúe el monto indicativo del superávit acumulado de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo que se ha definido en 2020, teniendo en cuenta los ingresos generados por los vuelos <i>ad hoc</i> , y que la Junta Ejecutiva determine anualmente cómo utilizar los fondos que excedan de ese monto indicativo.
Marco presupuestario	2	6. El Auditor Externo recomienda reexaminar las modalidades de financiación de los gastos de funcionamiento y de personal del OSCA, considerando la posibilidad de reducir la tasa de recuperación de los costos de gestión y de compensar esa reducción mediante la asignación de una parte más importante del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas.
Marco de gestión de riesgos	1	7. El Auditor Externo recomienda llevar adelante el proceso de integración de los diversos riesgos de fraude relacionados con los servicios aéreos en los registros de riesgos de las operaciones y en el registro de riesgos del OSCA.
Recurso a la vía aérea	3	8. El Auditor Externo recomienda incluir en el Manual de transporte un capítulo que prevea las disposiciones necesarias para que la Sede y las oficinas en los países puedan efectuar una elección

Esfera	Prioridad	Recomendaciones definitivas
		más estructurada de la modalidad idónea de transporte de carga (vía aérea, terrestre, fluvial o marítima).
Financiación de las operaciones	2	9. El Auditor Externo recomienda elaborar una estrategia de movilización de fondos para las operaciones del UNHAS que prevea la planificación plurianual de los compromisos de financiación de los donantes para cada operación, englobe a los donantes del sector privado y sea coherente con la estrategia general adoptada por las oficinas en los países con respecto a los donantes del PMA.
Financiación de las operaciones	2	10. El Auditor Externo recomienda definir unas directrices para la recuperación de costos con cargo a los usuarios y estudiar las posibilidades de diversificar las tarifas que el UNHAS aplica al transporte de pasajeros, diferenciando, por ejemplo, entre organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y locales.
Contratación de los servicios	3	11. El Auditor Externo recomienda que el OSCA emplee instrumentos que permitan mejorar el control sobre los precios, en particular: a) la introducción de una cláusula de auditoría de las cuentas financieras en los contratos; b) el intercambio de información sobre los precios con otros organismos, y c) la realización de un estudio detallado de los precios de mercado del flete aéreo especializado.
Ejecución de las operaciones aéreas	1	12. El Auditor Externo recomienda que se adopte un procedimiento operativo estándar que prevea la elaboración de una estrategia de retirada para poner fin a las operaciones aéreas y que los funcionarios responsables de las mismas y la Sede realicen un examen periódico de las condiciones objetivas de mantenimiento de las operaciones.
Ejecución de las operaciones aéreas	3	13. El Auditor Externo recomienda promover la concertación de protocolos bilaterales entre el PMA, por un lado, y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, por el otro, de conformidad con el acuerdo marco de 2013 y sobre la base de un modelo normalizado, con el fin de mejorar la eficiencia y la seguridad de las operaciones aéreas ejecutadas por el PMA.
Ejecución de las operaciones aéreas	2	14. El Auditor Externo recomienda calcular las emisiones totales de gases de efecto invernadero producidas por las actividades aéreas, distinguiendo la parte atribuible a las operaciones del PMA, y comunicar los resultados en los informes anuales del Programa sobre los servicios de transporte aéreo.
Ejecución de las operaciones aéreas	2	15. El Auditor Externo recomienda agregar una cláusula ambiental a los contratos de flete aéreo, servicios de tierra y abastecimiento de queroseno para las operaciones aéreas.
Relaciones con los usuarios	1	16. El Auditor Externo recomienda seguir estudiando la posibilidad de introducir en Takeflite, la aplicación de seguimiento de los vuelos, un sistema de validación de las acreditaciones de las organizaciones que utilizan los servicios del UNHAS y de las listas de empleados transmitidas por esas organizaciones.

### III. INTRODUCCIÓN

17. En virtud de la decisión adoptada en el quinto período de sesiones del Comité de Alto Nivel sobre Gestión, celebrado los días 12 y 13 de junio de 2003, se encomendó al PMA la **administración de los servicios de transporte aéreo de los organismos de las Naciones Unidas en las esferas de la asistencia humanitaria “y de otra índole”**, excepto las actividades relacionadas con el mantenimiento de la paz. Esta responsabilidad se enmarca ahora en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el ODS 17 (Alianzas para el logro de los objetivos).

18. Este mandato se pone en práctica mediante el Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas (UNHAS).

19. Las operaciones aéreas del PMA se organizaron de conformidad con un memorando de decisión del Director Ejecutivo de fecha 6 de julio de 2003, y la Dependencia de Seguridad Aérea (ASU) se estableció en virtud de una directiva del Vicedirector Ejecutivo al cargo del Departamento de Operaciones de fecha 13 de enero de 2004<sup>3</sup>.

20. Como se indica en esta directiva, el mandato del PMA consiste en prestar “un servicio de transporte aéreo seguro, eficiente y rentable” a sus clientes. Los beneficiarios de los servicios de transporte aéreo prestados por el PMA son las oficinas del PMA en los países, los organismos de las Naciones Unidas, las ONG asociadas en la ejecución, los miembros de los organismos donantes y sus Gobiernos. Las prestaciones aéreas del PMA consisten en servicios regulares de transporte aéreo de pasajeros y de carga, servicios *ad hoc* (poniendo a disposición una aeronave) y servicios de transporte para evacuaciones de emergencia y para la evacuación médica por vía aérea.

21. En el Manual de transporte aéreo del PMA se distinguen tres tipos de operaciones aéreas:

- las **operaciones del UNHAS**, que engloban el transporte de pasajeros y de carga ligera conforme a tres modalidades de financiación (servicios gratuitos o con participación parcial o total en los costos), pero, en principio, solo en zonas de acceso difícil o imposible por otros medios;
- los **servicios aéreos *ad hoc*** (lanzamientos aéreos, evacuaciones médicas) proporcionados al PMA o a clientes externos en casos extremos, y
- los **servicios aéreos específicos prestados a clientes externos** (organismos de las Naciones Unidas, ONG, donantes), principalmente para el transporte de mercancía, en régimen de reembolso total.

22. Algunos de estos servicios se enmarcan en el mandato de director del módulo de acción agrupada de logística encomendado al PMA, que desde enero de 2004 se encarga asimismo de la coordinación del transporte durante las operaciones de emergencia<sup>4</sup>.

23. Además de los vuelos puntuales, entre enero de 2017 y diciembre de 2019 se realizaron 21 operaciones aéreas sobre el terreno (véase el anexo 3). Estas operaciones en general son de larga duración, ya que 17 de ellas seguían en curso en enero de 2020; la duración media de las operaciones en curso en el momento de realizar la presente auditoría era de más de 10 años.

---

<sup>3</sup> Directiva OD 2004/001.

<sup>4</sup> En enero de 2020 había módulos de este tipo en nueve países, en siete de los cuales se llevaban a cabo operaciones aéreas: la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, el Yemen, Haití, Libia y Nigeria, a los que se añaden Bangladesh y la República Árabe Siria.

24. Las actividades de transporte aéreo del PMA se incrementaron considerablemente entre 2017 y 2019. En el caso del UNHAS, el número de pasajeros transportados creció en un 26,4 %, pasando de 327.934 en 2017 a 414.581 en 2019. En cuanto a las otras actividades aéreas, el número de pasajeros se triplicó con creces, de 2.811 a 9.622 personas, mientras que los volúmenes de carga, si se excluyen los lanzamientos desde el aire, se mantienen más o menos estables y el recurso a los lanzamientos de alimentos desde el aire por cuenta del PMA se redujo drásticamente (-77,9 %).

**Cuadro 1: Datos principales relacionados con las actividades del UNHAS**

	2017	2018	2019	Variación
Número de países interesados	14	16	18	+4
Número de pasajeros transportados	327 934	386 330	414 581	+26,4 %
Volumen de mercancías transportadas (toneladas)	2 708	3 655	3 706	+36,9 %
Número de evacuaciones	1 580	1 362	1 784	+12,9 %

Fuente: OSCA, datos transmitidos en febrero de 2020.

**Cuadro 2: Datos principales relacionados con las actividades del Servicio de Transporte Aéreo del PMA (excluido el UNHAS)**

		2017	2018	2019	Variación
Operaciones aéreas	Número de países interesados	20	19	15	-5
	Número de pasajeros transportados	2 811	7 506	9 622	+342%
	Volumen de mercancías transportadas (toneladas)	31 097	14 912	31 422	+1,1%
Lanzamientos de alimentos desde el aire	Número de países interesados	2	1	1	-1
	Número de lanzamientos	3 079	2 299	680	-77,9 %
	Volumen de mercancías transportadas (toneladas)	80 643	60 667	20 496	-74,6 %

Fuente: OSCA, datos transmitidos en febrero de 2020.

## 1. Marco de gestión de las operaciones aéreas

### 1.1. Marco organizativo

25. En el PMA, la gestión de las operaciones aéreas está organizada en dos cadenas funcionales separadas, a saber: el Servicio de Transporte Aéreo (OSCA), que depende del Director de la Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro (SCO), y la Dependencia de Seguridad Aérea (ASU), que depende directamente del Director Ejecutivo Adjunto.

26. El OSCA tiene a su cargo la gestión general de todas las operaciones aéreas (presupuesto, contratación, evaluación, operaciones sobre el terreno, etc.). Junto a él, la ASU se encarga en particular de evaluar la conformidad de las compañías aéreas con las normas de seguridad aplicables antes de incluirlas en la lista de operadores aéreos registrados que el PMA habilita para que presten servicios de transporte de pasajeros.

27. La ASU, aun manteniendo su autonomía funcional en consonancia con los principios de la seguridad aérea y de las normas aplicables en la materia, es objeto de supervisión administrativa por parte del OSCA y de supervisión técnica por parte del Director Ejecutivo Adjunto y de la Junta de Seguridad Aérea.

### 1.2. Marco normativo

28. En sus operaciones aéreas, el PMA aplica diversas normas que se recogen en el Manual de seguridad aérea (2015), a saber: sus propias normas y reglamentos; las normas y prácticas recomendadas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI); las Normas Aeronáuticas de las Naciones Unidas aplicables al Transporte Aéreo en Operaciones de Mantenimiento de la Paz y Humanitarias<sup>5</sup>, y el Manual de transporte aéreo elaborado por el OSCA (febrero de 2019). El PMA pone en práctica asimismo las condiciones generales de servicio para la prestación de servicios aéreos humanitarios de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, las condiciones financieras para la prestación de servicios de transporte aéreo<sup>7</sup>, y un conjunto de procedimientos administrativos y operativos estándar adoptados para cada operación aérea.

29. Sin embargo, este conjunto de procedimientos normalizados, justificados por el nivel de exigencia y de seguridad característico de las operaciones aéreas, no es suficiente para satisfacer la necesidad del PMA de disponer de un marco para las operaciones aéreas que lleva a cabo. La Estrategia de transporte aéreo del PMA para el período 2017-2019<sup>8</sup> ha sido aprobada únicamente por el Director de la Dirección de Logística y no se ha puesto al día. Además, debería ser reemplazada por una nueva estrategia para 2020-2021, que a su vez deberá armonizarse con la Estrategia del PMA relativa a la cadena de suministro para 2019-2020.

---

<sup>5</sup> Elaboradas desde 2008 por el PMA y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de las Naciones Unidas (DAAT), con el concurso de la OACI; su última versión se remonta a septiembre de 2012.

<sup>6</sup> Entre ellas figuran los principios de la responsabilidad de los "organismos usuarios" en lo que respecta a la presentación de los documentos justificativos de los pasajeros y la carga, así como la responsabilidad de los transportistas fletados en caso de pérdida o accidente (salvo en algunos casos muy concretos).

<sup>7</sup> En ellas se establecen los principios del pago por adelantado de los vuelos y servicios (a menos que se disponga de un depósito de garantía), de la facturación de las no comparencias y de la contabilización de los costos operacionales, de mantenimiento, de combustible, de administración, de gestión y de supervisión de la seguridad.

<sup>8</sup> Esta estrategia, en la que se recuerda que el cometido es "proporcionar servicios aéreos de calidad, fiables y seguros a los actores humanitarios y de desarrollo durante las situaciones de emergencia y las crisis", tiene cuatro objetivos, a saber: fortalecer el liderazgo en la prestación de servicios aéreos humanitarios, mejorar la flexibilidad operacional, aumentar la fiabilidad y la eficiencia de las operaciones y desarrollar los servicios propuestos mediante el uso de instrumentos innovadores y asociaciones. La estrategia, además, se basa en cuatro "pilares estratégicos": flexibilidad operacional, asociación estratégica, innovación constructiva y versatilidad del personal.

30. Teniendo en cuenta la importancia de la actividad de transporte aéreo para el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de ayuda humanitaria, los riesgos asociados a su ejecución y sus modalidades específicas de financiación, convendría elaborar un **documento de política general** que se presentaría a la Junta para aprobación.

31. Este documento de política general tendría por objeto definir con precisión el alcance del mandato del PMA, la coordinación entre las misiones aéreas efectuadas por cuenta de la comunidad de ayuda humanitaria, del PMA o de terceros (servicios aéreos *ad hoc* o específicos), los criterios de admisión de ONG como beneficiarias de sus servicios, la relación entre el OSCA y la ASU, y las normas de financiación de la actividad.

**Recomendación 1. El Auditor Externo recomienda elaborar un documento de política general relativo a las operaciones aéreas, que sea presentado por el Director Ejecutivo y aprobado por la Junta Ejecutiva.**

### 1.3. Marco de gobernanza

32. Las actividades de transporte aéreo del PMA son objeto de la supervisión de diversas instancias de gobernanza y dirección<sup>9</sup>. No obstante ello, en la actualidad no se presenta a la Junta Ejecutiva ningún informe oficial sobre ellas. En su período de sesiones anual de junio de 2019, la Junta pidió al OSCA que, a partir de su período de sesiones anual de 2020, cada año le presentara información sobre sus recursos financieros, con el fin de complementar el informe operacional que tradicionalmente se presentaba todos los años en febrero al Comité de Transporte Aéreo.

33. La información sobre las actividades del UNHAS que se facilita a los donantes puede mejorarse. A nivel local, los informes anuales sobre los países mencionan muy brevemente el estado de las operaciones aéreas. En la Sede, los informes anuales sobre los servicios de transporte aéreo no son documentos oficiales destinados a la Junta Ejecutiva y se limitan a dar cifras generales sobre la actividad (número de pasajeros y volumen de carga transportados, número de operaciones, distribución de las diversas categorías de clientes transportados, etc.), sin especificar las cuestiones financieras o los resultados de las operaciones.

34. Los Estados donantes consultados por el Auditor Externo piden mayor transparencia en las actividades del UNHAS, en particular de su desempeño y del modelo de financiación de sus operaciones. En julio de 2019, el OSCA presentó a algunos Estados donantes, a instancias de ellos, información sobre la gobernanza, las especificidades contables, el modelo de financiación, la movilización de fondos y el desempeño del UNHAS. Esa información fue acogida muy favorablemente.

35. Con el fin de satisfacer las expectativas de los Estados Miembros, y teniendo en cuenta la importancia y la índole delicada de las actividades aéreas, convendría comunicar todos los años información sobre las mismas a la Junta Ejecutiva mientras que, para los donantes que no estén representados en ella, podría incluirse en el informe anual del PMA sobre los servicios de transporte aéreo información financiera, ambiental o sobre el desempeño en relación con cada una de las operaciones aéreas en curso.

---

<sup>9</sup> En particular, el Comité de Transporte Aéreo presidido por el Director de la SCO, el Comité de Selección de los Operadores Aéreos, el Comité de Contratos de Transporte Aéreo y el Comité de Gestión de los Riesgos de Aviación.

**Recomendación 2. El Auditor Externo recomienda seguir presentando anualmente información sobre las actividades de transporte aéreo a la Junta Ejecutiva, integrando más datos sobre los costos, los resultados, el impacto en el medio ambiente y las modalidades de financiación de las operaciones en el informe anual del PMA sobre los servicios de transporte aéreo.**

#### 1.4. Marco financiero y presupuestario

36. Los gastos totales de las operaciones aéreas ascendieron a 328,8 millones de dólares EE.UU. en 2019, una cuantía estable en comparación con 2017 y 2018. De este total, los gastos de funcionamiento del OSCA y la ASU, excluidas las operaciones aéreas sobre el terreno, ascendieron, respectivamente, a 4,7 millones de dólares y 2,4 millones de dólares.

