



Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 9-13 de noviembre de 2015

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2015/6-B
25 septiembre 2015
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE SÍNTESIS SOBRE LAS EVALUACIONES DE LA LABOR DEL PMA EN MATERIA DE PREPARACIÓN PARA LA PRONTA INTERVENCIÓN Y RESPUESTA EN CASOS DE EMERGENCIA



Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio web del PMA
(<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a la coordinadora que se indica a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Sra. H. Wedgwood
Directora
Oficina de Evaluación
Tel.: 066513-2030

RESUMEN

Los desastres naturales y los provocados por el hombre causan enormes sufrimientos y daños en todo el mundo y son una de las principales causas del hambre y la inseguridad alimentaria. El PMA desempeña un papel fundamental en el sistema de asistencia humanitaria internacional. En 2014 las actividades del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia ascendieron a 3.650 millones de dólares EE.UU. —el 86 % de los gastos de programas del PMA—, y permitieron prestar una asistencia directa al 70 % de sus beneficiarios totales. El PMA también dirige o codirige tres módulos mundiales de acción agrupada, a saber, los de logística, seguridad alimentaria y telecomunicaciones de emergencia. Han aumentado tanto la magnitud de las necesidades como la complejidad de las emergencias, poniendo a prueba la capacidad de los donantes y las organizaciones de asistencia humanitaria.

Junto a medidas recientes destinadas a mejorar las intervenciones de emergencia a escala mundial, el PMA realizó una serie de cambios estratégicos y una importante reestructuración organizativa que tuvieron consecuencias en su preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. La Oficina de Evaluación encargó una serie de evaluaciones en las que se examinaron varios elementos conexos de la participación del PMA en las reformas de la acción humanitaria mundial y de su programa interno de fortalecimiento de las actividades de preparación y respuesta en casos de emergencia. En el presente informe se sintetizan las constataciones, las conclusiones y las recomendaciones de cuatro evaluaciones estratégicas relacionadas con la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, con el apoyo de un análisis cruzado de las evaluaciones de operaciones seleccionadas a fin de determinar los problemas recurrentes y formular recomendaciones de medidas futuras¹.

Se constató que las actividades del PMA de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia habían sido muy pertinentes y habían contribuido a lograr resultados positivos a nivel nacional. Asimismo, se constató que las inversiones en los módulos de acción agrupada habían merecido la pena. La labor de reforma centrada en las emergencias de nivel 3 mejoraba la intervención del PMA ante estas emergencias. Era indispensable mejorar la prefinanciación para que el PMA pudiera responder tempranamente y ampliar con rapidez sus operaciones. Se observaron mejoras en cuanto a la gestión de la información y se constató que

¹ Los anexos están disponibles en la parte relativa a las evaluaciones estratégicas, en la página web de la Oficina de Evaluación: <http://www.wfp.org/evaluation>.

el PMA había desarrollado un enfoque más coherente e interinstitucional en la preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias. Por otra parte, se habían logrado algunos avances en el desarrollo de las capacidades nacionales y la preparación para la pronta intervención de los países.

Una de las esferas a las que se debía prestar mayor atención era la de los recursos humanos, que seguía siendo una fuente importante de preocupación pese a algunas mejoras. Igualmente se requería hacer una mayor inversión en las relaciones con los asociados y sus capacidades. Se registró una falta de coherencia en las iniciativas de desarrollo de las capacidades nacionales y de preparación para la pronta intervención de los países. El PMA no tenía una capacidad adecuada para llevar a cabo rápidamente programas de transferencia de efectivo y cupones en situaciones de emergencia. La atención dedicada a las emergencias de nivel 3 tuvo consecuencias negativas imprevistas para las emergencias de nivel inferior. Se consideró que las exigencias del sistema mundial eran excesivas y limitaban la adhesión de las oficinas en los países y los despachos regionales a los procesos de reforma mundiales. Se observó que el compromiso manifestado por el PMA con temas transversales, como las cuestiones de género o la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, tenía escasa influencia en las operaciones, y hubo deficiencias en el seguimiento, el análisis y la gestión de conocimientos.

Basándose en las evaluaciones de los diversos componentes y en los avances comunicados en varias esferas, el presente informe ofrece cuatro recomendaciones sobre estrategias que abarcan los recursos humanos, la gestión de conocimientos, la inversión en la preparación para la pronta intervención y la participación en el proceso de reforma humanitaria mundial; para abordarlas es necesaria una coordinación interdepartamental por parte del Comité Directivo Superior del PMA.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de síntesis sobre las evaluaciones de la labor del PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia” (WFP/EB.2/2015/6-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2015/6-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas 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.

INTRODUCCIÓN

Contexto

1. En 2005, se introdujeron diversas medidas para mejorar las intervenciones de emergencia a nivel mundial, entre ellas las relativas al sistema de módulos de acción agrupada y a los fondos mancomunados. En 2010, tres emergencias en gran escala (el terremoto en Haití, las inundaciones en el Pakistán y la sequía en el Sahel) pusieron a prueba la capacidad de respuesta del sistema. En 2011, el Comité Permanente entre Organismos (IASC) adoptó la Agenda Transformativa con el fin de fortalecer el liderazgo, la coordinación y la rendición de cuentas en las emergencias humanitarias en gran escala.
2. El PMA desempeña un papel rector en el sistema internacional de asistencia humanitaria. En 2014, el costo de sus actividades de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia ascendió a 3.650 millones de dólares EE.UU. —el 86 % de los gastos de programas del PMA—, monto que le permitió asistir directamente al 70 % de sus beneficiarios. El PMA también dirige o codirige tres módulos mundiales de acción agrupada, a saber, los de logística, seguridad alimentaria y telecomunicaciones de emergencia. En 2008, el PMA inició una serie de cambios estratégicos, entre los cuales la transición de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria, que se consolidaron en una importante reestructuración organizativa en 2012-2013. En este contexto, la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia es fundamental para alcanzar los Objetivos Estratégicos 1 (salvar vidas y proteger los medios de subsistencia en situaciones de emergencia) y 2 (respaldar o restablecer la seguridad alimentaria y la nutrición y crear o reconstruir los medios de subsistencia en contextos frágiles y después de una emergencia). El Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y de respuesta en casos de emergencia (PREP) puesto en marcha en 2011 tenía por fin mejorar la capacidad del PMA para intervenir ante emergencias en gran escala.
3. Al mismo tiempo han ido aumentando tanto la magnitud de las necesidades como la complejidad de las situaciones de emergencia, poniendo aún más a prueba la capacidad de los donantes y las organizaciones de asistencia humanitaria. En 2014, el sistema de ayuda humanitaria, que incluye un número creciente de agentes no habituales², tuvo que hacer frente a cinco crisis de nivel 3 a escala de todo el sistema, después de que el PMA declarara además que también sus intervenciones en el Camerún y ante la crisis del ébola eran de nivel 3. Cuatro de las emergencias de este nivel eran conflictos armados prolongados, que representaron más del 70 % del importe récord de 16.400 millones de dólares al que ascendieron los llamamientos unificados del año 2015³. Según las proyecciones, las propias necesidades operacionales del PMA en este año ascendían a 7.400 millones de dólares⁴. El acceso en países como el Iraq o la República Árabe Siria se encuentra seriamente limitado y