##### 1.4.1. Circuitos financieros

37. Las operaciones aéreas se ajustan a dos marcos de financiación diferentes y, en función de su naturaleza, se incluyen en los planes estratégicos para los países (PEP) o en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo.

38. Las operaciones del UNHAS se integran en los PEP (circuito 1), mientras que las otras operaciones aéreas siguen un marco distinto<sup>10</sup>.

39. Las corrientes financieras de las otras operaciones (excluido el UNHAS) se dividen en dos categorías<sup>11</sup>:

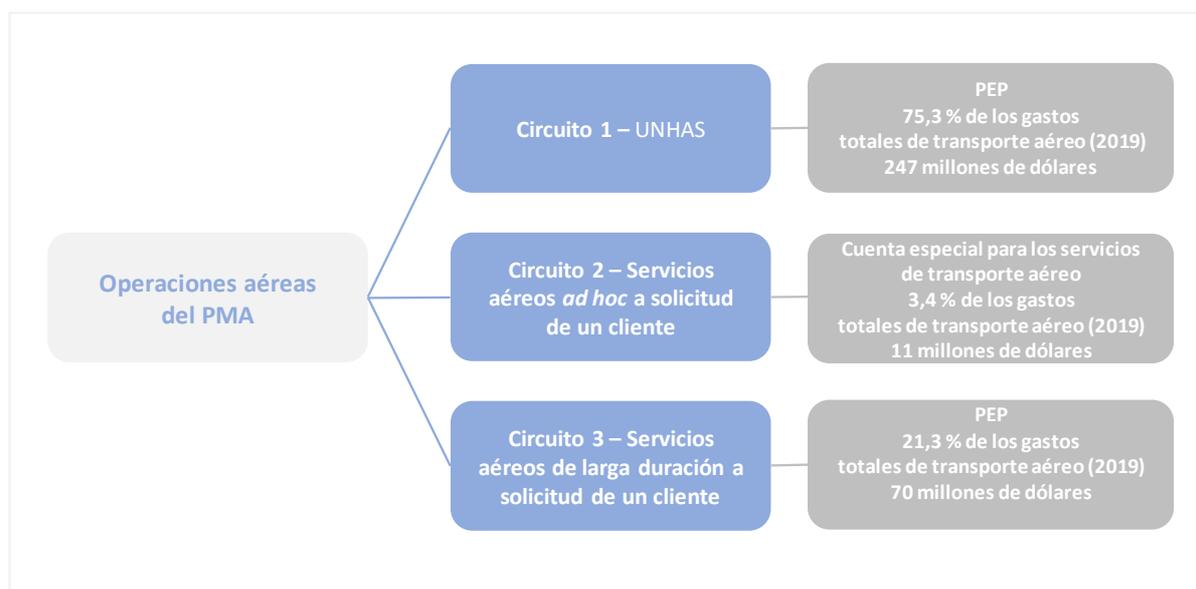
- las solicitudes *ad hoc*, para servicios de corta duración, se registran en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo (circuito 2), y
- las solicitudes de servicios de larga duración (acuerdos a largo plazo) se contabilizan en los PEP (circuito 3). Los montos se cargan a la actividad del PEP que utiliza el servicio de transporte aéreo o del módulo de logística. Un servicio parecido de corta duración se incluye en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo.

---

<sup>10</sup> Así pues, los 16 PEP correspondientes a los países donde a principios de 2020 se llevaban a cabo operaciones aéreas incluían una actividad de servicio de transporte aéreo. La única operación aérea que no se recoge en ninguna actividad específica es la que se ejecuta en Haití, porque se puso en marcha con posterioridad a la implementación del PEP para el período 2019-2023.

<sup>11</sup> Estas dos categorías —solicitudes *ad hoc*/solicitudes de larga duración (acuerdos a largo plazo)— no coinciden exactamente con las que figuran en el Manual de transporte aéreo (servicios *ad hoc*/servicios específicos). Desde el punto de vista financiero, es el tipo de contrato (de larga duración o no) lo que determina si se trata del circuito 2 o del circuito 3.

**Figura 1: Diagrama simplificado de las corrientes financieras**



Fuente: Auditor Externo.

40. Los PEP y los correspondientes presupuestos de las carteras de proyectos en los países indican, en el caso de los países donde se realizan operaciones aéreas, los costos operacionales directos (COD) de las operaciones del UNHAS y de las solicitudes de larga duración: contratos de flete, de repostaje de queroseno y de servicios de tierra; ingreso en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo de la tasa del 4,5 % aplicada a las sumas pagadas en el marco de los contratos de flete (recuperación de los costos de gestión), y costos de apoyo a nivel local (sueldos, costos de personal, vehículos, arrendamiento de oficinas, suministros, comunicaciones). Las operaciones aéreas también contribuyen, como cualquier otra actividad realizada a nivel local, a financiar los costos de apoyo directo (CAD) y los costos de apoyo indirecto (CAI) de la oficina en el país.

41. Los recursos de las operaciones aéreas cuyo seguimiento se lleva a cabo a través de los PEP provienen de las contribuciones de los donantes y las sumas pagadas por los clientes.

42. La Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo permite hacer el seguimiento de los gastos de personal y otros costos de gestión de los servicios de la Sede en materia de transporte aéreo (el OSCA y la ASU), así como, en el caso únicamente de las operaciones *ad hoc*, que se gestionan de forma centralizada, de los COD, los costos de los contratos de flete aéreo para los clientes internos o externos, los costos de coordinación y los costos conexos (queroseno, servicios de tierra, etc.).

43. La Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo se financia aplicando una tasa del 4,5 % en concepto de recuperación de los costos de gestión a todos los contratos de flete aéreo (tanto de larga duración como *ad hoc*). Esta tasa, además de financiar los costos de gestión de la Sede en materia de transporte aéreo, permite, de ser necesario, efectuar pagos anticipados para las operaciones *ad hoc* o para las relacionadas con situaciones de emergencia repentina. La Cuenta especial recibe asimismo los reembolsos efectuados por los clientes de las operaciones *ad hoc* y, en teoría, también se beneficia de una asignación proveniente del presupuesto administrativo y de apoyo a los programas (presupuesto AAP), con el que se financian las diversas dependencias de la Sede.

44. La diferente naturaleza de las operaciones que se contabilizan o bien en los PEP o en la Cuenta especial se resume en el cuadro siguiente.

**Cuadro 3: Presentación simplificada de los marcos de financiación de las operaciones aéreas**

PEP	CUENTA ESPECIAL PARA LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO
<b>GASTOS</b>	<b>GASTOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos operacionales y costos de apoyo de los vuelos del UNHAS y de los servicios aéreos de larga duración<sup>12</sup></li> <li>- Monto por concepto de recuperación de los costos de gestión<sup>13</sup> transferido a la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo</li> <li>- Costos de apoyo directo (UNHAS)</li> <li>- Costos de apoyo indirecto (UNHAS)<sup>14</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos operacionales y costos de apoyo relacionados con los servicios aéreos de corta duración (<i>ad hoc</i>)</li> <li>- Gastos administrativos y de personal del OSCA en la Sede</li> </ul>
<b>INGRESOS</b>	<b>INGRESOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuciones de los donantes (UNHAS)</li> <li>- Recuperación parcial de los costos (clientes del UNHAS)</li> <li>- Recuperación total de los costos (clientes de los servicios aéreos de larga duración)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presupuesto AAP<sup>15</sup></li> <li>- Recuperación de los costos de gestión (4,5 %)</li> <li>- Recuperación de los costos (clientes de los servicios aéreos de corta duración (<i>ad hoc</i>))</li> </ul>

Fuente: Auditor Externo.

45. Cuando en el PEP hay una actividad relacionada con el UNHAS (circuito 1), el OSCA puede rastrear con facilidad los gastos correspondientes. Lo mismo vale para los gastos relativos a la Cuenta especial (circuito 2) que el OSCA administra. Sin embargo, los gastos del circuito 3 pueden incorporarse a diversas actividades del PEP, lo que dificulta su seguimiento. De hecho, el OSCA no realiza un seguimiento específico de esta corriente financiera, por lo que no ha sido posible realizar un análisis detallado del circuito 3.

46. En la práctica, cuando un cliente solicita un vuelo *ad hoc*, a veces es posible suministrarle los servicios solicitados mediante un contrato UNHAS (circuito 1), si hay medios de transporte aéreo disponibles e inutilizados, y no a través del circuito 2.

47. La diferencia de marco presupuestario y de financiación en función de los tres circuitos no se menciona en la Circular OED 2003/008 del Director Ejecutivo de fecha 12 de diciembre de 2003, que trata sobre las operaciones aéreas. Por el contrario, en ella se indica que todos los ingresos y gastos relativos a las actividades de transporte aéreo deberían reagruparse en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo. Uno de los objetivos de esta Cuenta es, en efecto, centralizar la contabilidad de todas las actividades de transporte aéreo y la comunicación de información financiera al respecto<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Estos servicios no figuran como tales en los PEP, sino que se incorporan en las modalidades de transferencia (asistencia alimentaria, etc.).

<sup>13</sup> En la práctica, la recuperación de los costos de gestión se incluye en los costos de prestación directa de servicios.

<sup>14</sup> En los PEP los CAI se consideran un gasto en transporte aéreo porque las donaciones para servicios aéreos, como todas las contribuciones, están sujetas a la tasa de recuperación de los CAI.

<sup>15</sup> Los recursos de la Cuenta especial procedentes del presupuesto AAP fueron casi nulos en 2019 (4.175 dólares), mientras que los ingresos procedentes de la tasa recuperación de los CAI aplicada a las contribuciones destinadas al transporte aéreo pueden estimarse en 9,8 millones de dólares.

<sup>16</sup> La Directiva del Departamento de Operaciones del 13 de enero de 2014 (OD 2004/001) confirma el principio de centralizar todas las actividades de transporte aéreo en la Cuenta especial: "La Sección de Aviación del PMA llevará a cabo y gestionará todas las actividades de aviación como una 'dependencia comercial' sin fines de lucro y con su propia contabilidad, en virtud de la "Cuenta Especial de Aviación" (ASA), establecida mediante la Circular ED 2003/008 del Director Ejecutivo con fecha el 12 de diciembre de 2003".

La directiva<sup>17</sup>, que detalla la circular del Director Ejecutivo y en la que tampoco se exponen claramente las diversas corrientes financieras, no se ha actualizado nunca desde la institución de los PEP.

48. En lo que respecta a los PEP, la nota de orientación sobre el método para integrar las actividades relacionadas con el ODS 17 prevé la creación de una actividad específica para el UNHAS y una actividad separada para el módulo de logística, ya que estas dos actividades no pueden fusionarse. Si se cursa una solicitud de prestación de servicios de transporte aéreo al PMA, esta debe figurar en el PEP cuando es la oficina en el país la que gestiona el servicio.

49. Estas directivas resultan insuficientes y no consiguen dar cuenta de la práctica actual ni exponer claramente la vinculación entre la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo y los PEP. Es necesario revisar a fondo estos documentos.

50. La razón principal de la creación de la Cuenta especial era permitir a las dependencias encargadas del transporte aéreo conservar los ingresos derivados de los servicios específicos que el PMA presta a un cliente y poder arrastrar ese monto de un ejercicio económico al siguiente. Este mecanismo de asignación especial de fondos debería revisarse porque deja a la SCO y a las dependencias encargadas del transporte aéreo la tarea de determinar sus propias necesidades operacionales y de personal. Esta cuestión de principio parece incumbir más bien a la Junta Ejecutiva, que podría ya sea considerar que los costos de personal y de funcionamiento de los servicios de transporte aéreo deberían financiarse con cargo al presupuesto AAP, y por consiguiente suprimir la Cuenta especial, ya sea decidir mantener la Cuenta a condición de integrar en sus gastos los COD de todas las operaciones aéreas efectuadas por el PMA.

**Recomendación 3. El Auditor Externo recomienda que la dirección del PMA: a) ponga al día y revise el marco presupuestario y de financiación de las actividades de transporte aéreo para garantizar una presentación completa y transparente de las corrientes financieras resultantes de estas operaciones, y b) reconsidere la razón de ser de una Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo a la luz del nivel de autonomía que se desea alcanzar en la determinación de los recursos que necesitan estos servicios para funcionar.**

#### 1.4.2. Gestión de los superávits

##### a) Superávit del presupuesto del UNHAS (circuito 1)

51. El superávit acumulado pasó de los 3,8 meses de gastos<sup>18</sup> en 2017 a 4,4 meses en 2018 y luego a 4,5 meses en 2019, es decir, casi 93 millones de dólares. Esta situación general encubre importantes desigualdades a nivel local (de los 1,5 meses de gastos en el Níger a los 11,3 meses en Haití, pasando por los 6,5 meses en Sudán del Sur en 2019).

52. El OSCA no ha definido el monto que debería alcanzar el superávit anual para las operaciones aéreas. Ese nivel indicativo debería determinarse y utilizarse como indicador con el fin de optimizar la gestión financiera y no conservar superávits innecesarios.

---

<sup>17</sup> ADF 2005/003-ODT 2005/001.

<sup>18</sup> El cálculo en meses se basa en la relación entre el superávit acumulado disponible al 31 de diciembre de 2019 y los gastos anuales, a saber: 63,5 millones de dólares de superávit respecto de 200,4 millones de dólares en 2017; 79,0 millones de dólares respecto de 213,0 millones de dólares en 2018, y 92,8 millones de dólares respecto de 247,6 millones de dólares en 2019 (Informe de sostenibilidad del UNHAS).

53. El UNHAS calcula sus necesidades de financiación tomando como base las contribuciones previstas en el presupuesto provisional. Estas modalidades son cuestionables por partida doble: por un lado, los gastos son sistemáticamente inferiores al presupuesto y, por el otro, una parte de los ingresos están garantizados por la venta de billetes (gracias a la aplicación del principio de recuperación de costos). lo que significa que algunas operaciones, como las que se llevan a cabo en Sudán del Sur y Somalia, en realidad ya estarían financiadas para todo el año 2020.

**Recomendación 4. El Auditor Externo recomienda determinar el nivel óptimo de superávit acumulado para cada operación del Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas.**

b) Superávit de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo (circuito 2)

54. De conformidad con la circular ED 2006/007 del Director Ejecutivo, de fecha 9 de agosto de 2006, sobre la gestión de los recursos extrapresupuestarios del PMA, la Cuenta especial<sup>19</sup> es administrada autónomamente por el OSCA.

55. En el período 2017-2019, el excedente de ejercicio de la Cuenta especial disminuyó ligeramente pero no dejó de ser importante. A 31 de diciembre de 2019 se cifraba en 20,9 millones de dólares, el equivalente de más de 10 meses de funcionamiento<sup>20</sup>.

56. Esos superávits deben utilizarse para anticipar recursos a las operaciones aéreas. Sin embargo, en la práctica, no ha habido excesiva necesidad de esos anticipos: 1,5 millones de dólares en 2017, 650.548 dólares en 2018 y 845.243 dólares en 2019. Todas esas sumas se han reembolsado. Esto demuestra que, en general, los procedimientos de movilización de fondos para las operaciones aéreas prolongadas o de emergencia son eficaces.

57. El 27 de febrero de 2020 se estableció un saldo mínimo de 17,2 millones de dólares mediante un memorando de decisión del Director Ejecutivo Adjunto<sup>21</sup>. Sin embargo, al establecer **esa cantidad no se tuvieron en cuenta los ingresos generados por los vuelos *ad hoc*.**

58. Los gastos de personal y de apoyo aumentaron en un 80 % entre 2017 y 2019, mientras que los ingresos procedentes de la tasa de recuperación de los costos de gestión disminuyeron en un 16 % y las operaciones aéreas del UNHAS aumentaron solo en un 26 % (pasajeros) y en un 37 % (carga) en ese mismo período. Esto plantea la cuestión de la eficacia con que la dirección del PMA está gestionando la viabilidad de la estrategia de recursos humanos aplicada por el OSCA y la ASU.

**Recomendación 5. El Auditor Externo recomienda que se reevalúe el monto indicativo del superávit acumulado de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo que se ha definido en 2020, teniendo en cuenta los ingresos generados por los vuelos *ad hoc*, y que la Junta Ejecutiva determine anualmente cómo utilizar los fondos que excedan de ese monto indicativo.**

<sup>19</sup> Véase el artículo 1.1 del Reglamento Financiero: "Por 'cuenta especial' se entenderá una cuenta establecida por el Director Ejecutivo para una contribución especial, o para dinero destinado a actividades específicas, cuyo saldo puede arrastrarse al ejercicio económico siguiente".

<sup>20</sup> El gasto medio anual en el período comprendido entre 2017 y 2020 es de 24,4 millones de dólares.