² Agentes no habituales son el sector privado, las comunidades de la diáspora y los gobiernos de los países que en el pasado no proporcionaban financiación sustancial con fines humanitarios. Por ejemplo, la asistencia humanitaria de los gobiernos de países del Oriente Medio ha aumentado en un 120 % desde 2013; la asistencia proporcionada por todos los gobiernos y los donantes de la Unión Europea ha aumentado en un 24 %. Development Initiatives. 2015. *Global Humanitarian Assistance Report*. Véase: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>.

³ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH). 2015. *Global Humanitarian Overview*. Ginebra.

⁴ Según se dice en el documento titulado “Principales extractos del proyecto de Plan de Gestión para 2015-2017”, de agosto de 2015, el PMA ha previsto obtener unos 4.400 millones de ingresos para 2015, una cuantía similar a los niveles de financiación efectivos de 2013 y 2014.

los trabajadores humanitarios están cada vez más expuestos a riesgos⁵. El nombramiento del nuevo Subsecretario General de las Naciones Unidas y Coordinador del Socorro de Emergencia en junio de 2015 y la primera Cumbre Humanitaria Mundial en 2016 darán probablemente un nuevo impulso a la reforma del sistema humanitario mundial, un proceso en el que el PMA desempeñará un papel destacado.

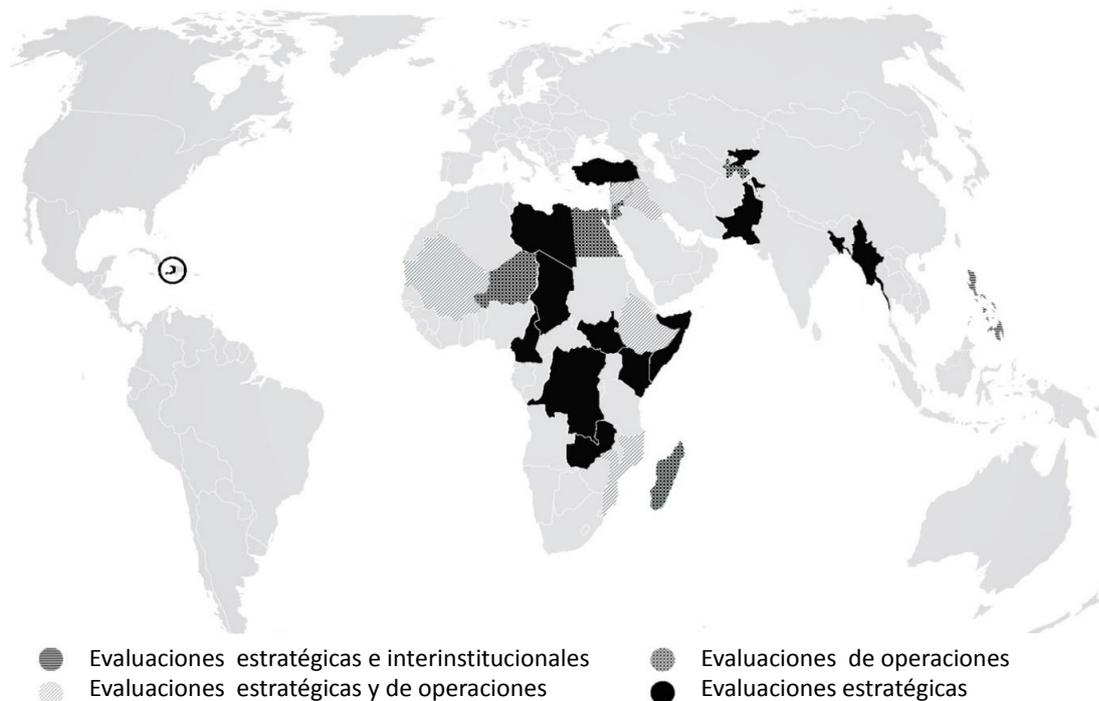
OBJETIVOS, ALCANCE Y MÉTODOS

4. La Oficina de Evaluación del PMA encargó una serie de evaluaciones con el fin de contribuir a la eficacia y la orientación estratégica de las actividades de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Aunque en la serie no se evaluara la totalidad de estas actividades, se trataron cuatro aspectos importantes:
 - el módulo mundial de acción agrupada de logística (2012);
 - el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria (2014);
 - el uso por el PMA de fondos mancomunados para la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia humanitaria (2015), y
 - el PREP (2015).
5. En el presente informe se sintetizan las constataciones, conclusiones y recomendaciones de dichas evaluaciones estratégicas para señalar problemas recurrentes y hacer recomendaciones de cara a las futuras orientaciones. Las constataciones derivadas del examen sistemático de los informes de las evaluaciones estratégicas consideradas se contrastaron con otras siete evaluaciones de operaciones individuales del PMA que presentaban un importante componente de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia y con la evaluación interinstitucional de la respuesta humanitaria a raíz del tifón Haiyan. Las evaluaciones de operaciones abarcaron desastres naturales y situaciones de emergencia complejas, en las fases de intervención y recuperación, que conjuntamente representaron casi una cuarta parte de los gastos efectuados por el PMA en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia en 2014⁶.
6. La cobertura geográfica de los estudios de casos de las evaluaciones estratégicas y las evaluaciones de ámbito nacional se indica en la Figura 1. En el caso de algunas evaluaciones estratégicas, la inseguridad y la voluntad de reducir la carga de las operaciones en curso limitaron las visitas sobre el terreno.

⁵ En 2013 fueron objeto de ataques 474 trabajadores de la ayuda humanitaria, una cifra récord. De ellos, 155 murieron, 178 resultaron heridos y 141 fueron secuestrados. Fuente: Humanitarian Outcomes. 2015. The Aid Worker Security Database. Major attacks on aid workers: Summary statistics (2003-2013). Véase: <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>.