<sup>21</sup> Memorando de decisión del Director Ejecutivo Adjunto del PMA relativo al saldo mínimo que mantener en la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo, 25 de febrero de 2020 (AA6058).

### 1.4.3. Tasas aplicables a las operaciones aéreas

59. Las contribuciones recibidas para el UNHAS o para el módulo de logística están sujetas, como las otras donaciones recibidas por el PMA, a una tasa estándar del 6,5 % para cubrir los gastos fijos del organismo (CAI) y financiar el presupuesto AAP. También están sujetas a un cargo, cuya tasa la establecen las oficinas sobre el terreno, para cubrir los costos locales de gestión de las operaciones aéreas (CAD)<sup>22</sup>. Las operaciones aéreas son objeto asimismo de un cargo específico que se aplica a los contratos de flete y cuya tasa es del 4,5 %, para cubrir los costos de gestión de las operaciones aéreas por parte de los equipos de la Sede.

60. La tasa de recuperación de los costos de gestión de las operaciones aéreas aplicada a los contratos de flete representa un recurso importante de financiación (8,4 millones de dólares en 2019) para la Cuenta especial. Como resultado de la aplicación de una tasa única y fija, los contratos generan una corriente de ingresos elevada, incluso cuando la administración de esos contratos no comporta un aumento proporcional de los gastos administrativos. En el período 2017-2019, el monto generado gracias al mecanismo de recuperación de los costos de gestión ha sido sistemáticamente superior a los gastos administrativos imputados a la Cuenta especial, a pesar del importante aumento de los costos de personal. El superávit de ingresos de la Cuenta ha permitido acumular un saldo en efectivo de 25,7 millones de dólares, según un cálculo interno del OSCA efectuado al final de 2019.

**Cuadro 4: Principales recursos y gastos de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo (en dólares)**

	2017	2018	2019
<b>A) Ingresos por concepto de recuperación de los costos de gestión</b>	9 904 464	8 758 475	8 368 961
<b>B) Gastos de personal y administrativos</b>	3 956 182	4 753 475	7 090 237
<b>Diferencia (A – B)</b>	5 948 282	4 005 000	1 278 724

Fuente: OSCA.

61. Si bien las contribuciones a las operaciones aéreas generan un ingreso doble para la Sede debido a la recuperación tanto de los CAI como de los costos de gestión, la labor de gestión de las operaciones aéreas por parte de los equipos de la Sede actualmente se financia exclusivamente con la tasa de recuperación de los costos de gestión. El presupuesto AAP debe utilizarse, entre otras cosas, para financiar los gastos de funcionamiento y de personal de la Sede. Sin embargo, desde 2019 el OSCA no recibe financiación del presupuesto AAP y todos sus gastos de funcionamiento y de personal se sufragan con los ingresos por concepto de recuperación de los costos de gestión. De hecho, la asignación con cargo al presupuesto AAP ha disminuido drásticamente, reduciéndose a cero en 2019<sup>23</sup>, mientras que el presupuesto AAP sigue recibiendo ingresos por concepto de CAI (9,8 millones de dólares en 2019) procedentes de las contribuciones de los donantes<sup>24</sup> a las operaciones aéreas.

<sup>22</sup> De hecho, los CAD se presupuestan (y luego se ejecutan) como porcentaje de los COD y, a diferencia de los CAI, no se basan directamente en las contribuciones. Por tanto, el cargo es indirecto.

<sup>23</sup> Excluido un ajuste crediticio anterior de 4.175 dólares en 2019.

<sup>24</sup> Las contribuciones de los donantes a las operaciones aéreas ascendieron a 166,1 millones de dólares en 2019. La tasa estándar de recuperación de los CAI es del 6,5 %, pero en ciertas condiciones puede reducirse al 4 %.

62. La aplicación de una tasa uniforme del 4,5 % por concepto de recuperación de los costos de gestión ha provocado un exceso de financiación, lo que constituye un incentivo para reducir la contribución del presupuesto AAP a los costos del OSCA. En otras palabras, debido a la acumulación de una cantidad importante de efectivo en la Cuenta especial, la carga de ciertos gastos que antes se sufragaban con recursos del presupuesto AAP se ha transferido a la tasa de recuperación de los costos de gestión.

63. En la reunión del Comité de Transporte Aéreo de diciembre de 2019, el OSCA presentó varias simulaciones de la sostenibilidad de la Cuenta especial, en función de si se mantenía o se reducía la tasa de recuperación de los costos de gestión. Estas simulaciones se basaban principalmente en el supuesto de que no se asignaría al OSCA financiación alguna con cargo al presupuesto AAP y de que los costos de personal aumentarían un 10 % al año debido tanto al aumento de la plantilla como a la conversión de los contratos de consultoría en contratos de plazo fijo.

64. Con una tasa de recuperación de los costos de gestión del 4,5 %, el OSCA prevé que la Cuenta especial sufrirá un desequilibrio a partir de 2023. Las simulaciones con tasas de recuperación de los costos de gestión inferiores dan como resultado una situación aún más deficitaria. En vista de todo esto, el Comité de Transporte Aéreo decidió mantener la tasa de recuperación de los costos de gestión del 4,5 %.

65. Sin embargo, es posible realizar otro tipo de análisis, basado en el reequilibrio de los recursos asignados a la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo.

66. Una simulación realizada por el Auditor Externo, cuyos detalles figuran en el anexo 2 del presente documento, sugiere que se podría contemplar una reducción de la tasa de recuperación de los costos de gestión si la misma se compensara aumentando la asignación de fondos del presupuesto AAP al transporte aéreo. La presión total sobre los donantes se reduciría.

67. En este modelo, el desequilibrio entre los ingresos y los gastos de la Cuenta especial causado por el empleo a título experimental de una tasa del 4 % (en lugar del 4,5 %) se compensa con un aumento de la asignación con cargo al presupuesto AAP, que pasaría a 1,75 millones de dólares, es decir, el 20 % de la media de CAI recaudados de las contribuciones al transporte aéreo entre 2017 y 2019, en lugar del monto cercano a cero actual.

68. A largo plazo habría que efectuar retiros de efectivo para reequilibrar el sistema. En ese caso la sostenibilidad de la Cuenta especial se garantizaría mediante la adopción de una tasa de recuperación de los costos de gestión variable, que se adaptaría al nivel mínimo de efectivo deseado. Tan pronto como el efectivo cayera por debajo de ese límite, la tasa de recuperación de los costos de gestión o la asignación con cargo al presupuesto AAP podrían revisarse para garantizar la sostenibilidad de la financiación.



72. La paridad de género no se respeta ni se menciona en la Estrategia de transporte aéreo para el período 2017-2019. Según la base de datos del OSCA, en la que figura toda la plantilla de servicios aéreos del PMA, a diciembre de 2019 el 19 % del personal eran mujeres y el 81 %, hombres. En enero de 2020 había 17 operaciones aéreas en curso y solo en dos casos el Oficial Principal de Transporte Aéreo era una mujer. Este bajo porcentaje debe compararse con la plantilla del OSCA en la Sede, compuesta en un 51 % por mujeres a mediados de 2019<sup>25</sup>.

73. La existencia de conflictos de intereses se verificó analizando la situación de los consultores empleados por el OSCA y la ASU. En el primer caso, todos los consultores de la muestra que operaban a nivel local habían trabajado anteriormente en aerolíneas con las que el PMA había suscrito contratos de flete. En el segundo, uno de cada siete consultores empleados había trabajado antes con un operador contratado por el PMA. Esta práctica puede parecer útil porque permite hacerse con las competencias que se buscan, pero tendría que ser objeto de una supervisión especial por parte de las dependencias de recursos humanos de la Sede durante el proceso de contratación para evitar posibles conflictos de intereses, sobre todo en la ASU, dependencia que se encarga de certificar a los operadores. Sea cual sea el nivel de especialización requerido, debe ser posible contratar a expertos en seguridad aérea de compañías que no se beneficien de los contratos del PMA.

74. Por último, parece que algunos miembros del Comité de Contratación de Servicios de Transporte Aéreo no cumplen el programa anual de declaración de conflictos de intereses, contrariamente a lo previsto por la Oficina de Deontología. La dirección ha sido informada de ello.

75. El plan anual de capacitación del OSCA no engloba las necesidades de la ASU en ese campo. Las evaluaciones realizadas sobre el terreno por el OSCA entre 2017 y 2019 demuestran que en más de la mitad de las operaciones aéreas (53 %) no había un plan de capacitación anual de carácter oficial o aprobado.

Medidas que la Secretaría podría adoptar – Recursos humanos: 1. Desplegar mayores esfuerzos en la esfera de la paridad de género del personal de servicios aéreos. 2. Proveer de un plan de capacitación a cada operación aérea. 3. Fortalecer las normas destinadas a prevenir los conflictos de intereses en la contratación de los consultores empleados por el OSCA y la ASU. 4. Asegurarse de que los nombres de los miembros del Comité de Contratación de Servicios de Transporte Aéreo se transmitan a la Oficina de Deontología para incluirlos en el programa de declaración de los conflictos de intereses.

#### 1.6. Marco de gestión de riesgos

76. El control de los riesgos asociados a las operaciones aéreas reviste gran importancia debido a la naturaleza de esas actividades y a las circunstancias especialmente difíciles en que se desarrollan. La responsabilidad del PMA se ha circunscrito cuidadosamente, transfiriendo la mayor parte de los riesgos jurídicos<sup>26</sup> a los operadores contratados o a los organismos en cuyo nombre se realiza el transporte de pasajeros y carga. No obstante ello, estas precauciones no eliminan del todo los efectos que una gestión indebida de estas actividades podría tener en la reputación del PMA. A este respecto, resulta muy oportuna la reciente adopción de un procedimiento para el seguimiento de las observaciones formuladas

<sup>25</sup> Plan anual de las realizaciones de la SCO revisado el 17 de octubre de 2019.

<sup>26</sup> La Oficina de Servicios Jurídicos del PMA confirma que no hay ningún caso de litigio en curso relacionado con las actividades aéreas.

por los auditores externos e internos, por la ASU y por la Dependencia de Garantía de Calidad (QAU) durante sus visitas sobre el terreno<sup>27</sup>.

### 1.6.1 Control de riesgos por los servicios **operacionales**

#### a) Aplicación del enfoque basado en los riesgos

77. La SCO lleva su registro de riesgos de conformidad con la política en materia de gestión global de riesgos del PMA<sup>28</sup>. El OSCA también dispone de su propio registro, lo que refleja un enfoque riguroso de gestión de los riesgos específicos de las operaciones aéreas. La actualización de este registro en agosto de 2019 permitió definir 21 riesgos que debían supervisarse.

78. La cultura técnica de los responsables del OSCA los predispone a prestar gran atención a esta esfera. Así pues, el OSCA adopta las medidas del caso para reducir el riesgo de cuasi colisión en vuelo a que se exponen sus aeronaves. Esta labor responde asimismo a la recomendación formulada por la Oficina de Auditoría Interna (OIGA) con motivo de la verificación de las actividades de transporte aéreo que llevó a cabo en 2013, en la que se había constatado que esas actividades no se tenían suficientemente en cuenta en la política de gestión global de riesgos. El alcance de los riesgos analizados y la labor realizada para reducir los riesgos iniciales demuestran la rigurosidad de las medidas adoptadas.

79. Este rigor, no obstante, contrasta con la práctica observada a nivel local, ya que en los últimos tres años casi tres cuartas partes de las operaciones aéreas no han llevado un registro de riesgos, como ha señalado el OSCA (véase el anexo 6). En 2019 el OSCA comenzó a ampliar los registros de riesgos existentes agregando los riesgos no operacionales.

80. El riesgo de fraude se menciona en algunos registros de riesgos operacionales (Sudán del Sur), pero en general se considera bajo y se limita a las tentativas de corrupción. Sin embargo, el riesgo de fraude en los servicios prestados (pasajeros sin derecho a disfrutar del servicio según el mandato del UNHAS, solicitudes de reembolso presentadas indebidamente por los operadores, conflictos de intereses del personal con los operadores o usuarios, etc.) podría ser considerable si se toman en consideración las deficiencias detectadas en los sistemas de registro de los organismos y los pasajeros.

81. Según las observaciones del OSCA, en el período 2017-2019 casi tres cuartas partes de las operaciones no llevaron a cabo un control riguroso de los organismos que reunían los requisitos para beneficiarse de los servicios (autorización oficial de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios [OCHA] y/o de las autoridades locales, firma de las condiciones financieras correspondientes). En una tercera parte de los casos, un agente local había llegado a tener acceso a los procedimientos de reserva y contabilización de los pagos de los billetes en Takeflite, haciéndose caso omiso del principio de separación de tareas (véase el anexo 6).

82. Por tanto, conviene no centrarse exclusivamente en los riesgos operacionales propios de las actividades aéreas, sino tomar en consideración más concretamente los riesgos fiduciarios asociados a los servicios aéreos del PMA.

83. La nueva versión de las directrices relativas a la gestión del registro de riesgos del OSCA, de fecha 1 de marzo de 2019, prevé que todas las operaciones aéreas sobre el terreno elaboren registros de riesgos que contengan todos los riesgos, es decir, no solo los

---

<sup>27</sup> En el memorando del Jefe del OSCA de fecha 11 de julio de 2019 se confía a la QAU la tarea de compilar todas las recomendaciones pendientes y se establece el principio de la presentación de un informe mensual sobre los progresos realizados.

<sup>28</sup> WFP/EB.2/2018/5-C.

relacionados con la seguridad operacional y aérea, sino también todos los de carácter estratégico, financiero y fiduciario.

**Recomendación 7. El Auditor Externo recomienda llevar adelante el proceso de integración de los diversos riesgos de fraude relacionados con los servicios aéreos en los registros de riesgos de las operaciones y en el registro de riesgos del Servicio de Transporte Aéreo.**

b) Seguimiento del cumplimiento

84. De conformidad con el Manual de transporte aéreo, el OSCA dispone de una Dependencia de Garantía de Calidad (QAU) que realiza evaluaciones periódicas de la calidad de las operaciones. En los últimos tres años, la QAU ha realizado 28 auditorías y ha abarcado todas las operaciones en curso (excepto la de Haití, cuya auditoría está prevista para marzo de 2020); 12 operaciones han sido objeto de al menos dos visitas sobre el terreno.

85. Las observaciones formuladas por la QAU, que suman 230 en el período comprendido entre 2017 y 2019, ponen de manifiesto repetidamente la existencia de dificultades en los ámbitos siguientes: la dirección de las operaciones, la gestión global de la seguridad, la gobernanza, el control interno, los recursos humanos, las relaciones con los usuarios, la evaluación del desempeño de los operadores y las sinergias locales (véase el anexo 6).

86. El OSCA alega que el proceso de gestión de la calidad se está mejorando, como demuestra el plan de actividades para 2020, que prevé varias auditorías (como la de la OACI o un examen del sistema de calidad realizado por un consultor) y proyectos de procedimientos operativos estándar. No obstante, según sus propios criterios internos y a pesar de los progresos generales, seis<sup>29</sup> de las 17 operaciones en curso aún no satisfacían el criterio que prevé un 75 % de cumplimiento de los procedimientos principales<sup>30</sup>.

87. Tras el accidente aéreo ocurrido en Kosovo en 1999 con una aeronave fletada por el PMA, la OACI realizó una auditoría y recomendó que se estableciera una cadena de gestión de la seguridad aérea independiente respecto de la gestión de las operaciones aéreas y que dependiera jerárquicamente del equipo de dirección. La Junta de Seguridad Aérea recibe dos veces al año información sobre el nivel de seguridad aérea, establecido según los indicadores estándar definidos en el Manual de la ASU, como el número de incidentes y accidentes graves, el número de incidentes importantes por cada 100.000 kilómetros recorridos y el número de anomalías registradas (peligros graves). Este último aumentó de forma constante entre 2017 y 2019 (+21 %), lo que refleja una correcta mentalidad de notificación que es beneficiosa para la gestión de los riesgos aéreos. En 2019 la ASU realizó 212 auditorías de evaluación, un 11 % más que en 2017.

1.6.2 Tratamiento de los riesgos en las auditorías

a) Auditoría interna de las actividades aéreas

88. La Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión (OIG) realizó una auditoría de las actividades aéreas del PMA en 2013. Todas las recomendaciones se han cerrado.

89. La auditoría de los sistemas informáticos, incluidos los utilizados por la SCO, realizada en 2018 por la OIG (referencia AR/18/01), permitió constatar la falta de conexión automática

<sup>29</sup> El Camerún, la República Centroafricana, Libia, Mauritania, el Níger y el Yemen.

<sup>30</sup> Fuente: QAU.

entre el sistema de gestión de vuelos Takeflite<sup>31</sup> y el Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS).

90. Las contribuciones por recibir de los usuarios no se habían analizado en más de una cuarta parte de las operaciones evaluadas por el OSCA entre 2017 y 2019 y muy a menudo no se habían conciliado debidamente con los datos registrados en el sistema WINGS (60 % de los casos). La conciliación de datos entre Takeflite y WINGS no se había llevado a cabo correctamente cuando se realizó la auditoría externa<sup>32</sup> y los saldos de cierre de los dos sistemas no coincidían. Esto impide estar seguros de la exactitud de las contribuciones por recibir de los clientes.

91. A finales de 2019, los saldos de las cuentas de los usuarios presentaban diferencias importantes en los montos del WINGS y de Takeflite: 1,7 millones de dólares en la operación combinada Kenya-Somalia; 332.083 dólares en la República Centroafricana; 417.134 dólares en Sudán del Sur, y 598.404 dólares en Nigeria.

92. La causa principal de estas dificultades es, en ausencia de una interfaz automatizada, la diferente nomenclatura de clientes empleada en los dos sistemas: un usuario identificado con un solo código en WINGS puede tener varias cuentas de cliente en Takeflite. Por tanto, la conciliación entre las dos aplicaciones, que debe hacerse manualmente, tiene que corregirse.

93. Por otro lado, el PMA carecía de un contrato vigente con el editor de Takeflite, situación que no le ha impedido pagar más de 100.000 dólares por concepto de derechos de uso en los dos últimos ejercicios económicos. La regularización de esta situación permitiría crear una interfaz para conectar ambos sistemas informáticos.

94. Entre 2017 y 2019, la OIG realizó asimismo 10 auditorías de oficinas del PMA en países donde se desarrollaba una operación aérea, es decir, en casi dos terceras partes de las operaciones. Las observaciones sobre las operaciones aéreas se referían a la existencia de cuentas por cobrar pendientes desde hacía más de 90 días en el marco del UNHAS (Somalia) y de casos en que no se verificaba la legitimidad del embarque de ciertos pasajeros en los vuelos del UNHAS (Chad).

95. Las misiones efectuadas por el Auditor Externo en diversas operaciones aéreas en 2019 permitieron constatar que algunas cuentas por cobrar de larga data seguían pendientes. En Malí, por ejemplo, la cuenta por cobrar más antigua llevaba pendiente 1.339 días (desde el 31 de marzo de 2016). Por consiguiente, en algunos países el saldo de las cuentas por cobrar era negativo. En Nigeria, por ejemplo, podía representar hasta el 20 % de los ingresos directos anuales por concepto de recuperación de costos.

**Medidas que la Secretaría podría adoptar** – Cuentas por cobrar de los usuarios: 1. Elaborar un sistema automatizado de enlace entre el sistema de gestión de vuelos Takeflite y el programa informático de contabilidad WINGS con el fin de conocer a ciencia cierta el volumen de las cuentas por cobrar de los clientes. 2. Regularizar sin tardanza la situación contractual con el editor de Takeflite.

---

<sup>31</sup> Esta aplicación es objeto de un contrato, que en la fecha de la auditoría había vencido, entre el PMA y la empresa neozelandesa del mismo nombre.

<sup>32</sup> La auditoría no abarcó todas las oficinas en los países porque cuando el Auditor Externo solicitó a finales de enero de 2020 el documento que le habría permitido llevar a cabo su labor, solo respondieron 12 de los 16 responsables de las operaciones. La petición habría podido ser atendida al instante, dado que se cursó justo después del cierre anual. La mayoría de los responsables de operaciones aéreas transmitieron una extracción de datos diferente para cada programa informático (el Camerún, República Centroafricana, etc.), y en pocos casos (el Afganistán, Sudán del Sur, Malí) se facilitó un solo archivo.

b) Control de riesgos gracias al seguimiento de las recomendaciones de auditoría externa

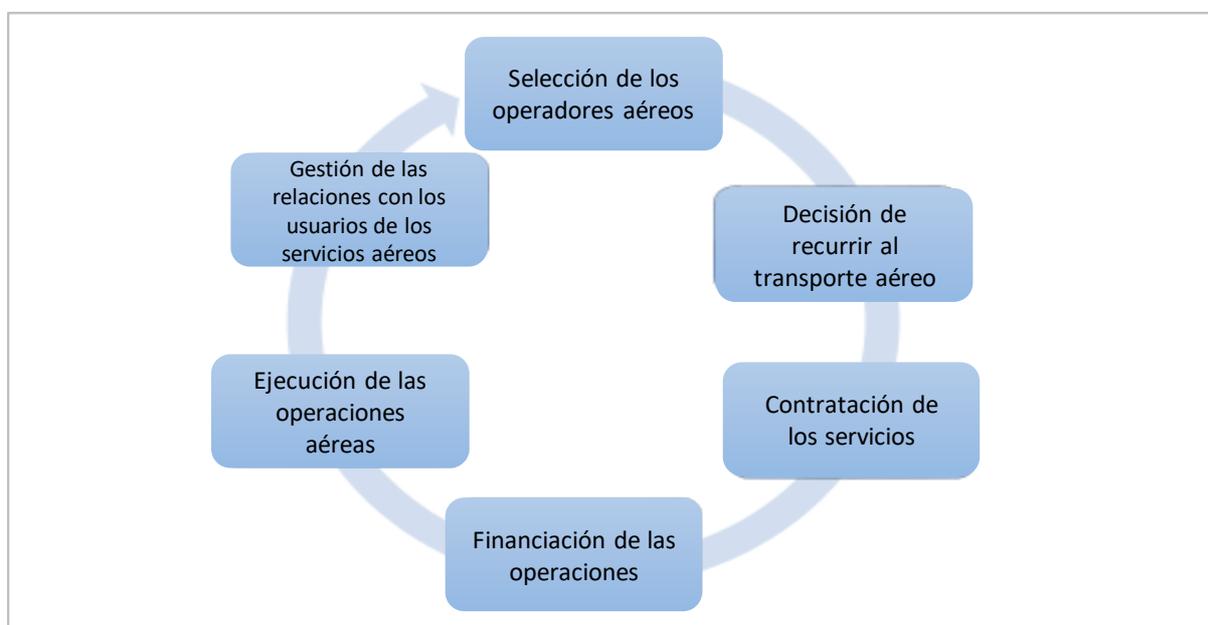
96. La OACI no ha realizado una auditoría de los servicios de transporte aéreo del PMA desde 2005. De conformidad con el acuerdo concluido entre ambos organismos el 6 de diciembre de 2019, se prevé llevar a cabo una evaluación en mayo de 2020.

97. El informe anterior del Auditor Externo sobre el Servicio de Transporte Aéreo del PMA se remonta a 2016. Las seis recomendaciones formuladas en esa auditoría ya se han declarado cerradas.

## 2. Principales procesos implementados para las operaciones aéreas

98. Los procesos principales utilizados por las dependencias del PMA encargadas del transporte aéreo se analizaron para determinar la eficiencia de las medidas tomadas en este ámbito.

**Figura 3: Procesos más importantes implementados en el marco de las actividades aéreas del PMA**



Fuente: Auditor Externo.

### 2.1. Selección de los operadores aéreos

99. El número de aeronaves fletadas o utilizadas por el PMA en el marco del UNHAS se mantuvo relativamente estable entre 2017 y 2019 (pasó de 188 a 172 aeronaves fletadas y de 102 a 109 aeronaves utilizadas)<sup>33</sup>. El número de asientos acumulados (más de 2.000 al final de 2019) aumentó en un 30,9 %. En 2019, la flota utilizada por el PMA (109 aeronaves) estaba compuesta por un 72,5 % de aviones y un 27,5 % de helicópteros.

<sup>33</sup> Una aeronave fletada es una aeronave para la que se ha firmado un contrato con un operador. Si se resta al número de aeronaves fletadas el número de aeronaves utilizadas (acuerdos de larga duración + servicios *ad hoc*), se obtiene como resultado el número de aeronaves de reserva.

100. El PMA, al no ser propietario de las aeronaves que utiliza, trabaja con operadores aéreos privados. Estas empresas se seleccionan de acuerdo con un procedimiento oficial. El equipo de la ASU<sup>34</sup> examina el modo en que una compañía aplica las diferentes normas de seguridad del PMA. Si el nivel de riesgo es aceptable, la compañía se incluye en la lista de operadores aéreos registrados a los que el OSCA puede recurrir.

101. La elaboración de una lista de operadores aéreos registrados supone sin duda alguna una limitación de la libre competencia, pero permite garantizar un nivel elevado de seguridad aérea de acuerdo con las normas del PMA y a pesar de la presión operacional y del contexto de emergencia.

102. En el período 2017-2019 se registraron en esa lista un promedio de 96 operadores, divididos en dos categorías<sup>35</sup>. En 2019, el OSCA recurrió siete veces a un operador que no figuraba en la lista para efectuar operaciones de evacuación, repatriación de refugiados por cuenta de otro organismo o transporte de personalidades:

- En la práctica, las **compañías que trabajan efectivamente por cuenta del PMA**, cuyo número ha ido aumentando desde 2017 (25 en 2017 y 32 en 2019), son relativamente estables (véase un análisis detallado de este aspecto en el anexo 5). **La mayoría de estas compañías se mantienen en la lista de un año a otro**: dos tercios de las compañías utilizadas por el PMA en 2019 ya se utilizaban en 2017.
- Al final de 2019, el PMA tenía 92 contratos activos con 26 operadores de categoría A (el 46 % de los operadores de esta categoría) y cinco de categoría B.
- El 43 % de los **95 operadores que figuraban en la lista en diciembre de 2019 procedía de siete países**, a saber: Federación de Rusia (9), Sudáfrica (8), Canadá (6), Kenya (6), Nigeria (4), Uganda (4) y Ucrania (4).

103. La creación de dos categorías lleva a adjudicar los contratos esencialmente a los operadores de categoría A, porque su nivel de seguridad aérea es mayor. Sin embargo, entre 2017 y 2019 el número medio de operadores de esta categoría fue solo de 51, es decir, poco más de la mitad de la reserva teórica y de los contratos activos.

104. El 1 de enero de 2020, la flota contratada por el PMA estaba formada por 77 aeronaves<sup>36</sup> de 17 tipos distintos. Sin embargo, seis de esos tipos, es decir, el 45 % de las aeronaves fletadas, corresponden a modelos que ya no se fabrican. Son aparatos que se pusieron en servicio en los años ochenta y están envejeciendo. Como resultado de ello, el PMA tiene que afrontar una previsible obsolescencia de los activos aéreos que fleta.

105. Por este motivo el OSCA mantiene bajo observación constante los dispositivos tecnológicos innovadores (drones, dirigibles, etc.) y con ese fin ha creado una dependencia dedicada a los sistemas aéreos pilotados a distancia. Estos dispositivos, que pueden aplicarse más al transporte de carga que al de pasajeros, no podrán desplegarse hasta dentro de cinco o diez años, aunque para finales de 2020 se han previsto varios proyectos piloto.

106. Por consiguiente, convendría realizar un análisis de los medios de transporte aéreo que el PMA podría movilizar para 2025-2030 en función de las diversas hipótesis de intervención de emergencia, con el fin de garantizar la continuidad de las operaciones y prever

---

<sup>34</sup> Cuando se realizó la auditoría, el procedimiento de inclusión de un operador en la lista de operadores aéreos registrados aún no se había descrito en forma de procedimiento operativo estándar y estaba en curso un proyecto que preveía la separación de tareas entre los distintos actores y la aplicación de un mecanismo de control interno.

<sup>35</sup> Categoría A para los operadores que presentan un nivel de riesgo "aceptable" y categoría B para los que presentan un nivel de riesgo "tolerable".

<sup>36</sup> Este recuento solamente toma en consideración los acuerdos de larga duración (77 aeronaves) y no los acuerdos *ad hoc* (34 aeronaves) (Fuente: herramienta de gestión de las realizaciones).

el efecto que podría tener su utilización en el modelo de financiación de las operaciones del PMA.

Medidas que la Secretaría podría adoptar – Selección de los operadores: Realizar un estudio prospectivo a cinco/diez años vista sobre los medios aéreos que podrían movilizarse para el transporte de pasajeros y de carga con fines humanitarios y prever en los contratos suscritos con los operadores cláusulas relativas al desgaste y la obsolescencia de los aparatos que se ponen a disposición.

## 2.2. Decisión de recurrir al transporte aéreo

107. El Manual de transporte aéreo prevé un procedimiento oficial para poner en marcha una operación aérea.

108. El análisis de los registros ha revelado deficiencias en el control interno de las operaciones y en el cumplimiento del marco reglamentario:

- el **procedimiento estándar de puesta en marcha de una operación** que se expone en el Manual no siempre se respeta (las solicitudes oficiales no siempre las presenta el Coordinador de Asuntos Humanitarios a nivel local, sino que en algunos casos las presenta el director de la oficina en el país<sup>37</sup>);
- en lo que se refiere a operaciones anteriores, no fue posible conseguir los **documentos relativos al proceso** de adopción de decisiones, a excepción hecha de la decisión definitiva firmada por el Director Ejecutivo y, en el caso de algunas operaciones recientes (República Democrática del Congo, Malí, el Camerún), faltan esos documentos;
- no siempre se realizan los **estudios técnicos previos**<sup>38</sup>;
- el **esbozo de operaciones** a menudo no se elabora (el Afganistán, Malí, el Sudán, el Yemen) o es demasiado sucinto (el Níger, la República Centroafricana, Somalia) y, cuando sí se elabora, no se revisa con regularidad.

109. En lo que respecta a la carga, los criterios de elección de las modalidades de transporte (aéreo u otras vías) parecen no estar suficientemente bien definidos, como señaló la OIG en su auditoría de la Oficina del PMA en Sudán del Sur en 2018 (referencia AR/18/08). Si se tienen en cuenta los factores de costo, la vía aérea solo se utiliza en principio como último recurso, a menos que primen otros criterios (como emergencias en las que haya vidas en peligro o la inseguridad). Sin embargo, no se dispone de un modelo para la toma de decisiones, ni de una unidad de referencia común (como el costo por tonelada y kilómetro) para evaluar los costos correspondientes.

110. En el Manual de transporte aéreo tampoco se definen los criterios de selección de la modalidad de transporte. Sobre el terreno, los oficiales de la cadena de suministro no disponen de un procedimiento estándar que permita orientar las decisiones de los directores de las oficinas en los países o de los grupos de trabajo intersectoriales en relación con la modalidad de transporte más adecuada.

111. Si bien es cierto que el tiempo puede ser el criterio más importante para justificar el despliegue de medios aéreos, sobre todo en situaciones de emergencia repentina, cuando las operaciones se prolongan los órganos decisorios no siempre estudian sistemáticamente la existencia de opciones más eficientes. La lógica predominante es proseguir con los fletes aéreos siempre que se disponga de financiación suficiente.

<sup>37</sup> Como en el caso del Yemen o Haití.

<sup>38</sup> Como por ejemplo en el Camerún, Malí o el Yemen.

112. El ejemplo de Sudán del Sur demuestra que, tras la fase de emergencia inicial, se realizó un examen para encontrar una solución de transporte de mercancías menos costosa: vías fluviales, establecimiento por adelantado de reservas transportadas por carretera o incluso la utilización de medios innovadores, como los vehículos todoterreno SHERP. No obstante ello, los vuelos del UNHAS se han mantenido para llegar a lugares inaccesibles por carretera o para complementar los vuelos comerciales existentes, como entre Nairobi y Mogadiscio.

113. Así pues, convendría elaborar un método para determinar cuándo recurrir a una operación aérea en lugar de a otros medios, o cuándo revisar una operación aérea ya en curso. Ese método podría basarse en una tabla de criterios, como los siguientes: la existencia de líneas aéreas comerciales seguras y fiables; el estado de la red de carreteras y la posible ampliación de esta gracias a los recursos del PMA; las necesidades humanitarias; la situación general en materia de seguridad en las diferentes regiones del país, y los costos y el impacto ambiental de cada modalidad de transporte.

**Recomendación 8. El Auditor Externo recomienda incluir en el Manual de transporte un capítulo que prevea las disposiciones necesarias para que la Sede y las oficinas en los países puedan efectuar una elección más estructurada de la modalidad idónea de transporte de carga (vía aérea, terrestre, fluvial o marítima).**

### 2.3. Financiación de las operaciones aéreas

114. En el Manual de transporte aéreo se dispone que las actividades del UNHAS se financien, en principio, con **contribuciones de los donantes y contribuciones de los usuarios** de sus servicios<sup>39</sup>. El PMA defiende este modelo híbrido de “80 % de donaciones y 20 % de ingresos provenientes de la facturación de determinados servicios”.