⁶ En los anexos recogidos en la página web figuran una lista de las evaluaciones y otros datos.

Figura 1: Cobertura geográfica de las evaluaciones consideradas en el presente informe



7. Las constataciones se incluyeron cuando se observó que estaban corroboradas por al menos otra evaluación estratégica y/o la mayoría de las evaluaciones de operaciones. Los avances en la aplicación de las recomendaciones de las evaluaciones estratégicas originales se examinaron⁷ sobre la base de la información aportada por las propias dependencias interesadas, validándolos en la medida de la posible mediante el análisis de los documentos. En junio de 2015 las recomendaciones preliminares se examinaron con las partes interesadas.

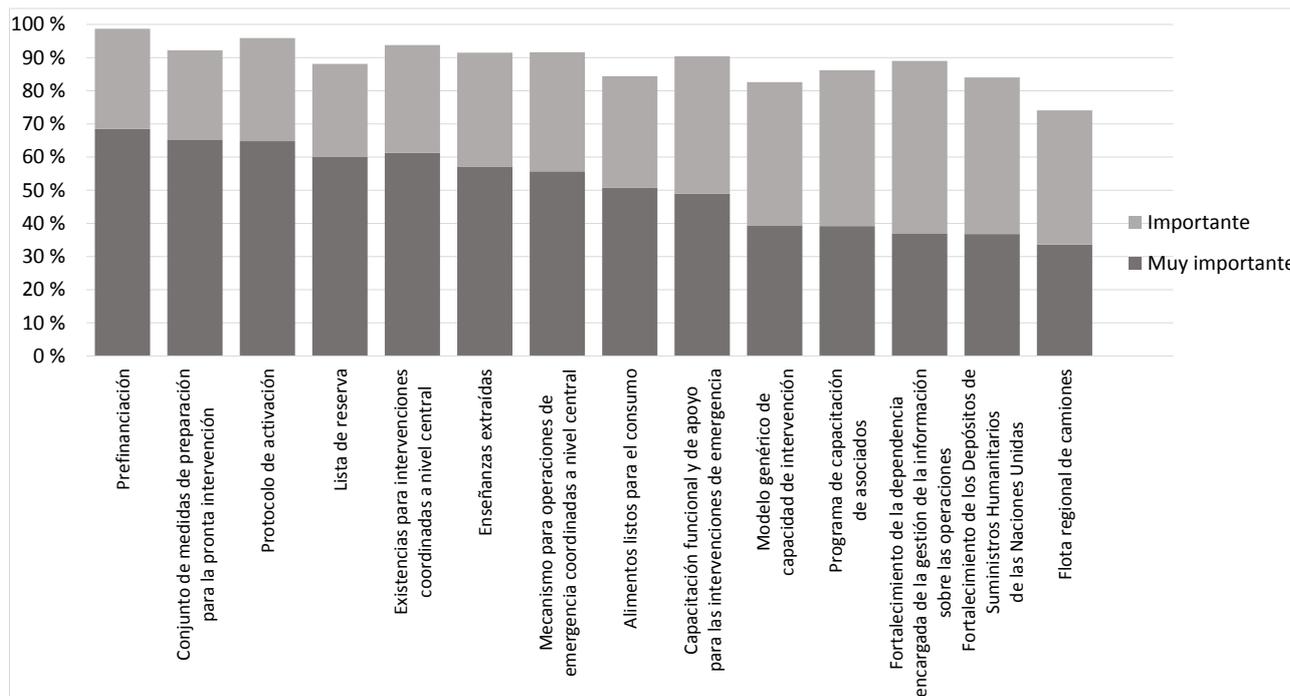
CONSTATAIONES

8. **Constatación 1.** Las actividades de fortalecimiento y coordinación de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia del PMA fueron muy pertinentes y contribuyeron a unos resultados positivos a nivel nacional, a pesar de la irregularidad de la dotación de recursos.
9. El PMA reforzó su posición en el sistema de ayuda humanitaria en evolución al asumir responsabilidades acordes con su tamaño y experiencia. Las inversiones en la esfera de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia tuvieron una importancia fundamental para el PMA y cada ámbito evaluado era pertinente y hacía una contribución positiva a la intervención de emergencia.

⁷ Véanse los anexos recogidos en la página web.

10. El PREP se puso en marcha en el momento oportuno, fue muy pertinente y estuvo en plena consonancia con la Agenda Transformativa. En las respuestas a la encuesta se señaló que había obtenido grandes logros en materia de personal, finanzas y gestión del riesgo financiero, rendición de cuentas, reservas de alimentos y productos no alimentarios, y relaciones con los asociados externos (Figura 2). Las actividades del PREP contribuyeron a aumentar la rapidez y la cobertura de la intervención de emergencia del PMA y a mejorar la coherencia de sus procesos y enfoques. A continuación se facilitan datos detallados sobre las otras actividades del PREP, incluidas las que tuvieron menos éxito.

Figura 2: Pertinencia de las actividades del PREP (en porcentaje)

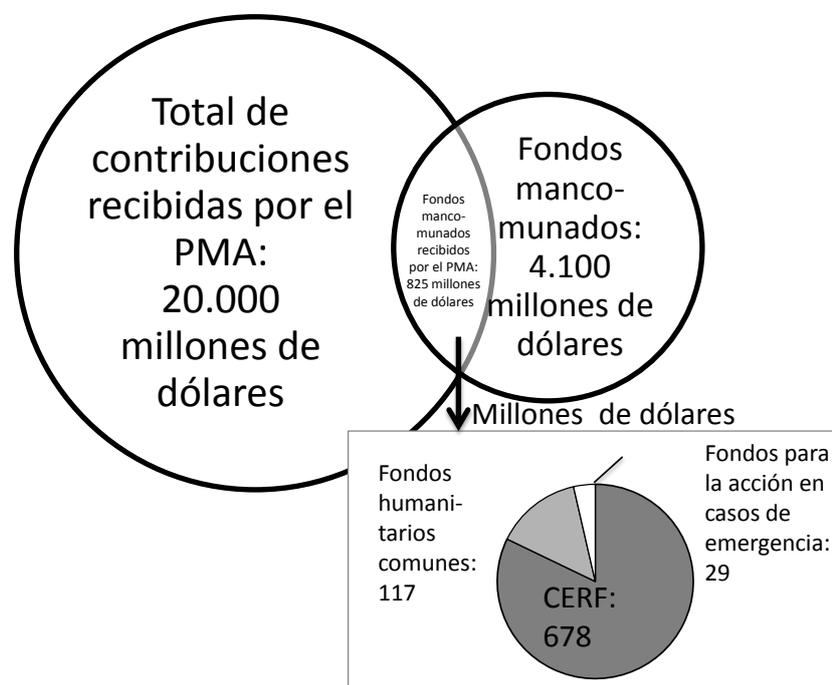


Fuente: Informe de evaluación del PREP, respuestas a la encuesta sobre el PREP. No se incluyen las respuestas "no sé".