#### 2.3.1. Financiación a cargo de los donantes

115. Las actividades de movilización de fondos son específicas de cada país y sirven para financiar únicamente las operaciones aéreas realizadas en el país en cuestión. Es responsabilidad del director de la oficina en el país interesada buscar los fondos necesarios para ejecutar la operación del UNHAS en su territorio, en colaboración con los comités directivos<sup>40</sup> locales.

116. El Manual de transporte aéreo, sin embargo, no especifica las modalidades de ejecución de esas actividades de movilización de fondos.

---

<sup>39</sup> En su Manual de transporte aéreo, el PMA distingue tres modalidades de financiación, a saber: la recuperación total de costos con cargo a los usuarios; la recuperación parcial de costos, repartida entre los donantes y los usuarios, que es el modelo más común, y la financiación total con cargo a los donantes.

<sup>40</sup> La función y composición de los comités directivos locales se definen en el Manual de transporte aéreo y en el memorando del Jefe del OSCA de fecha 12 de enero de 2018 relativo a los órganos directivos del UNHAS. En cada país, este comité está presidido por el Director de la Oficina del PMA o el Coordinador de Asuntos Humanitarios y está compuesto por representantes del UNHAS, las Naciones Unidas, ONG y donantes y se encarga de encontrar fondos, servir de enlace con las autoridades locales y definir la estrategia de las operaciones aéreas sobre el terreno.

117. Este sistema de organización presenta una paradoja aparente. Excepto en Sudán del Sur y el Sudán, el comité directivo está presidido por el representante de la OCHA<sup>41</sup> en el país, mientras que la movilización de fondos es responsabilidad del director de la oficina del PMA en el país. Esta dualidad puede ser fuente de dispersión de esfuerzos, aun cuando en la práctica no es raro que el director de la oficina en el país, quien es normalmente copresidente o vicepresidente del comité, o bien el Oficial Principal de Transporte Aéreo, presida realmente las reuniones.

118. La financiación de las operaciones aéreas depende de una base limitada de donantes. En 2019, solo 15 países u organismos financiaban las operaciones del UNHAS<sup>42</sup>. El equilibrio financiero de algunas operaciones depende de un número particularmente reducido de donantes: cuatro en el Yemen, tres en Kenya y Libia, y dos en Etiopía y Haití.

119. El modo en que está estructurada la base de donantes del UNHAS es una fuente de fragilidad para sus operaciones, que dependen de un pequeño número de países. No obstante, no existe una verdadera estrategia de movilización de fondos para esas operaciones. Una estrategia como esa debería tener en cuenta, entre otras cosas, la necesidad de diversificar la base de donantes. Las entrevistas con los principales donantes también indican que las solicitudes de financiación suelen hacerse con carácter de emergencia, limitando la capacidad de los Estados para planificar su intervención. Por su parte, el PMA lamenta que los compromisos de los Estados no sean más previsibles a largo plazo.

120. Aunque actualmente no hay ningún donante del sector privado, factores como la visibilidad que da una actividad semejante (prestar servicios a la comunidad humanitaria), las perspectivas comerciales locales (petróleo, telecomunicaciones, industria aeronáutica, etc.) y las exigencias en materia de responsabilidad social de las empresas podrían incentivar este tipo de contribuciones. Cabe señalar que en la Estrategia del PMA en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado para 2020-2025, que la Junta Ejecutiva del PMA aprobó en su segundo período de sesiones ordinario de 2019, celebrado en noviembre, no se hace mención alguna ni del UNHAS ni de ninguna actividad del PMA en la esfera del transporte aéreo.

**Recomendación 9. El Auditor Externo recomienda elaborar una estrategia de movilización de fondos para las operaciones del UNHAS que prevea la planificación plurianual de los compromisos de financiación de los donantes para cada operación, englobe a los donantes del sector privado y sea coherente con la estrategia general adoptada por las oficinas en los países con respecto a los donantes del PMA.**

### 2.3.2. Financiación a cargo de los usuarios

121. El servicio aéreo que el PMA presta a la comunidad humanitaria generalmente no es gratuito para sus usuarios.

---

<sup>41</sup> La OCHA es una dependencia de la Secretaría de las Naciones Unidas. Su representante es el responsable de gestionar un fondo humanitario al que puede optarse para financiar las operaciones aéreas en caso de que las donaciones sean insuficientes. Además de participar en los comités directivos, el representante de la OCHA expide a los distintos organismos las autorizaciones necesarias para poder recurrir al UNHAS.

<sup>42</sup> Donantes del UNHAS (2019), en orden decreciente de contribución: Estados Unidos de América (43 %), organismos de las Naciones Unidas (13 %), Unión Europea (Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (11 %), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (10 %), Alemania (10 %), Suecia (4 %), Banco Mundial (3 %), Canadá (3 %), Francia (1 %), Países Bajos (1 %), Noruega (1 %), Japón, República de Corea, España, Luxemburgo.

122. Con arreglo al sistema de recuperación parcial de costos, por los billetes de avión se cobra un precio fijo, que no se revisa con regularidad<sup>43</sup>. En ausencia de directrices de la Sede y de un modelo de referencia para las tarifas aplicadas, la práctica sobre el terreno varía. Por ejemplo:

- los precios de los billetes varían de un país a otro (desde los 90 dólares en Nigeria hasta los 500 dólares en la República Democrática del Congo);
- en un mismo país, el precio del billete puede ser idéntico para todos los destinos cubiertos por el UNHAS (Etiopía, Mauritania, Nigeria, el Yemen) o variable (Kenya, República Democrática del Congo);
- en el Afganistán hay una tarifa preferencial para las ONG locales (150 dólares, frente a los 300 dólares de los otros pasajeros) y para las mujeres de las ONG locales (50 dólares), y
- en general se prevén sanciones pecuniarias por no presentarse en el embarque y costos de cancelación, pero no en todos los países.

123. En promedio, los ingresos propios cubren el 37 % del costo anual de las operaciones del UNHAS. En Somalia y Sudán del Sur representan más del 60 % del costo de las operaciones, mientras que en la República Centroafricana, Mauritania, Nigeria y el Yemen no llegan al 20 %. Estas diferencias pueden explicarse por el carácter descentralizado del UNHAS y la heterogeneidad del equilibrio financiero de cada operación.

124. Las diferencias en las prácticas empeoran la ya de por sí escasa comprensión que los donantes tienen de las modalidades de financiación de las operaciones del UNHAS. El establecimiento por parte de la Sede de directrices comunes para todas las operaciones permitiría aumentar la transparencia del modelo de financiación de las actividades de transporte aéreo. En esas directrices podría hacerse referencia a la posibilidad de diversificar las tarifas cobradas distinguiendo, por ejemplo, entre ONG internacionales y locales, siempre que estas se sometan a un escrutinio minucioso para verificar que hayan sido registradas debidamente por el Coordinador de Asuntos Humanitarios y las autoridades locales.

**Recomendación 10. El Auditor Externo recomienda definir unas directrices para la recuperación de costos con cargo a los usuarios y estudiar las posibilidades de diversificar las tarifas que el UNHAS aplica al transporte de pasajeros, diferenciando, por ejemplo, entre ONG internacionales y locales.**

#### 2.4. Contratación de los servicios

125. El Auditor Externo analizó varias muestras de contratos de flete<sup>44</sup>, facturas<sup>45</sup> y pagos<sup>46</sup>.

126. El procedimiento de adjudicación de contratos de flete puede mejorarse en varios aspectos, en particular en lo relativo al plazo, a menudo muy breve, que se concede para preparar las ofertas o a las débiles razones con que se justifica la elección de un determinado proveedor:

---

<sup>43</sup> Como por ejemplo en Malí, donde las tarifas no han variado desde 2013.

<sup>44</sup> Malí, Somalia, Sudán del Sur, el Afganistán, el Níger y el Chad.

<sup>45</sup> Muestra de 986 órdenes de compra y 2.145 facturas (por valor de 136.090.360 dólares) que abarcan el período comprendido entre enero y octubre de 2019 y representan el 1,5 % del total.

<sup>46</sup> Muestra de pagos efectuados en 2019 (156,1 millones de dólares), correspondientes a los 21 gastos más importantes (79,9 millones de dólares).

- el concepto de **elección de la oferta más apropiada** es impreciso;
- los **plazos del proceso de contratación** (tiempo para responder a la convocatoria de ofertas; tiempo entre la firma del contrato y el inicio de la prestación de los servicios) suelen ser ajustados (unos días) y por tanto no facilitan un proceso competitivo, favoreciendo a los operadores salientes, a pesar de que en principio la duración del contrato es de 24 meses<sup>47</sup>;
- no siempre se organiza una nueva ronda de mejores ofertas finales para **seleccionar al mejor oferente**, y las condiciones de negociación no están definidas con exactitud;
- la **elección del adjudicatario** suele estar **poco motivada e insuficientemente respaldada por documentos justificativos** (no se presentan documentos contractuales firmados)<sup>48</sup>;
- la decisión de prorrogar los contratos, que en algunos casos se toma en el último momento (a veces dos días antes de la fecha de expiración), suele estar **poco motivada e insuficientemente respaldada por documentos justificativos**;
- esta decisión no siempre va acompañada de una renegociación de la cantidad mínima de horas garantizadas y de las horas adicionales en caso de prórroga;
- la incorporación de **enmiendas** puede resultar particularmente compleja (como en el caso de los lanzamientos de alimentos desde el aire en Sudán del Sur);
- la noción de “aeronave de reserva” no está definida con exactitud y puede haber sido motivo de exclusión en detrimento de otros criterios.

Medidas que la Secretaría podría adoptar – Contratos de servicios aéreos: 1. Alargar el plazo para responder a las convocatorias de ofertas. 2. Asegurarse de justificar y respaldar con documentos justificativos la elección del adjudicatario. 3. Asegurarse de justificar y respaldar con documentos justificativos las prórrogas de los contratos.

127. El seguimiento a que se someten las facturas es riguroso: todas las horas de vuelo facturadas se comprueban meticulosamente y cada contrato va acompañado de un resumen en el que se hace un balance mensual de las horas utilizadas y los días de no disponibilidad. Además, el OSCA hace un seguimiento eficiente de los contratos: si en un mes no se alcanza el nivel de horas mínimas garantizadas, la diferencia se vuelve a acreditar en los meses siguientes, lo que limita el recurso a horas de vuelo suplementarias y genera economías *de facto*.

128. El análisis de los pagos correspondientes a los gastos más importantes demostró que en algunos casos<sup>49</sup> el número de horas de vuelo calculadas inicialmente puede haber sido insuficiente, ya sea porque las horas efectivas de vuelo fueron inferiores a las horas garantizadas pagadas o porque se superaron las horas mínimas garantizadas. Sin embargo, el análisis de la diferencia entre el número de horas de vuelo efectivas y el mínimo previsto en el contrato no deja de ser un indicador parcial, porque nada indica que esos vuelos hayan sido útiles y no se hayan efectuado para “consumir las horas contratadas”. En este contexto,

<sup>47</sup> Los dos adjudicatarios de los contratos de transporte aéreo en el Afganistán son los mismos desde 2015. También se recurre a las prórrogas en otras operaciones.

<sup>48</sup> Algunos de los documentos de la muestra analizada por el Auditor Externo no estaban firmados.

<sup>49</sup> En Sudán del Sur hubo dos contratos que se ejecutaron solo en parte: la relación entre las horas de vuelo efectivas y las horas garantizadas pagadas según el contrato fue inferior al 19 % en un caso y al 35 % en el otro. En el caso de otros cuatro contratos (dos en Nigeria, uno en el Yemen y uno en la República Democrática del Congo), la cantidad de horas de vuelo garantizadas se superó en más de 30.

los indicadores presentados anteriormente (factor de carga, tasa de reservas aseguradas y costo por kilómetro y por pasajero) son complementarios y esenciales.

129. De todos los pagos relacionados con los contratos aéreos de los últimos tres años<sup>50</sup>, el 80 % se destinó a tan solo 15 operadores. En 2019, los destinatarios del 54 % de los pagos fueron operadores de dos países (32 % a empresas kenyanas y 22 % a compañías rusas).

130. En algunos segmentos, en la lista de operadores aéreos registrados solo hay dos operadores de categoría A. Además, en 2019 el 65 % del gasto fue a parar a cuatro países: Sudán del Sur, la República Democrática del Congo, Nigeria y Kenya-Somalia (operación combinada). Solo los operadores capaces de desplegarse en estas zonas pueden optar a la adjudicación de un contrato.

131. En este contexto, no parece suficiente recurrir a modalidades competitivas para obtener el mejor precio. Para verificar los precios, la ASU lleva un registro de los costos por tipo de aeronave y por región. Aunque esta información es útil, el PMA no debería abstenerse de recurrir a otros instrumentos utilizados habitualmente en los mercados donde la competencia es escasa, como el estudio de los precios de mercado o la introducción de cláusulas contractuales que prevén la realización de auditorías de costos. Esas cláusulas figuran en las condiciones generales de los acuerdos estándar de larga duración que se suscriben con los asociados cooperantes y permiten realizar una auditoría de las finanzas de un proveedor de servicios para arrojar luz sobre sus costos y márgenes.

**Recomendación 11. El Auditor Externo recomienda que el OSCA emplee instrumentos que permitan mejorar el control sobre los precios, en particular: a) la introducción de una cláusula de auditoría de las cuentas financieras en los contratos; b) el intercambio de información sobre los precios con otros organismos, y c) la realización de un estudio detallado de los precios de mercado del flete aéreo especializado.**

## 2.5. Ejecución de las operaciones aéreas

### 2.5.1. Supervisión de las operaciones aéreas

132. Las operaciones aéreas están sujetas a la autoridad de la SCO y, según lo dispuesto en la directiva del Director Ejecutivo Adjunto de 13 de enero de 2004, a nivel local se confían a un Oficial Principal de Transporte Aéreo, quien desde el punto de vista funcional rinde informes al Jefe del OSCA y desde el punto de vista administrativo, al director de la oficina del PMA en el país donde trabaja.

---

<sup>50</sup> 209 millones de dólares en 2017, 174 millones en 2018 y 156 millones en 2019.

### Actividades de transporte aéreo del PMA en Sudán del Sur

Sudán del Sur es, desde 2017, el país donde se lleva a cabo la principal operación aérea del PMA. En 2019, esta operación permitió transportar 88.912 pasajeros y 1.778 toneladas de carga ligera en el marco del UNHAS, 21.659 toneladas de productos alimenticios por cuenta del propio PMA (en su mayoría distribuidos mediante lanzamientos desde el aire) y 4.793 toneladas de carga por cuenta del módulo de acción agrupada de logística.

Con una plantilla de 150 personas y un presupuesto anual de más de 80 millones de dólares (142 millones de dólares en 2018), de los que 50 millones corresponden al UNHAS, las actividades coordinadas por el Oficial Principal de Transporte Aéreo equivalen a las de una oficina del PMA con un presupuesto medio.

La actividad de lanzamiento desde el aire se ha reducido considerablemente desde 2017, dando paso a modalidades de transporte (por vía terrestre y fluvial) que son menos onerosas y contaminantes. La actividad del UNHAS sigue siendo intensa: 62 destinos atendidos dentro del país, de los que se benefician 300 entidades usuarias. De hecho, los organismos de las Naciones Unidas representan un tercio de los pasajeros transportados, y el PMA es el usuario principal de sus propios servicios.

La misión llevada a cabo *in situ* por el Auditor Externo en enero de 2020 permitió constatar la satisfacción de los usuarios internos (SCO y módulo de logística) y externos (organismos de las Naciones Unidas y ONG), así como la buena integración del equipo encargado del transporte aéreo en la Oficina del PMA en el País. La seguridad y la continuidad del servicio, dos de los objetivos prioritarios del PMA, están garantizadas.

Sin embargo, se detectaron algunas esferas de mejora:

- falta una estrategia de retirada a medio plazo, que debería basarse en un estudio estructurado de los otros medios de transporte posibles;
- podría mejorarse la cooperación con los medios aéreos desplegados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP);
- no existe una estrategia oficial de movilización de fondos ni una política de precios diferenciados para el UNHAS;
- existe el riesgo de que se produzcan casos de fraude, sobre todo debido a las condiciones de admisión de los organismos y pasajeros, y
- el nivel de liquidez tal vez sea excesivo, pues equivale a más de seis meses de gastos.

Fuente: Auditor Externo.

133. Una operación aérea del UNHAS llega a su fin “cuando la comunidad de ayuda humanitaria deja de necesitar apoyo aéreo debido a la existencia de un servicio aéreo comercial seguro, fiable y suficiente, o de otros medios de transporte menos costosos”, según los procedimientos operativos y administrativos estándar del UNHAS en vigor para los países. Sin embargo, algunas operaciones aún en curso se remontan a muchos años atrás, como las de Somalia (2000) o el Afganistán (2002).

134. La cuestión de cuándo poner fin a una operación aérea en realidad no se aborda con claridad. El esbozo de operaciones prevé que ese tipo de operación tenga una duración limitada, pero las operaciones analizadas en Kenya, Malí, Somalia y Sudán del Sur demuestran que no se había previsto una estrategia de retirada ni tampoco un procedimiento para examinar periódicamente su pertinencia.

135. El OSCA no lleva a cabo ningún tipo de estudio prospectivo sobre el futuro de las distintas operaciones aéreas, de manera que estas pueden seguir su curso mientras haya una demanda de la comunidad de ayuda humanitaria y se disponga de financiación.

136. Debido a la naturaleza temporal de las operaciones aéreas, la Sede debe establecer un procedimiento operativo estándar para la retirada, en virtud del cual los oficiales locales deberían examinar todos los años las operaciones en curso teniendo en cuenta, entre otros factores, la evolución de las condiciones generales de seguridad, las capacidades de transporte locales, la demanda de los usuarios y la existencia de otras posibilidades a nivel local.

**Recomendación 12. El Auditor Externo recomienda que se adopte un procedimiento operativo estándar que prevea la elaboración de una estrategia de retirada para poner fin a las operaciones aéreas y que los funcionarios responsables de las mismas y la Sede realicen un examen periódico de las condiciones objetivas de mantenimiento de las operaciones.**

137. Como se prevé en el Manual de transporte aéreo y en un memorando de 2018<sup>51</sup>, el comité directivo local, que debe reunirse al menos dos veces al año, se encarga de movilizar fondos, servir de enlace con los gobiernos locales y definir la estrategia para las operaciones aéreas sobre el terreno. En la práctica, como muestran las evaluaciones del OSCA (véase el anexo 6), en casi la mitad de las operaciones (47 %), estos comités no se reúnen con la regularidad prevista ni dejan constancia de las medidas que toman.

#### 2.5.2. Interacción con otras entidades de las Naciones Unidas

138. La relación entre el PMA y el Departamento de las Naciones Unidas de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) se rige por un acuerdo marco de 12 de febrero de 2013 destinado a mejorar la sinergia entre las operaciones aéreas del PMA y las del DOMP<sup>52</sup>. Aunque en principio hay que distinguir cuidadosamente entre ambos tipos de misiones, el acuerdo ha abierto la puerta a diversas posibilidades de cooperación, en esferas como la capacitación de personal, el intercambio de sistemas de información, la gestión de la seguridad de los vuelos, la gestión de los eventos aéreos —en particular las operaciones de búsqueda y salvamento—, la compra de queroseno Jet A1 y otros servicios que son de utilidad para las operaciones aéreas.

139. Aunque la mayoría de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo consideran que puede avanzarse en el ámbito de la cooperación con el DOMP, el PMA ha aprovechado muy poco la posibilidad de suscribir acuerdos técnicos de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo marco. Como se desprende de la encuesta realizada por el Auditor Externo y de sus propias observaciones en Malí y Sudán del Sur, los responsables de ambos tipos de operaciones mantienen relaciones de colaboración oficiosas en los ocho países en los que coexisten, pero escasean los acuerdos que garanticen una cooperación eficaz. En Sudán del Sur, por ejemplo, en 2016 se empezó a considerar la posibilidad de elaborar un proyecto de carta de entendimiento sobre las operaciones de búsqueda y salvamento aeronáutico, que sigue pendiente desde julio de 2017 sin que ningún funcionario local pueda explicar las razones de ello.

**Recomendación 13. El Auditor Externo recomienda promover la concertación de protocolos bilaterales entre el PMA, por un lado, y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, por el otro, de conformidad con el acuerdo marco de 2013 y sobre la base de un modelo normalizado, con el fin de mejorar la eficiencia y la seguridad de las operaciones aéreas ejecutadas por el PMA.**

#### 2.5.3. Consideración del impacto en el medio ambiente

140. El PMA ha iniciado un proceso para tener más cuenta el impacto de sus actividades en el medio ambiente, en consonancia con los ODS 12 (“Garantizar modalidades de consumo

<sup>51</sup> Memorando del Jefe del OSCA de 12 de enero de 2018 relativo a los órganos directivos del UNHAS.

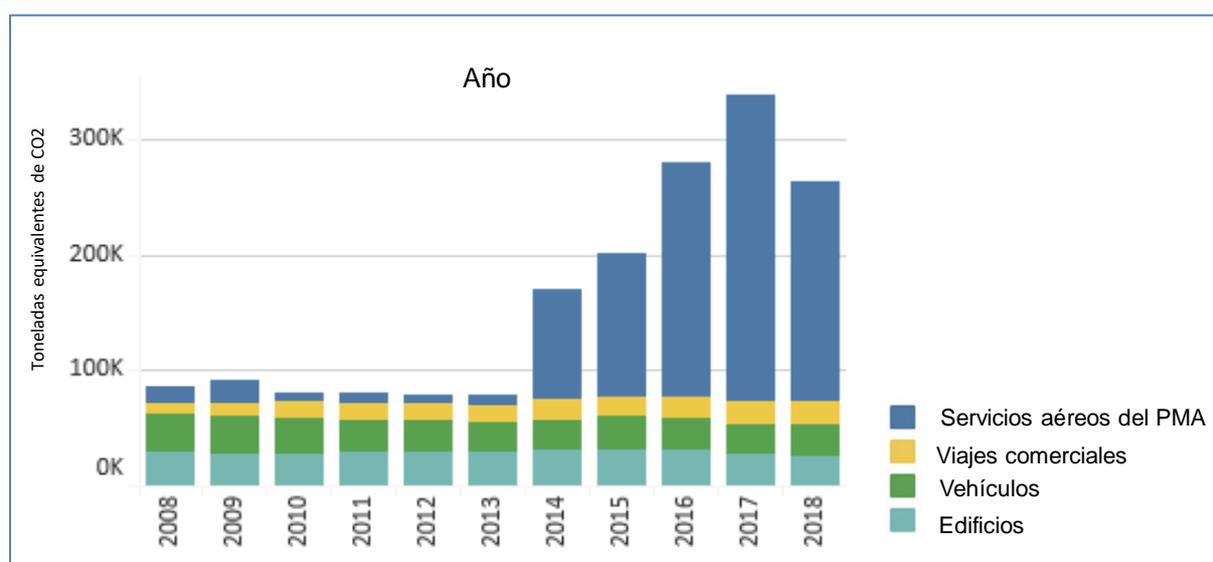
<sup>52</sup> Este planteamiento se ha visto reforzado por la iniciativa adoptada por el Secretario General de las Naciones Unidas en abril de 2017 para mejorar la eficiencia de los medios de transporte aéreo bajo su responsabilidad directa (DAAT) y reducir su costo.

y producción sostenibles” y ODS 13 (“Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”).

141. La Dependencia de Medio Ambiente viene calculando la huella ambiental del PMA desde 2008. Las actividades aéreas del Programa, excluidos los vuelos comerciales, representarían la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero; en 2018 les correspondió el 72 % de las emisiones, es decir, 189.649 toneladas de CO<sub>2</sub>, porcentaje que sube al 79 % si se incluyen los vuelos comerciales<sup>53</sup>. Es importante señalar que estos datos solo están disponibles internamente y el PMA no los publica porque no se tienen en cuenta en el cálculo de su huella de carbono (véase el párr. 145). Además, la herramienta de gestión del desempeño incluye como indicadores clave las emisiones de CO<sub>2</sub> por operación, por kilómetro y por pasajero, y por kilómetro y por asiento en una aeronave.

142. A pesar del aumento de plantilla, el PMA hasta 2013 consiguió mantener o incluso reducir ligeramente estas emisiones. Ahora bien, el aumento de las emisiones vinculadas a las actividades aéreas, que se decuplicaron entre 2013 y 2014, provocó una fuerte subida de las emisiones totales a partir de 2014. El incremento de las actividades aéreas se debe en particular a la gestión de importantes crisis humanitarias en Sudán del Sur, la República Centroafricana y los países afectados por el virus del Ébola.

**Figura 4: Emisiones de gases de efecto invernadero del PMA**



Fuente: WFP Analytics.

143. Sin embargo, el enfoque del PMA para controlar los efectos de su actividad en el medio ambiente tiene dos límites importantes:

- **Los cálculos anteriores no tienen en cuenta todas las emisiones de las operaciones aéreas.** Por ejemplo, en el caso de un vuelo del UNHAS que transporte personal del PMA, de otros organismos de las Naciones Unidas y de ONG, en los resultados señalados más arriba solo se tiene en cuenta la parte de las emisiones atribuibles al personal del PMA. En 2018, el nivel de emisiones de los vuelos del UNHAS, tanto de pasajeros como de carga, fue de 8.556 toneladas de CO<sub>2</sub> de las 208.948 toneladas totales generadas oficialmente por el transporte aéreo del PMA, incluidos los vuelos comerciales. Si se agregaran los pasajeros que no eran del PMA, **esos vuelos habrían generado en realidad más de**

<sup>53</sup> Fuente: analytics.wfp.org. En 2018, las emisiones totales del PMA fueron de 263.519 toneladas de CO<sub>2</sub> (incluidos los vehículos, edificios, etc.). Si se agregan los vuelos comerciales, se alcanzan las 208.948 toneladas de CO<sub>2</sub>.

**70.000 toneladas de CO<sub>2</sub>.** Este cálculo fue realizado a instancias del Auditor Externo y normalmente no se lleva a cabo. Además, tampoco tiene en cuenta los vuelos *ad hoc* efectuados a petición de otras organizaciones.

- **Los informes sobre el impacto ambiental** de las actividades del PMA **son insatisfactorios.** En los informes anuales del OSCA<sup>54</sup> no se menciona en absoluto el impacto ambiental de sus actividades. Del mismo modo, en la estrategia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del PMA, que se remonta a 2011, no se mencionan las actividades aéreas.

144. Además, el PMA participa en la iniciativa para promover la neutralidad climática del sistema de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es alentar a los diversos organismos, por un lado, a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y, por el otro, a compensarlas mediante la compra de créditos de carbono. Para hacer el seguimiento de estas emisiones, las Naciones Unidas aplican los principios del Protocolo de Gases de Efecto Invernadero, que distingue tres “alcances” de emisión. Los alcances 1 y 2 incluyen las emisiones más directas, como las derivadas de la actividad directa o de los bienes inmuebles. El alcance 3 comprende las emisiones consideradas indirectas, que deben contabilizarse en el marco de la actividad principal de otros actores. Los vuelos comerciales, así como las emisiones procedentes de la producción de bienes y servicios consumidos por el PAM, constituyen, por ejemplo, una fuente de emisiones indirecta.

145. Las actividades aéreas del PMA se han clasificado en el alcance 3 porque el OSCA no ejerce un control operacional pleno sobre las aeronaves. Sin embargo, las Naciones Unidas han optado por excluir las actividades del alcance 3 del cálculo de la huella de carbono de sus organismos, con la excepción de los viajes en comisión de servicio realizados en líneas aéreas comerciales. Por tanto, si bien el Programa calcula las emisiones atribuibles a su actividad aérea, estas no se incluyen en el cálculo oficial de la huella de carbono del sistema de las Naciones Unidas. Así pues, el PMA ha alcanzado aparentemente un balance cero en emisiones de carbono, pero sin tener en cuenta su principal fuente de contaminación.

146. Esta decisión es una convención discutible por varias razones. El PMA, en efecto, no posee ninguna aeronave, pero pese a todo las operaciones aéreas son una sus actividades directas. Además, es difícil entender por qué se han incluido los viajes en comisión de servicio en aerolíneas comerciales y no los viajes del personal del PMA en los vuelos del UNHAS.

**Recomendación 14. El Auditor Externo recomienda calcular las emisiones totales de gases de efecto invernadero producidas por las actividades aéreas, distinguiendo la parte atribuible a las operaciones del PMA, y comunicar los resultados en los informes anuales del PMA sobre los servicios de transporte aéreo.**

147. Más allá del cálculo de las emisiones de gases de efecto invernadero, las cuestiones ambientales relacionadas con las operaciones aéreas no se mencionan en la Estrategia de transporte aéreo del PMA para el período 2017-2019. Al elegir a los proveedores de servicios tampoco se tiene en cuenta el impacto ambiental de su labor. Del mismo modo, los contratos de flete aéreo no contienen ninguna cláusula ambiental. La introducción de una cláusula como esa podría tener una doble ventaja: la cuestión del nivel de emisión de las compañías seleccionadas podría tenerse en cuenta cuando se convocan las licitaciones y en los contratos de flete aéreo, servicios de tierra o suministro de queroseno podría incluirse sistemáticamente una cláusula relativa a la reducción o el reciclaje de los desechos generados por las actividades aéreas. Además, un examen más profundo de los otros medios disponibles (vía marítima, fluvial o vial) para el transporte de carga podría traducirse en una reducción del impacto ambiental de las actividades del PMA.

<sup>54</sup> Informe anual de 2018 del OSCA. Examen anual de 2017 del OSCA.

**Recomendación 15. El Auditor Externo recomienda agregar una cláusula ambiental a los contratos de flete aéreo, servicios de tierra y abastecimiento de queroseno para las operaciones aéreas.**

#### 2.5.4. Gestión del desempeño

148. Las actividades aéreas están incluidas en el plan anual de las realizaciones del SCO, que asigna al OSCA varios objetivos acompañados de sus respectivos indicadores clave de las realizaciones. Por su parte, el OSCA ha integrado en su propio plan anual de las realizaciones varios objetivos complementarios y en su plan estratégico para 2020-2021 ha previsto indicadores clave a nivel mundial y definido otros indicadores clave detallados para sus seis dependencias.

149. El OSCA, por medio de la aplicación informática de la herramienta de gestión del desempeño, garantiza el seguimiento de los indicadores siguientes:

- El **factor de carga**, que desde 2017 ha aumentado ligeramente, **en 2019 fue del 50 %**. Este valor parece bajo en comparación con la tasa del 82 %, que fue la media de las aerolíneas comerciales en todo el mundo en 2019<sup>55</sup>, pero se explica por la particularidad del tráfico del UNHAS, caracterizado en gran medida por vuelos de ida llenos y vuelos de regreso vacíos.
- El **costo por kilómetro y por pasajero**, que es de **1,40 dólares**, se ha reducido ligeramente desde 2017 (1,43 dólares). Según las estadísticas sobre las aerolíneas comerciales de 2010, el costo por pasajero y kilómetro del operador más caro, Scandinavian Airlines System, era de 0,13 dólares<sup>56</sup>.
- Un conjunto de indicadores de las realizaciones de los operadores: tasa de utilización de las aeronaves, puntualidad (retrasos de más de 15 minutos), indicadores de desempeño global por operación (evaluación del cumplimiento del contrato del transportista). Según el Manual de transporte aéreo, deberían ser los Oficiales Principales de Transporte Aéreo quienes presentaran trimestralmente estas evaluaciones; en la práctica, estas no se han llevado a cabo en una tercera parte de las operaciones evaluadas por el OSCA entre 2017 y 2019 (por ejemplo, en Somalia).

150. No obstante, estas comparaciones con las aerolíneas comerciales deben manejarse con cautela porque los objetivos que se persiguen son completamente diferentes:

- el PMA trabaja en zonas peligrosas donde las compañías civiles no operan;
- el PMA suele utilizar aeropuertos no controlados y trabaja con autoridades de aviación civil que en ocasiones son inadecuadas;
- el volumen de pasajeros es mucho menor en el caso del PMA, y la naturaleza de la misión (evacuación médica, evacuación de seguridad, etc.) puede tener prioridad respecto del factor de carga;
- el PMA utiliza helicópteros cuyo costo por hora de vuelo es mucho mayor que el de un avión de línea.

---

<sup>55</sup> Fuente: datos en línea de Statista, <https://www.statista.com/statistics/658830/passenger-load-factor-of-commercial-airlines-worldwide/>.

<sup>56</sup> Fuente: datos en línea de Statista. <https://www.statista.com/statistics/269532/cost-per-seat-per-kilometer-of-selected-airlines/>. Sin embargo, los modelos operativos de las aerolíneas comerciales son muy diferentes.