11. El PMA aprovechó además las características de los fondos mancomunados para atender necesidades de financiación concretas. Tales fondos, que representan aproximadamente el 4 % de las contribuciones de donantes al Programa (Figura 3), hicieron una importante contribución estratégica a las intervenciones del PMA gracias a su carácter relativamente oportuno, previsible y complementario. Asimismo, en virtud de sus mecanismos de examen por expertos homólogos⁸, los fondos mancomunados redujeron las superposiciones, facilitaron los debates sobre la eficiencia en función de los costos y, en algunos casos, contribuyeron a llenar vacíos de intervención.

⁸ Las solicitudes de fondos mancomunados del PMA se someten al examen de expertos homólogos y a la observación detenida de diversas estructuras de coordinación, incluidos los módulos de acción agrupada, los equipos humanitarios para los países y los coordinadores de la asistencia humanitaria.

Figura 3: Contribuciones de los fondos mancomunados al PMA (2009-2013) (dólares)



Fuente: Evaluación de los fondos mancomunados. Es posible que los totales no correspondan a la suma exacta de sus componentes por haberse redondeado.

12. En las cuatro evaluaciones estratégicas se llegó a la conclusión de que los mecanismos de coordinación ofrecían grandes beneficios. Se consideró que las actividades del módulo de acción agrupada de logística eran muy pertinentes y en general eficaces. Entre otras cosas, se plasmaban en una mayor capacidad para movilizar fondos, un carácter más oportuno de las operaciones, un ahorro de costos y una mayor cobertura. Mejoraron también las capacidades de planificación para imprevistos de los participantes en este módulo, así como sus conocimientos de logística y sus relaciones con las autoridades nacionales y locales. Los mecanismos de coordinación de la seguridad alimentaria hicieron contribuciones en todos los casos positivas al facilitar el trabajo en redes, generar confianza entre los participantes, reducir las duplicaciones (y aumentar así la cobertura de la asistencia), mejorar la presentación de informes y, en algunos casos, contribuir a establecer y difundir normas.
13. Un problema común de las actividades estratégicas examinadas fue la irregularidad de la dotación de recursos. Por ejemplo, el 96 % de la financiación para el PREP provino de fuentes extrapresupuestarias. Al final de los tres años y medio de duración de la iniciativa, había dudas sobre la sostenibilidad de algunas importantes actividades en curso y aún inconclusas de este programa y sobre si era posible llevarlas a término e incorporarlas de forma sistemática.
14. Asimismo, la financiación para la coordinación era irregular e imprevisible⁹. El módulo mundial de acción agrupada de logística se benefició de la ya consolidada unidad central de apoyo del PMA y de una cuenta especial, que había mejorado el carácter oportuno de la

⁹ Las necesidades de financiación de los módulos mundiales de acción agrupada corresponden al 0,06 % de los costos sectoriales en materia de seguridad alimentaria y al 0,16 % de los costos de logística.

intervención inicial. En cambio, no había un mecanismo de financiación específico para coordinar la labor del módulo de seguridad alimentaria. Aunque la mayoría de los encuestados consideraba que las inversiones en la coordinación de la seguridad alimentaria valían la pena, los recursos destinados a la coordinación a nivel nacional eran desiguales, lo cual influía en la eficacia de los módulos de acción agrupada. En la evaluación de los fondos mancomunados se confirmaron estos resultados y se observó que el PMA no asignaba sistemáticamente recursos suficientes para dirigir los módulos a nivel nacional. Se constató que la posibilidad de emplear fondos mancomunados presentaba una ventaja comparativa limitada para financiar los módulos de acción agrupada y que desempeñaba un papel, en el mejor de los casos, complementario.

15. **Constatación 2.** Pese a las mejoras, el tema de los recursos humanos seguía causando gran preocupación.
16. Las evaluaciones estratégicas confirmaron que uno de los activos fundamentales del PMA era su personal experimentado y pragmático. Por ejemplo, el cuadro de personal experimentado del PMA en materia logística fue un factor habilitador decisivo para la eficacia del módulo de logística. Asimismo, el dinamismo de los jefes y las competencias del personal fueron decisivos para el éxito del PREP.
17. Varias iniciativas realizadas en el marco del PREP tenían por objeto resolver problemas en materia de recursos humanos. Por ejemplo, la lista de reserva para las intervenciones de emergencia permitió mejorar moderadamente la velocidad de despliegue y con ella se amplió la reserva de personal disponible para el despliegue potencial, especialmente entre el personal nacional. Sin embargo, no se concretaron los planes de crear una lista de jefes y establecer capacidad permanente para subsanar la falta sistémica de personal, o de adoptar las medidas de salud y bienestar del personal recomendadas.
18. En las cuatro evaluaciones estratégicas se constató que la capacitación del personal era de gran calidad, pero no siempre estaba bien orientada, era suficientemente incluyente o se relacionaba con las necesidades de despliegue. La evaluación del PREP puso de manifiesto la percepción generalizada de que la gestión de los problemas de personal era por lo general insuficiente en relación con la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, así como una gran preocupación sobre la sostenibilidad de las iniciativas del PREP relativas al personal.
19. A fin de hacer frente al aumento repentino de las necesidades, los módulos mundiales dirigidos o codirigidos por el PMA habían desplegado a personal de sus propios equipos de apoyo para respaldar la capacidad de los equipos en los países, gracias a lo cual aumentó la disponibilidad de personal cualificado para las tareas de coordinación de nivel nacional. Sin embargo, se observó que los módulos mundiales no disponían de capacidad suficiente para abordar todos los déficits de personal importantes y que la atención que dedicaban al despliegue y al apoyo a escala nacional les impedía realizar otras tareas básicas a nivel mundial.
20. Pese a estos esfuerzos, los recursos humanos seguían suscitando gran preocupación. El muy diverso personal directivo y personal en general consultado dentro del PMA para la evaluación del PREP señaló, como la máxima prioridad en el ámbito de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia de cara al futuro, la necesidad de mejorar la capacidad, el despliegue y el bienestar del personal. Ámbitos que seguían siendo causa de preocupación eran: las altas tasas de rotación de personal cualificado; la insuficiente capacidad para cubrir puestos de categoría superior y especializados; las difíciles condiciones de vida y de trabajo en las emergencias; la falta de personal cualificado

disponible en algunos sectores técnicos específicos, y la incapacidad para desplegar personal rápidamente en todas las situaciones de emergencia. Todo ello tiene un impacto negativo en la gestión y la ejecución de las operaciones de emergencia.

21. **Constatación 3.** Las inversiones en los módulos de acción agrupada merecieron la pena; sin embargo, el PMA debería mejorar aún más las relaciones con asociados no gubernamentales, y las capacidades de estos últimos.
22. En todas las evaluaciones estratégicas se constató que, pese a la importancia de los asociados cooperantes no gubernamentales para el éxito del PMA desde los puntos de vista estratégico y operacional, la calidad de las relaciones variaba mucho y dependía en gran medida de las actitudes de los directores en los países. Problemas comunes como los retrasos en la firma de acuerdos, un proceso de consulta insuficiente y el déficit de capacidad de los asociados eran impedimentos críticos para las intervenciones del PMA. Pese a ello, las actividades del PREP dirigidas a mejorar las relaciones con los asociados cooperantes, y sus capacidades, no se correspondían con la importancia de este tema.
23. Se constató que los módulos de acción agrupada habían fomentado la confianza y mejorado las relaciones con los asociados, además de prestar servicios comunes muy valorados. En Bangladesh y Malí, por ejemplo, los organismos encargados de la dirección apoyaban de manera decidida el módulo de seguridad alimentaria y alineaban sus actividades con las deliberaciones del mismo. No obstante, se podía aún mejorar la situación vigilando por que los módulos consideraran sistemáticamente a los participantes como asociados a pleno título.
24. Las evaluaciones de operaciones confirmaron la diversidad de los enfoques adoptados con respecto a los asociados. En Etiopía, el PMA y las organizaciones no gubernamentales (ONG) se coordinaban y compartían los conocimientos de manera eficaz, lo que permitía que la asistencia se destinara a más regiones sin superposición de actividades. Sin embargo, en Filipinas, Jordania y el Líbano las ONG informaron de que las relaciones con el PMA y otras entidades de las Naciones Unidas eran meramente contractuales y que no se trataba de auténticas asociaciones.
25. En la evaluación de los fondos mancomunados se constató que estos no habían producido un cambio significativo en las relaciones entre el PMA y sus asociados. Había margen para mejorar el carácter oportuno del desembolso de los fondos a los asociados cooperantes, un problema que se constató igualmente con otras fuentes de financiación. Se observaron retrasos similares en las evaluaciones de las operaciones en Mozambique y Tayikistán.
26. La falta de capacidad de los asociados no gubernamentales redujo la capacidad del PMA para ejecutar proyectos en varios países. Por ejemplo, el programa de transferencias de base monetaria en el Iraq se retrasó más de un mes debido en gran parte a la falta de capacidad de los asociados. En Madagascar, las ONG asociadas no pudieron dar cobertura sistemática a las zonas necesitadas. Según la evaluación del PREP, en Sudán del Sur la falta de asociados capaces obligaba al PMA a ejecutar su programa directamente, ante la preocupación de que la velocidad y la escala de la intervención del sistema de ayuda humanitaria en su conjunto no bastaran para satisfacer las necesidades.
27. **Constatación 4.** Hubo progresos en las iniciativas de desarrollo de las capacidades nacionales y de preparación para la pronta intervención de los países, pero fueron insuficientes y adolecieron de falta de coherencia.
28. El PMA hizo progresos en el desarrollo de las capacidades de los organismos gubernamentales, especialmente en países propensos a padecer crisis por causas naturales.

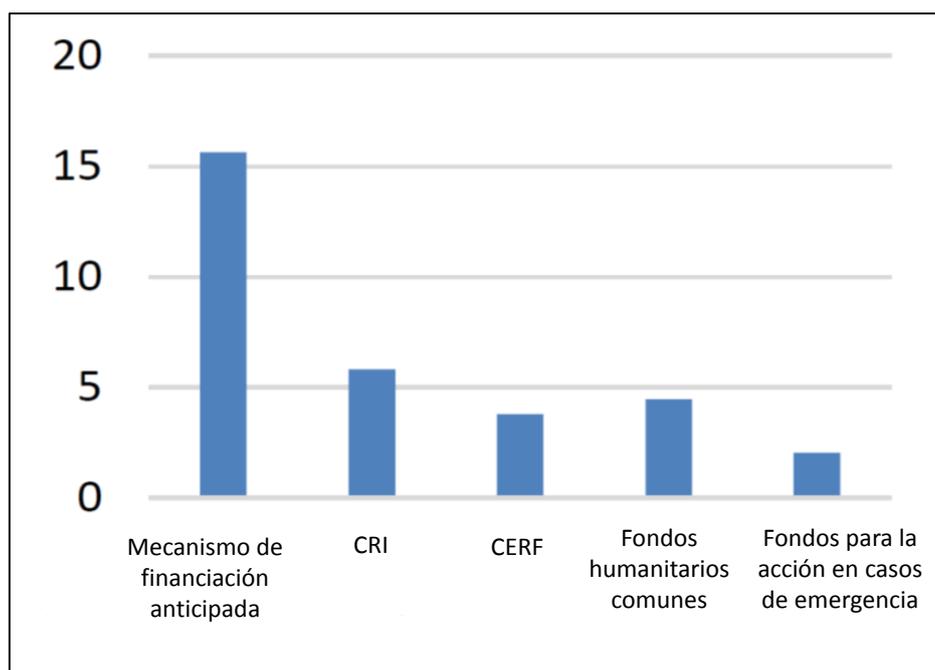
El PREP contribuyó a que se adoptara un enfoque de desarrollo de las capacidades a escala institucional al introducir un marco para los organismos nacionales de gestión de desastres, que resultó más útil en las oficinas en los países que menos experiencia tenían en la materia. Los módulos de logística ayudaron a desarrollar las capacidades para mejorar el almacenamiento y la planificación para imprevistos de los organismos nacionales de gestión de desastres de Haití, Mozambique, el Pakistán y varios países insulares del Pacífico. El módulo de seguridad alimentaria adscribió personal de coordinación a las instituciones nacionales de Kenya e hizo participar a miembros del personal nacional en los equipos de coordinación, lo que ofrecía beneficios a largo plazo.

29. Sin embargo, en las evaluaciones se constató que, en general, no se había hecho suficiente hincapié en el desarrollo de las capacidades ni en la preparación para la pronta intervención a escala nacional. Solo el 11 % de la financiación del PREP se había destinado a fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales. El desarrollo de las capacidades y la preparación de los países para la pronta intervención no eran componentes habituales de los mecanismos de coordinación de la seguridad alimentaria y, según se constató, el módulo mundial de acción agrupada de logística centraba más la atención en las intervenciones operacionales que en la preparación para la pronta intervención. Aunque los fondos mancomunados apoyaban las metas de salvar vidas humanas y prestar servicios comunes, se constató que presentaban una escasa ventaja comparativa a la hora de financiar las actividades de preparación para la pronta intervención y fomento de la resiliencia.
30. En las evaluaciones se constató asimismo que la participación del PMA en el desarrollo de las capacidades no era suficientemente coherente o estratégica. Las evaluaciones de ambos módulos indicaron que esto tenía que ver con la función poco clara que los módulos desempeñaban en la preparación para la pronta intervención y el desarrollo de las capacidades, aunque al respecto se dispusiera de algunas orientaciones interinstitucionales, y con la falta de estrategias adecuadas de transición y retirada. Por ejemplo, se constató que el módulo de logística carecía de una estrategia para fomentar la capacidad de preparación para la pronta intervención de las autoridades nacionales y locales. El módulo de seguridad alimentaria, por su parte, había realizado en un país actividades de preparación para la pronta intervención que habían sido muy alabadas, pero se había tratado de una excepción. En las evaluaciones de operaciones se constató que la capacidad nacional de planificación para imprevistos y de gestión de alimentos había mejorado en Etiopía, Mozambique y Tayikistán, pero que no había planes plurianuales de desarrollo de las capacidades para garantizar la sostenibilidad.
31. **Constatación 5.** El PMA no disponía de capacidad suficiente para ejecutar rápidamente programas de transferencia de efectivo y cupones en situaciones de emergencia.
32. En los últimos cinco años, el PMA registró una evolución importante en su modalidad básica de asistencia en virtud de la programación de transferencias de efectivo y cupones, en las que se pasó del 1 % de los beneficiarios en 2009 al 10 % (más de 500 millones de dólares) en 2013.
33. Sin embargo, en la evaluación del PREP se constató que cabía mejorar bastante el apoyo a la programación de las transferencias de efectivo y cupones en las emergencias, lo cual se corroboró en las evaluaciones de ámbito nacional. En la evaluación de PREP se observaron asimismo escasez de recursos humanos, lentitud del proceso de celebración de contratos con los asociados y falta de análisis rápidos de los mercados. Las evaluaciones de Etiopía, Malí y Tayikistán corroboraron estas constataciones. La evaluación de la intervención regional

ante la crisis siria indicó que la decisión de utilizar cupones en lugar de efectivo no se apoyaba en un análisis suficiente.

34. **Constatación 6.** La mejora de la prefinanciación fue esencial para que el PMA pudiera intervenir prontamente y ampliar con rapidez la escala de sus operaciones.
35. El PMA introdujo dos mecanismos de prefinanciación: la Cuenta de respuesta inmediata (CRI) en 1991 y el Mecanismo de financiación anticipada en 2004, que le permitieron responder y ampliar con rapidez la escala de sus operaciones. El PREP mejoró aún más estos mecanismos. Las evaluaciones de este programa y del módulo de acción agrupada de logística confirmaron que los mecanismos de prefinanciación eran fundamentales para poner en marcha y ampliar la escala de las operaciones en el momento oportuno. La evaluación de los fondos mancomunados, por su parte, indicó que los anticipos internos se aplicaban con flexibilidad para apoyar todos los aspectos de las operaciones del PMA y que muchas oficinas en los países dependían de esta financiación en las fases iniciales de una emergencia. En promedio, la prefinanciación aportaba a cada operación más del triple de subvenciones que los fondos mancomunados (Figura 4).

Figura 4: Valor total medio de las subvenciones de los fondos mancomunados y los anticipos internos por operación (2009-2013)
(millones de dólares)



Fuente: Evaluación de los fondos mancomunados

36. Dentro del PREP, los límites máximos de la prefinanciación casi se duplicaron entre 2012 y 2014, lo que mejoró notablemente la disponibilidad de fondos. También aumentó notablemente el nivel de las facultades delegadas en materia de acceso a la CRI. La mayor flexibilidad derivada de que se aceptaran como garantía las previsiones de financiación —al igual que las promesas de donaciones— permitió que las oficinas sobre el terreno accediesen a los fondos de forma más rápida.

37. Asimismo, la capacidad de prefinanciación del PMA aumentó gracias a los fondos mancomunados. El Fondo central para la acción en casos de emergencia (CERF), empleado a menudo como garantía de pago o para el reembolso de los anticipos internos, posibilitó el inicio rápido y la ampliación de escala de las operaciones del PMA y facilitó las contribuciones multilaterales dirigidas.
38. **Constatación 7.** La atención dedicada a las situaciones de emergencia de nivel 3 mejoró las grandes intervenciones de emergencia del PMA, coordinadas a nivel central, pero tuvo consecuencias negativas para las emergencias de nivel inferior¹⁰.
39. En la evaluación del PREP se constató que las intervenciones del PMA para hacer frente a emergencias repentinas en gran escala tuvieron efectos positivos. La transparencia aumentó gracias a la mejor gestión de la información relativa a las operaciones y al establecimiento de equipos de tareas estratégicos y operacionales, si bien no estaba clara la división de responsabilidades entre los dos equipos. En las evaluaciones de los módulos de acción agrupada se constató que en las emergencias de nivel 3 había mayores capacidades de coordinación a nivel de las plataformas nacionales y subnacionales, pues se contaba con un mayor número de coordinadores de los módulos y gestores de la información. En la evaluación de los fondos mancomunados se observó que las contribuciones del CERF eran más previsibles en el caso de las emergencias de nivel 3.
40. Sin embargo, el hecho de que se prestara mayor atención a las emergencias de nivel 3 restó atención, personal y fondos a las intervenciones realizadas ante emergencias crónicas de nivel inferior e infrafinanciadas, las cuales constituían la mayor parte de las intervenciones de emergencia del PMA¹¹. La reasignación de personal a intervenciones de emergencia de nivel 3 creó déficits de personal en las emergencias de nivel 2 en Etiopía, Malí, la República Democrática del Congo, Somalia y el Yemen, entre otros países. A quienes respondieron a la evaluación sobre el PREP les preocupaban además los efectos negativos sobre la posibilidad de movilizar recursos internos y externos para emergencias que no fueran de nivel 3.
41. En la evaluación sobre los fondos mancomunados se hallaron incoherencias dentro del PMA con respecto a lo que se entendía por una operación infrafinanciada para hacer frente a una crisis, pudiendo comprender desde situaciones en las que la financiación era irregular y lenta hasta crisis “olvidadas” en las que los donantes proporcionaban un apoyo mínimo. Esto dificultaba el uso eficaz de la ventanilla del CERF para estos fines y hacía pensar que se necesitaba una orientación más sistemática.
42. **Constatación 8.** Se considera que las exigencias del sistema mundial son excesivas, por lo que limitan la dedicación de las oficinas en los países y los despachos regionales a los procesos de reforma.
43. Se constató que el PREP, que el PMA consideraba el medio primordial para aplicar la Agenda Transformativa, había contribuido a adoptar un enfoque más coherente e intersectorial de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de

¹⁰ En el Protocolo de activación de las intervenciones de emergencia (2012) del PMA, las categorías de emergencias se definen de este modo: las de nivel 1 se pueden controlar con las capacidades de intervención ante emergencias de escala nacional; las de nivel 2 exigen que se refuerce la capacidad de intervención de escala nacional con capacidad regional, y las de nivel 3 requieren la movilización de las capacidades de intervención del PMA en su conjunto (es decir, son coordinadas a nivel central) además de las capacidades regionales y nacionales.

¹¹ En 2014, el 54 % de la financiación del PMA para emergencias estuvo relacionada con emergencias de nivel inferior al 3, pese al número récord de emergencias de nivel 3 (siete en total), con unos costos directos totales de 1.940 millones de dólares. Véase: <http://fts.unocha.org/>.

emergencia. Sin embargo, si bien es cierto que las estrategias y los procesos de información conexos satisfacían las demandas de la Sede, los donantes y los asociados humanitarios internacionales también absorbían cuantiosos recursos, y a nivel nacional se cuestionaba su pertinencia en relación con las operaciones.

44. En el marco de las evaluaciones se constató que los procesos sistémicos a nivel nacional, como la formulación de estrategias o la planificación de intervenciones por parte de los módulos de acción agrupada y los equipos humanitarios para los países, favorecían la confianza, la coherencia y la apropiación, pero que necesitaban muchos recursos. Según la evaluación del módulo de seguridad alimentaria, las necesidades del sistema mundial en materia de información y de procesos tendían a desviar los recursos de otras actividades más directamente pertinentes para las operaciones, tales como las evaluaciones coordinadas de las necesidades, la gestión de los déficits de cobertura y las actividades conjuntas de seguimiento y aprendizaje. La evaluación de los fondos mancomunados confirmó que gracias a estos fondos había aumentado la participación del PMA en la labor coordinada de planificación, pero que esto raramente había dado lugar a programas innovadores o integrados. En la evaluación de la intervención regional ante la crisis siria se constató que los protocolos interinstitucionales aplicables a las emergencias de nivel 3 habían sido por lo general apropiados, una vez adaptados al contexto.
45. La adhesión de las oficinas en los países y los despachos regionales a los procesos de reforma de todo el sistema e del propio PMA fue limitada o poco sistemática. Por ejemplo, en la evaluación de los fondos mancomunados se constató que el compromiso del PMA a escala institucional con las reformas humanitarias no siempre se reflejaba sobre el terreno. El compromiso y la capacidad de las oficinas sobre el terreno para apoyar la coordinación de la seguridad alimentaria eran muy variables.
46. Las evaluaciones de los módulos de acción agrupada destacaron la necesidad de una mayor inclusión de las partes interesadas para actuar con eficacia, reducir las duplicaciones y mejorar la cobertura. Sin embargo, dichas evaluaciones informaron sobre la falta de participación de agentes locales y no habituales y, en el caso de la logística, también de ONG internacionales. En la evaluación de los fondos mancomunados, las oficinas del PMA en los países comunicaron que los costos de su participación en las estructuras de coordinación eran sustanciales. Los miembros del módulo de acción agrupada de logística señalaron que su participación solo valía la pena cuando las reuniones estaban bien facilitadas, promovían el intercambio de información operacional importante y abordaban obstáculos de logística.
47. **Constatación 9.** El compromiso formal del PMA con temas transversales influía poco en las operaciones.
48. A pesar del lugar destacado que ocupan en la Agenda Transformativa y del claro compromiso del PMA respecto de estas cuestiones, se constató que los temas transversales de género, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas se habían abordado solo formalmente y de un modo limitado. El marcador de género del IASC, las directrices sobre los fondos mancomunados y un número creciente de coordinadores de las cuestiones de género en los módulos de acción agrupada habían aumentado la integración real de las consideraciones de género, pero estas habían influido poco en las operaciones. Por ejemplo, los fondos mancomunados habían contribuido a consolidar el uso del marcador de género del IASC, pero sin que ello tuviera una verdadera incidencia en los programas del PMA. En el marco de los mecanismos de coordinación de la seguridad alimentaria se prestaba una escasa atención a las cuestiones transversales, incluida la problemática de género. El PREP llevaba a cabo algunas actividades sobre género, pero ninguna estaba relacionada con la

rendición de cuentas a las poblaciones afectadas. El programa también había prestado escasa atención a la calidad y la pertinencia de la asistencia. En las evaluaciones de operaciones se constató que, si bien en algunos países como la República Árabe Siria y Tayikistán se recogían datos desglosados por género, era frecuente que estos no se analizaran ni se utilizaran en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas o en el análisis de riesgos.

49. **Constatación 10.** Hubo mejoras en la gestión de la información operacional, pero siguió habiendo lagunas en el seguimiento, el análisis y la gestión de conocimientos.
50. En las evaluaciones de los módulos de seguridad alimentaria y logística se constató que estos habían desempeñado un papel positivo en la gestión de la información. La evaluación del PREP señaló que las inversiones en gestión de la información operacional habían generado productos más oportunos, sistemáticos y fáciles de utilizar para la dirección del PMA y el público externo. Sin embargo, los productos de información no habían sido útiles para la toma de decisiones sobre el terreno. Preocupaba también el hecho de que, al parecer, se habían invertido cifras importantes en la información destinada al personal directivo en comparación con las inversiones efectuadas para otras prioridades operacionales.
51. La evaluación del PREP halló una cierta desconexión entre la información operacional y los datos de seguimiento de la situación, de las evaluaciones de las necesidades y de los análisis de la vulnerabilidad. Igualmente, en muchas evaluaciones de países se constató que las deficiencias en el análisis y el seguimiento del PMA comprometían la toma de decisiones basada en pruebas, a pesar de las inversiones realizadas en este ámbito, por ejemplo, en la intervención regional ante la crisis siria o en la intervención emprendida a raíz del tifón Haiyan.
52. Los mecanismos de coordinación de la seguridad alimentaria proporcionaron ocasionalmente servicios valiosos en virtud de la coordinación del análisis y la evaluación de las necesidades. Sin embargo, no había pruebas de que los mecanismos de coordinación hubieran fortalecido la labor de seguimiento de los miembros y el módulo de logística había hecho pocos intentos sistemáticos por facilitar el aprendizaje común. Tanto en las operaciones del módulo de logística como en los proyectos apoyados por fondos mancomunados, el PMA había encontrado dificultades para aportar los informes requeridos sobre las actividades. Además, se observaron incoherencias en el seguimiento y la consolidación de datos.
53. Estas constataciones ponen de relieve problemas más generales con respecto a la gestión de los conocimientos y el aprendizaje en el PMA. Se trata de dificultades señaladas específicamente en la evaluación del PREP, en la que se constataba que la labor para institucionalizar la aplicación de las enseñanzas extraídas de cara a las emergencias de nivel 3 se veía limitada por la falta de un sistema eficaz de gestión de los conocimientos a nivel de todo el PMA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

54. La preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia ocupa un lugar central en el mandato del PMA, que desempeña un papel fundamental en el sistema mundial de asistencia humanitaria. La serie de evaluaciones estratégicas sobre la materia confirma que el PMA ha hecho inversiones importantes y pertinentes en esta esfera, que le

han permitido intervenir de manera más eficaz y previsible, en especial ante emergencias repentinas en gran escala, y han contribuido a aplicar las reformas a escala de todo el sistema.

55. Sin embargo, sigue siendo limitada la capacidad del PMA para aplicar eficazmente las reformas relativas a la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Con frecuencia el personal directivo y el personal en general sobre el terreno carecen de la capacidad necesaria para poner en práctica todos los aspectos de las “prioridades institucionales” y necesitan orientación más precisa para establecer prioridades. El hecho de que el PMA centre la atención en la respuesta inmediata inhibe la adopción de una perspectiva a más largo plazo necesaria para equilibrar mejor las inversiones en la preparación para la pronta intervención, la intervención en sí y el desarrollo de capacidades. Por otra parte, muchos de los procesos de gestión del cambio del PMA no prevén una consulta o una participación suficiente del personal y los asociados sobre el terreno.
56. En todas las evaluaciones estratégicas se recomendó que el PMA prosiguiera la aplicación de las reformas en curso. Desde que se efectuaron las evaluaciones, el Programa ha comunicado avances en la aplicación de gran parte de las 25 recomendaciones formuladas en las cuatro evaluaciones estratégicas¹². Los aspectos más destacados son los siguientes:
- establecimiento previsto para 2016 de un nuevo fondo fiduciario destinado a mejorar la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia;
 - aprobación de la financiación requerida para poner en marcha un nuevo programa de perfeccionamiento destinado al personal directivo no centrado específicamente en las emergencias y creación del Fondo para el programa de bienestar del personal;
 - aplicación generalizada del curso de capacitación a largo plazo denominado “Viaje de aprendizaje”, que pone a disposición capacitación mejorada y una lista de reserva para los coordinadores del módulo de seguridad alimentaria;
 - ultimación de la estrategia institucional del PMA en materia de asociaciones, redacción de una nota conceptual sobre el procedimiento acelerado de firma de acuerdos de asociación sobre el terreno con asociados no gubernamentales y creación de un curso de capacitación sobre asociaciones;
 - aprobación de financiación adicional para el desarrollo de las capacidades nacionales;
 - realización por el Despacho Regional de Ciudad de Panamá de un programa exhaustivo, junto con las autoridades nacionales de gestión de desastres de la región de América Latina y el Caribe;
 - aprobación de la financiación requerida para establecer una plataforma de transferencias de base monetaria y una licitación destinada a preseleccionar proveedores, y prestación de un mayor apoyo al desarrollo de capacidades para realizar programas de transferencias de base monetaria, elaborar nuevos modelos que aceleren el proceso de contratación e introducir capacitación sobre las transferencias de base monetaria;
 - nueva ampliación de la CRI y aclaraciones acerca de los componentes de las subvenciones y los préstamos;

¹² En el informe de evaluación completo figuran las recomendaciones formuladas en el marco de las evaluaciones estratégicas y se indican los avances comunicados al equipo de evaluación desde que comenzaron estas evaluaciones.

- aplicación de las herramientas creadas para las emergencias de nivel 3, como el Mecanismo para las operaciones de emergencia coordinadas a nivel central, a emergencias de nivel inferior, por ejemplo en el Nepal;
 - desarrollo de políticas en materia de protección y género, creación de capacidad de reserva en cuestiones de género y elaboración, por el módulo mundial de acción agrupada de seguridad alimentaria, de una lista de comprobación sobre la integración de la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas en el ciclo de los programas;
 - prestación de capacitación sobre gestión de la información operacional y la presentación de informes sobre las realizaciones a más de 250 miembros del personal, e inclusión de datos sobre seguridad alimentaria en los informes de la dependencia encargada de la gestión de la información operacional, y
 - aprobación de financiación para mejorar el seguimiento y la presentación de informes, y asignación de responsabilidad a escala institucional en materia de gestión de los conocimientos.
57. En los próximos años deberán proseguir tanto la labor como las inversiones efectuadas en las actividades de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. Las necesidades humanitarias han alcanzado niveles récord y pueden seguir aumentando, lo que obligará al PMA a adaptar continuamente su capacidad de intervención. Al mismo tiempo, sigue siendo necesario trabajar en la puesta en práctica de las recomendaciones cruciales derivadas de las evaluaciones estratégicas. Ante la próxima celebración de la Cumbre Humanitaria Mundial, el sistema mundial de asistencia humanitaria está examinando su labor de reforma. Este proceso ofrece al PMA una oportunidad de modelar la agenda de actividades mundial.

Recomendaciones

58. Aunque las recomendaciones formuladas en el marco de las evaluaciones estratégicas examinadas siguen siendo válidas, en la presente síntesis se formulan algunas recomendaciones estratégicas adicionales para asegurar que se siga invirtiendo en la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia y su priorización en todas las estrategias, políticas e iniciativas de cambio generales del PMA. Para la aplicación de estas recomendaciones se requerirá el apoyo y la coordinación interdepartamental del Comité Directivo Superior del PMA.
59. **Recomendación 1.** La dirección ejecutiva debería velar por que se dirigieran más recursos y se ejerciera un liderazgo más firme en la gestión de recursos humanos en el marco de la preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, haciendo que estos temas ocupen un lugar