151. En 2019 los 21 países en que se realizan operaciones aéreas se dividieron en cuatro grupos en función de determinados factores:

- En seis países (Italia/Sede, Kenya, el Níger, Malí, el Yemen y el Camerún), la tasa de cumplimiento de reservas superó el 90 % y el costo por kilómetro y pasajero fue inferior a 1 dólar, lo que significa que se lograron unos resultados muy satisfactorios.
- En nueve países (Somalia, el Chad, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, la República Centroafricana, Mauritania, Nigeria, el Afganistán y Etiopía) la tasa de cumplimiento de reservas superó el 80 % y el costo por kilómetro y pasajero fue inferior a 2 dólares, lo que se consideran resultados satisfactorios.
- En cinco países (Mozambique, el Sudán, la República Unida de Tanzania, Zimbabwe y Haití), la tasa de cumplimiento de reservas superó el 90 % y el costo por kilómetro y pasajero fue superior a 2 dólares; las operaciones aéreas en Haití (4,18 dólares), República Unida de Tanzania (3,87 dólares) y Zimbabwe (3,81 dólares) fueron muy costosas.
- Libia es un caso particular: la tasa de cumplimiento de reservas fue del 71 % y el costo por kilómetro y pasajero, de 2,9 dólares.

152. Este desempeño es objeto de estrecho seguimiento por parte del OSCA y los Oficiales Principales de Transporte Aéreo, quienes presentan los resultados más destacados a los órganos locales encargados de las operaciones aéreas. No obstante, para que los órganos ejecutivos centrales (Junta Ejecutiva del PMA) y locales (comités directivos) puedan emitir un juicio de valor sobre las operaciones aéreas en curso<sup>57</sup>, habría que definir un modelo de presentación de los principales criterios de ejecución de esas operaciones y garantizar la comunicación periódica de los resultados a los órganos mencionados.

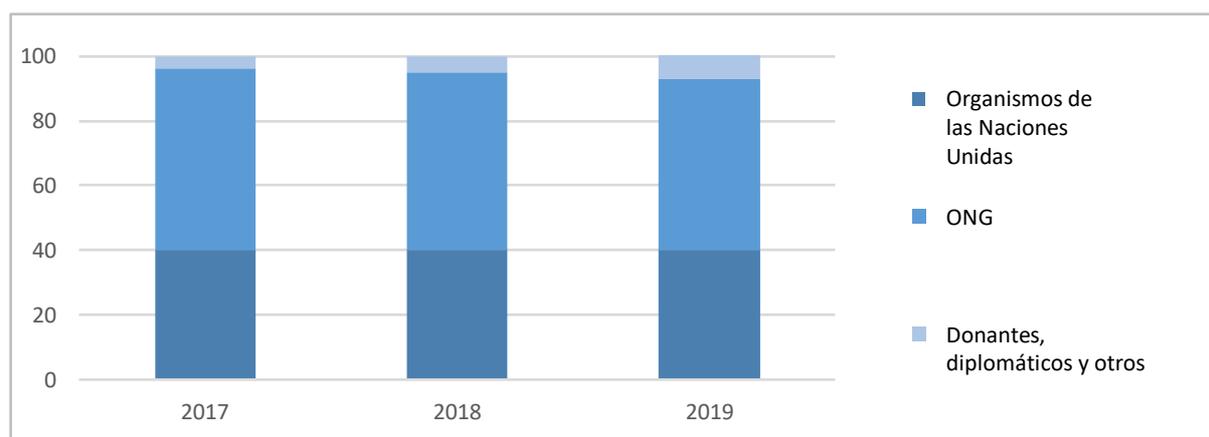
Medidas que la Secretaría podría adoptar – Resultados de las operaciones: Establecer un modelo para la presentación de los resultados de las operaciones aéreas en curso y garantizar así la comunicación sistemática de los mismos a los órganos centrales y locales interesados.

## 2.6. Gestión de las relaciones con los usuarios

153. Los destinatarios principales de la labor del UNHAS son las ONG y, en segundo lugar, los otros organismos de las Naciones Unidas. Sin embargo, la proporción puede variar sustancialmente de una operación a otra. El PMA es el organismo que más utilizó sus propios servicios, con 44.795 pasajeros transportados (10,8 %) en 2019. En cuanto a las ONG, la que más utilizó los servicios del PMA fue el Comité Internacional de Rescate (9.931 pasajeros transportados, es decir, el 2,4 %).

---

<sup>57</sup> Los informes anuales del OSCA son más una publicación destinada a los posibles donantes y el público en general que verdaderos informes sobre las actividades (por la ausencia de información financiera o sobre las realizaciones).

**Figura 5: Beneficiarios de los servicios del UNHAS (2017-2019)**

Fuente: OSCA.

154. Las relaciones entre el PMA y los usuarios de los servicios del UNHAS se definen en un memorando publicado por el Jefe del OSCA en enero de 2018: las organizaciones usuarias solicitan que determinados usuarios puedan beneficiarse de los servicios y, tras recibir la aprobación de la OCHA, el PMA verifica que esos usuarios reúnan las condiciones necesarias; por su parte, los operadores fletados asumen la responsabilidad de los daños a los pasajeros y a la carga.

155. Para cada operación aérea, el Coordinador de Asuntos Humanitarios de la OCHA o el responsable local del principal organismo interesado establece un comité de grupos de usuarios. Este órgano, que en principio debe reunirse como mínimo una vez cada tres meses, está presidido por el Oficial Principal de Transporte Aéreo o su representante.

156. Dos tercios de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo entrevistados por el Auditor Externo consideran que el funcionamiento de los comités de usuarios locales podría mejorarse. En particular, hacen referencia a que convendría ampliar el número de entidades interesadas y aumentar el nivel jerárquico de sus representantes, responsabilizar a los usuarios, referirse con mayor frecuencia a las cuestiones de seguridad, analizar directamente la retroalimentación recibida de los usuarios, establecer un foro virtual y normalizar las presentaciones.

157. El OSCA, en la evaluación de la operación que se lleva a cabo en Sudán del Sur realizada por la QAU en diciembre de 2019, observó que la validez de las autorizaciones concedidas por un año por las autoridades locales (Comisión de Socorro y Rehabilitación) a las organizaciones (ONG, etc.) no se actualizaba con regularidad. Otra evaluación, relativa a la operación en Somalia, demostró que no siempre se empleaba el procedimiento de registro de los nuevos usuarios. Si bien en las cartas en las que se solicitaba el acceso a los vuelos del UNHAS a veces se mencionaba un vínculo con un organismo de las Naciones Unidas, no se facilitaba documentación que demostrara la existencia de una relación contractual con el mismo. Las evaluaciones de las operaciones realizadas entre 2017 y 2019<sup>58</sup> mostraron que en casi las tres cuartas partes de las operaciones no se había establecido un sistema de supervisión rigurosa de las organizaciones que tenían derecho a los servicios propuestos (véase el anexo 6).

158. Por consiguiente, es probable que el OSCA preste sus servicios a organizaciones desprovistas de una autorización válida. A pesar de las comprobaciones realizadas durante

<sup>58</sup> El OSCA aclaró que las observaciones sobre los otros países formuladas por la ASU entre 2017 y 2019 habían dado lugar a las debidas correcciones.

el embarque, en particular verificando con los coordinadores de cada organización, esta situación expone al PMA al riesgo de fraude, así como a riesgos para su reputación en caso de que en una aeronave llegaran a viajar pasajeros no autorizados.

159. Así pues, se recomienda establecer para cada operación aérea del UNHAS un sistema para validar y verificar en tiempo real las autorizaciones expedidas por las autoridades nacionales y por la OCHA, así como en qué calidad viajan sus empleados; ese sistema debería integrarse en Takeflite, la aplicación de seguimiento de los vuelos, e impedir el embarque a quienes carezcan de los documentos justificativos necesarios, salvo excepción expresa del Oficial Principal de Transporte Aéreo o de su delegado.

160. En respuesta a todo ello, el OSCA indicó que reconocía las ventajas de utilizar Takeflite para el procedimiento de validación de las acreditaciones, pero que ya había estudiado esa posibilidad en 2018 y, lamentablemente, ni Takeflite ni productos parecidos disponibles en el mercado satisfacían plenamente los requisitos de confidencialidad de los datos.

**Recomendación 16. El Auditor Externo recomienda seguir estudiando la posibilidad de introducir en Takeflite, la aplicación de seguimiento de los vuelos, un sistema de validación de las acreditaciones de las organizaciones que utilizan los servicios del UNHAS y de las listas de empleados transmitidas por esas organizaciones.**

161. El OSCA mide desde 2012 el índice de satisfacción de los usuarios de las operaciones aéreas del UNHAS encargando la realización de encuestas anuales<sup>59</sup>, como se recomienda en el Manual de transporte aéreo.

162. El índice de satisfacción de los usuarios es uno de los indicadores del Marco de resultados institucionales que acompaña al Plan Estratégico del PMA para 2017-2021. En 2019, el índice de satisfacción de los pasajeros fue del 82 % según la encuesta efectuada entre los pasajeros y del 80 % según la encuesta sobre el nivel de satisfacción relativo al acceso a los servicios, con lo que se alcanzó la meta del 80 % fijada en el Marco de resultados estratégicos. El número de operaciones aéreas que realizan encuestas anuales ha ido aumentando constantemente<sup>60</sup>.

163. El UNHAS señala que en algunas operaciones dispone de otros métodos directos para recabar las opiniones de los usuarios. En Sudán del Sur, en los procedimientos administrativos y operativos estándar de 2019 se indica que los usuarios pueden escribir a la cuenta [Unhas.southsudan@wfp.org](mailto:Unhas.southsudan@wfp.org) para comunicar posibles sugerencias y quejas, aunque en realidad esa es la dirección de correo para las reservas.

164. A diferencia de otros componentes del PMA, las evaluaciones de garantía de la calidad realizadas por el OSCA desde 2017<sup>61</sup> muestran que dos tercios de las operaciones carecían de un verdadero mecanismo de quejas y sugerencias para los beneficiarios. Ese mecanismo permitiría mejorar la calidad del servicio prestado a los usuarios del UNHAS y de los otros servicios aéreos, así como la orientación de las operaciones por los Oficiales Principales de Transporte Aéreo.

---

<sup>59</sup> En el memorando relativo a las encuestas del grado de satisfacción de los usuarios, de fecha 14 de junio de 2018, se estipula que deben llevarse a cabo dos encuestas anuales normalizadas: una entre los usuarios y la otra entre las organizaciones interesadas.

<sup>60</sup> En 2018, tres de las 16 operaciones aéreas no habían realizado las encuestas anuales. En 2017 también habían sido tres, pero de un total de 14.

<sup>61</sup> Véase el anexo 6.

Medidas que la Secretaría podría adoptar – Relaciones con los usuarios: Instituir para cada una de las operaciones aéreas un mecanismo que permita medir el grado de satisfacción de los usuarios.

#### **IV. AGRADECIMIENTOS**

165. El equipo de auditores desea expresar su agradecimiento a la Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro, a su Servicio de Transporte Aéreo y a la Dependencia de Seguridad Aérea, que contribuyeron en gran medida a la elaboración de este informe, así como a las oficinas sobre el terreno que fueron objeto de las misiones de auditoría y cuyos directores aceptaron compartir sus opiniones y experiencias.

*Fin de las observaciones de auditoría*

## V. **ANEXOS**

### **Anexo 1: Medidas que la Secretaría podría adoptar<sup>1</sup>**

1. Recursos humanos – 1. Desplegar mayores esfuerzos en la esfera de la paridad de género del personal de servicios aéreos. 2. Proveer de un plan de capacitación a cada operación aérea. 3. Fortalecer las normas destinadas a prevenir los conflictos de intereses en la contratación de los consultores empleados por el OSCA y la ASU. 4. Asegurarse de que los nombres de los miembros del Comité de Contratación de Servicios de Transporte Aéreo se transmitan a la Oficina de Deontología para incluirlos en el programa de declaración de los conflictos de intereses.
2. Cuentas por cobrar de los usuarios – 1. Elaborar un sistema automatizado de enlace entre el sistema de gestión de vuelos Takeflite y el programa informático de contabilidad WINGS con el fin de conocer a ciencia cierta el volumen de las cuentas por cobrar de los clientes. 2. Regularizar sin tardanza la situación contractual con el editor de Takeflite.
3. Selección de los operadores – 1. Realizar un estudio prospectivo a cinco/diez años vista sobre los medios aéreos que podrían movilizarse para el transporte de pasajeros y de carga con fines humanitarios y prever en los contratos suscritos con los operadores cláusulas relativas al desgaste y la obsolescencia de las aeronaves que se ponen a disposición.
4. Contratos de servicios aéreos – 1. Alargar el plazo para responder a las convocatorias de ofertas. 2. Asegurarse de justificar y respaldar con documentos justificativos la elección del adjudicatario. 3. Asegurarse de justificar y respaldar con documentos justificativos las prórrogas de los contratos.
5. Resultados de las operaciones – Establecer un modelo para la presentación de los resultados de las operaciones aéreas en curso y garantizar así la comunicación sistemática de los mismos a los órganos centrales y locales interesados.
6. Relaciones con los usuarios: – Instituir para cada una de las operaciones aéreas un mecanismo que permita medir el grado de satisfacción de los usuarios.

---

<sup>1</sup> Estas medidas, que se proponen a la Secretaría, completan las recomendaciones presentadas al principio del informe pero, a diferencia de estas, no necesitan el seguimiento de la Junta Ejecutiva.

## **Anexo 2: Simulación de una disminución de la tasa de recuperación de los costos de gestión que se aplica a las operaciones aéreas**

Esta simulación efectuada por el Auditor Externo, en la que se propone destinar una asignación con cargo al presupuesto AAP a la financiación de los gastos del OSCA y reducir la tasa de recuperación de los costos de gestión del 4,5 % al 4 %, se basa en los supuestos siguientes:

- Los COD y los anticipos para las operaciones se mantienen en un nivel equivalente a la media de los tres últimos años (2017, 2018, 2019). Aunque teóricamente estas dos líneas deberían ser iguales, dado que los anticipos se reembolsan sistemáticamente, el Auditor Externo observó un desfase temporal en los años anteriores, que se reproduce en el cuadro 1 *infra*.
- Los recursos resultantes de la aplicación de la tasa de recuperación de los costos de gestión se calcularon sobre la base de la media del período 2017-2019. Se determinó la cantidad sobre la que se había aplicado una tasa del 4,5 % (200 millones de dólares) y luego se aplicó una tasa del 4 %. Esta cantidad se considera constante a lo largo de todo el período.
- El monto de CAI generados por la actividad aérea se calculó sobre la media del período 2017-2019 según los informes de sostenibilidad del UNHAS. Si el 20 % de los CAI imputados a la actividad se devolviera a través de la asignación AAP, esto representaría recursos adicionales por valor de 1,75 millones de dólares al año.
- Los costos administrativos se calculan sobre la base del año 2019 utilizando la hipótesis de un aumento de la masa salarial del PMA del 10 %, atribuible tanto al aumento de la plantilla como a la conversión de los contratos de consultoría en contratos de plazo fijo.
- El saldo de apertura es el superávit de explotación calculado al 31 de diciembre de 2019. Cabe señalar que, según los datos facilitados (a partir de 2017), el monto del superávit de explotación a final de año siempre ha sido diferente del monto existente al principio del año siguiente, en razón de determinados ajustes (modificación de los compromisos previos y actualización de los gastos).

**Cuadro 1: Simulación de la evolución de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo si se aplicara una tasa de recuperación de los costos de gestión del 4,0 % (en dólares)**

	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2025
<b>Saldo de apertura</b>	20 941 954	21 990 324	23 167 340	23 486 438	22 861 824	21 199 129
<b>INGRESOS</b>						
COD	15 670 207	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
Recuperación de los costos de gestión	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452
<b>Total parcial de ingresos</b>	<b>23 679 659</b>	<b>24 588 232</b>				
<b>GASTOS</b>						
Costos de personal y oficina	7 799 260	8 579 186	9 437 105	10 380 816	11 418 897	12 560 787
Anticipos de fondos para las operaciones	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
<b>Total parcial de gastos</b>	<b>24 378 040</b>	<b>25 157 966</b>	<b>26 015 885</b>	<b>26 959 596</b>	<b>27 997 677</b>	<b>29 139 567</b>
<b>Saldo neto</b>	<b>-698 381</b>	<b>-569 734</b>	<b>-1 427 653</b>	<b>-2 371 364</b>	<b>-3 409 445</b>	<b>-4 551 335</b>
<b>AJUSTES</b>						
Asignación AAP – 20 %	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750
<b>SALDO ANUAL</b>	<b>1 048 369</b>	<b>1 177 016</b>	<b>319 097</b>	<b>-624 614</b>	<b>-1 662 695</b>	<b>-2 804 585</b>
<b>Informe de saldo de la Cuenta especial para el transporte aéreo</b>	<b>21 990 324</b>	<b>23 167 340</b>	<b>23 486 438</b>	<b>22 861 824</b>	<b>21 199 129</b>	<b>18 394 545</b>

Fuente: Auditor Externo.

Si bien el saldo neto entre los recursos y los gastos del año, excluida la asignación con cargo al presupuesto AAP, es negativo a partir del final de 2020 (-698 381 dólares), la asignación de una parte del presupuesto AAP permite reequilibrar el presupuesto. Teniendo en cuenta el aumento dinámico de los costos administrativos, el saldo vuelve a ser negativo al final de 2023, incluso con la asignación del presupuesto AAP. A partir de esa fecha, es necesario recurrir al superávit de efectivo para equilibrar el presupuesto, lo que permite reducir el elevadísimo nivel de liquidez de la Cuenta especial para los servicios de transporte aéreo hasta alcanzar un saldo de fondos mínimo.

## Anexo 3: Cuadro de las operaciones aéreas del PMA (2017-2019)

Operación	2017												2018												2019											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
Afganistán (2001)																																				
Camerún (2015)																																				
Rep. Centroafricana (2012)																																				
Caribe								16/09		15/11																										
Chad (2004)																30/04	11/05																			
Rep. Dem. del Congo (2001)																																				
Etiopía (2012)																																				
Haití		28/02																																	14/11	
Kenya																																			08/11	
Libia (2018)																					12/09															
Malí (2012)																																				
Mauritania (2012)																																				
Mozambique																											20/03				08/07					
Níger (2008)																																				
Nigeria (2015)																																				
Sudán del Sur (2004)																																				
Somalia (2000)																																				
Sudán (2004)																																				
Rep. Árabe Siria								11/09																												
Rep. Unida de Tanzania																					10/09									12/06						
Yemen (2015)																																				

Nota: Intervenciones de emergencia de nivel 2 en Malí desde el 29 de noviembre de 2018, en la República Centroafricana desde el 5 de junio de 2015, en la República Democrática del Congo desde el 12 de diciembre de 2013 y en Libia desde el 20 de noviembre de 2014.

Intervenciones de emergencia de nivel 3 en Sudán del Sur desde el 23 de diciembre de 2013, en el Yemen desde el 3 de julio de 2015, en la República Árabe Siria desde el 14 de diciembre de 2012, en Nigeria desde el 11 de agosto de 2016 y en el Sahel desde el 29 de noviembre de 2018.

Nota 1: La operación aérea en la República Unida de Tanzania consiste en el flete de una aeronave para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en régimen de recuperación total de costos.

Fuente: OSCA.

#### Anexo 4: Principales usuarios de los servicios aéreos del PMA en 2019

<b>Primeras 10 ONG</b>	<b>Pasajeros transportados</b>	<b>Porcentaje del total</b>
Comité Internacional de Rescate	9 931	2,4 %
Sin especificar	9 259	2,2 %
Consejo Danés para los Refugiados	7 466	1,8 %
World Vision	6 346	1,5 %
Acción contra el Hambre	6 335	1,5 %
Médecins sans frontières - Suiza	5 608	1,4 %
Cuerpo Médico Internacional	5 508	1,3 %
Save the Children	5 431	1,3 %
Médecins sans frontières - Francia	5 348	1,3 %
Mercy Corps	5 254	1,3 %
<b>Primeros 10 organismos</b>		
Programa Mundial de Alimentos	44 795	10,8 %
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	24 337	5,9 %
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	23 432	5,6 %
Organización Mundial de la Salud	20 794	5,0 %
Organización Internacional para las Migraciones	18 076	4,4 %
Sin especificar	13 394	3,2 %
Comité Internacional de Rescate	9 931	2,4 %
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	8 922	2,2 %
Comité Internacional de la Cruz Roja	7 866	1,9 %
Consejo Danés para los Refugiados	7 466	1,8 %

Fuente: PMA.

**Anexo 5: Lista de los operadores fletados por el PMA (2017-2019)**

2017	2018	2019
Operador	Operador	Operador
Abakan Air	Abakan Air	Abakan Air
Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services
Air Serv Limited	Air Serv Limited	Air Serv Limited
Air Taurus LLC	Air Tec	Air Taurus
Air Tec	Airworks	Air Tec
ALS	ALS	Airserv Limited
ARM Aviacion	Aviation Sans Frontières France	Airworks (K) Limited
Aviation Sans Frontières France	Avion Express	ALS
DAC Aviation	DAC Aviation	Aviation Sans Frontières France
GM Helicopters Service	Dornier Aviation Nigeria AIEP	Avion Express
GM Helicopters 102 NE	FlyAwesome (Pty) Ltd.	DAC Aviation
HELI Air	Global Helicopter Service	FlyAwesome (Pty) Ltd.
KASAS Limited	GM Helicopters 102 NE	Global Helicopter Service
Medavia	Guardian Helicopters	GM Helicopters 102 NE
National Airways Corporation	HELI Air	HELI Air
Nyassa Air Taxi Ltd	KASAS Limited	KASAS Limited
PANH Helicopters	Medavia	Medavia
SAS	Mediterranean Aviation Operations Company Ltd	Mediterranean Aviation Operations Company Ltd
Seven Four Eight Air Service	National Airways Corporation	National Airways Corporation
Solenta Aviation	Nizhnevartovskavia	Nizhnevartovskavia
Transavia Export	PANH Helicopters	Nova Airways
Ukrainian Helicopters	SAS	PANH Helicopters
UTAir Aviation	Seven Four Eight Air Service	SAS
VALAN ICC	Solenta Aviation	Seven Four Eight Air Service
Voyageur Airways	Transavia Export	Shree Airlines
	Ukrainian Helicopters	SKOL Airline
	UTAir Aviation	Solenta Aviation
	Utair-Helicopter Services	Transavia Export
	VALAN ICC	Ukrainian Helicopters
	Voyageur Airways	Utair-Helicopter Services
		VALAN ICC
		Valan ICC
		Voyageur Airways

*Fuente:* Evaluación del cumplimiento de los contratos de los transportistas, según el OSCA, diciembre de 2019. Datos no comprobados.

*Nota:* Figuran en amarillo los operadores fletados sin interrupciones desde 2017 hasta 2019, de acuerdo con los datos del OSCA.

## Anexo 6: Síntesis de las principales observaciones formuladas en las evaluaciones de la QAU entre 2017 y 2019

**N. B:** El OSCA señala que, tras las evaluaciones de la QAU, tomó las medidas correctivas del caso.

En lo que se refiere a la **dirección de las operaciones aéreas**, no siempre se siguen los procedimientos establecidos en el Manual de transporte aéreo (procedimientos administrativos y operativos estándar sin actualizar o incompletos en el 40 % de los casos) y los planes de trabajo anuales prescritos en la Guía de planificación de las realizaciones anuales para las oficinas en los países no se preparan en el 40 % de los casos.

La **gestión general de la seguridad** de las operaciones presenta deficiencias. En todos los casos, el sistema de gestión de la seguridad es poco satisfactorio: plan de seguridad aérea incompleto, obsoleto o sin firmar, plan de emergencia inexistente, ejercicios prescritos que no se realizan, etc. En el 80 % de los casos, los procedimientos de seguridad no se ponen completamente en práctica. En el 73 % de los casos no se llevan registros de riesgos. El seguimiento de los vuelos adolece de carencias técnicas en el 60 % de los casos.

La **gobernanza** de las operaciones aéreas también es muy desigual: en casi la mitad de los casos (47 %), los comités de dirección o de usuarios no se reúnen según lo previsto o no registran las medidas convenidas.

Los **controles internos** aplicados a las operaciones son frágiles: en casi tres de cada cuatro operaciones (73 %) no existe un control riguroso de las organizaciones que pueden optar a los servicios (autorización oficial de la OCHA o de las autoridades locales, firma de las condiciones financieras). En uno de cada tres casos, un agente local tiene acceso a los procedimientos de reserva y contabilización de los pagos de los billetes en Takeflite, haciéndose caso omiso del principio de la separación de tareas. Las cuentas por cobrar de los usuarios no se analizan en más de una cuarta parte de los casos (27 %) y aún más a menudo (60 % de los casos) están mal conciliadas con los datos registrados en el sistema WINGS, debido a que no se ha previsto una interfaz entre Takeflite y WINGS. En una proporción importante de casos (20 %), los controles sobre el uso de las aeronaves fletadas o sobre la identidad de las tripulaciones presentan carencias.

En lo que respecta a los **recursos humanos**, las principales deficiencias detectadas se refieren a la capacitación: más de la mitad (53 %) de las operaciones no cuentan con un plan de capacitación anual oficial o debidamente aprobado.

La atención prestada a las **relaciones con los usuarios** deja que desear: una tercera parte de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo no encargan la realización de las dos encuestas anuales de satisfacción establecidas en el Manual de transporte aéreo y en dos de cada tres operaciones no se dispone de un mecanismo de quejas y sugerencias.

Las **evaluaciones del desempeño de los operadores** no se llevan a cabo en todos los casos en que están previstas: una tercera parte de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo (por ejemplo, en Somalia) no envían a la Sede las evaluaciones del cumplimiento de los contratos de los transportistas previstas en el Manual de transporte aéreo.

Por último, las **sinergias locales con las operaciones de mantenimiento de la paz** podrían mejorarse: en tres operaciones (entre ellas, la del Afganistán) de las ocho que se llevan a cabo en países donde también hay operaciones aéreas de mantenimiento de la paz se consideró la posibilidad de suscribir acuerdos que, sin embargo, no llegaron a celebrarse.

*Fuente:* Auditor Externo, sobre la base de las evaluaciones del OSCA realizadas en el período 2017-2019.

## Anexo 7: Opiniones de los responsables de las operaciones aéreas en curso

El Auditor Externo realizó, con la ayuda del OSCA, una encuesta para recabar las opiniones de 16 Oficiales Principales de Transporte Aéreo en funciones acerca de la dirección y gestión de sus operaciones (de un total de 18 operaciones de transporte aéreo sobre el terreno en curso). En diciembre de 2019 se les envió un cuestionario y a mediados de enero de 2020 se habían recibido todas las respuestas.

**Casi dos tercios (63 %)** de las operaciones aéreas **están cubiertas por un acuerdo básico** suscrito entre el PMA y el gobierno local.

Solo la **mitad** de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo **dan cuenta de las normas de aviación nacionales** aplicables a las operaciones aéreas del PMA.

**La mitad de ellos dan cuenta de dificultades en las relaciones con las administraciones** de aviación locales (cambios frecuentes de normativa, reticencia de las autoridades a dejar que el PMA opere, protección de los operadores aéreos locales, dificultades para obtener permisos de sobrevuelo y aterrizaje, utilización de viejas aeronaves).

**Todos ellos están satisfechos con la relación que mantienen con su oficina en el país**, pero la **mitad considera que es posible introducir mejoras** en la gestión de las relaciones con los donantes, las relaciones con las autoridades locales, el apoyo administrativo y financiero o incluso la transparencia financiera.

**La abrumadora mayoría de ellos están satisfechos de su relación con la Sede**, pero **casi dos tercios (63%) consideran que podrían introducirse mejoras** (envío de síntesis semanales de control extraídas de la herramienta de gestión del desempeño; misiones de la Sede sobre el terreno más frecuentes o refuerzos temporales; retroalimentación de mejor calidad sobre las comunicaciones o los procesos en curso; apoyo material; adaptación de las normas, o mayor consideración del contexto local).

**La mayoría (56%) cree que el nivel multinacional/regional no es el apropiado** para gestionar una operación aérea.

**La mitad de las operaciones en curso se desarrollan en países donde también se llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz** en las que se utilizan medios aéreos. **La mayoría de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo interesados cree que se pueden hacer progresos** en la cooperación con el DOMP, por ejemplo, en la compra de queroseno o en los acuerdos de búsqueda y salvamento.

**La gran mayoría (75 %) considera a los otros operadores** aéreos de la comunidad internacional (Comité Internacional de la Cruz Roja, Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, etc.) **como asociados y tres cuartas partes de ellos los invitan a participar en reuniones** periódicas tales como las sesiones informativas sobre las operaciones o reuniones de seguridad aérea.

**Solo una cuarta parte de ellos indica haber tenido dificultades con los recursos** desde 2017.

En lo relacionado con los llamamientos a los donantes, **todos afirman que se necesita el apoyo** de la oficina del PMA en el país y de su dependencia de relaciones con los donantes, del comité directivo del UNHAS y de la Sede.

**La media de donantes por operación es de 6,7** y casi siempre el mayor donante son los Estados Unidos.

La **proporción de ingresos propios (recuperación de costos)** es **variable**, pero en muchos casos puede reducirse a una modesta proporción de los costos (20-30 %).

**No hay consenso** acerca del **monto apropiado de "capital de explotación"** (fondos arrastrados al ejercicio N de los recursos no utilizados en el ejercicio N-1) para financiar una operación. Ese monto oscila entre un mes y cuatro meses.

**Todos los Oficiales Principales de Transporte Aéreo** cuyas operaciones son financiadas en parte por los pasajeros **aplican el principio del pago anticipado** de los billetes, **pero indican que admiten excepciones** en el caso de los donantes principales, las embajadas y los organismos de las Naciones Unidas (incluido el propio PMA).

**Según todos ellos, la OCHA es la entidad responsable de acreditar a las organizaciones** para que puedan utilizar los servicios del UNHAS.

**Todos utilizan indicadores tomados** del conjunto de indicadores que figura en la **herramienta de gestión del desempeño** para evaluar el desempeño de su operación.

**Dos tercios consideran que los acuerdos de larga duración se ajustan** a la realización de ese tipo de operaciones.

**Hay consenso acerca de los criterios que justifican el mantenimiento de una operación aérea:** existencia de una línea aérea comercial segura y fiable, estado de la red de carreteras, necesidades humanitarias y situación general en materia de seguridad en el país.

**Dos tercios de los Oficiales Principales de Transporte Aéreo consideran que el funcionamiento de los comités directivos locales podría mejorarse.** Sus propuestas al respecto consisten principalmente en lo siguiente: ampliación del número de donantes o equilibrar su representación, el nivel de representación de los miembros o su participación; endurecimiento del control (control por parte del Coordinador de Asuntos Humanitarios, condiciones que rigen el acceso de las organizaciones y los pasajeros, etc.); apoyo en las relaciones con las autoridades locales; normalización de las presentaciones realizadas, y la búsqueda de las donaciones necesarias.

**Dos tercios consideran que el funcionamiento de los comités de usuarios locales podría mejorarse.**

**La abrumadora mayoría (88%) informa de haber encontrado dificultades en el desempeño de sus funciones que dependen más bien de su responsabilidad de gestión que de problemas técnicos.** Esas dificultades guardan relación principalmente con: las cuestiones de financiación, como las donaciones; la falta de personal o de personal debidamente capacitado; una carga administrativa pesada; las relaciones con las autoridades locales; las relaciones con la oficina en el país; la autoridad administrativa en calidad de consultores; la no participación en los órganos directivos del equipo de las Naciones Unidas en el país; la falta de preparación para afrontar situaciones de emergencia; la calidad de la infraestructura local, y la seguridad de las operaciones, del personal y de las instalaciones.

**La mayoría (56 %) considera que un plazo razonable para la renovación o terminación de los contratos de flete es de entre uno y dos meses.**

**La mitad de ellos declara expresamente que no participa en la evaluación de las ofertas de servicios de flete, pero varios de ellos reconocen que participan en la selección final** de los operadores y siete de ellos declaran claramente que intervienen en el proceso.

\*\*\*

## Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

AAP	presupuesto administrativo y de apoyo a los programas
ASU	Dependencia de Seguridad Aérea
CAD	costo de apoyo directo
CAI	costo de apoyo indirecto
COD	costo operacional directo
DAAT	Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIG	Oficina del Inspector General y de Servicios de Supervisión
OIGA	Oficina de Auditoría Interna
ONG	organización no gubernamental
OSCA	Servicio de Transporte Aéreo
PEP	plan estratégico para el país
QAU	Dependencia de Garantía de Calidad
SCO	Dirección de Operaciones relacionadas con la Cadena de Suministro
UNHAS	Servicio Aéreo Humanitario de las Naciones Unidas
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA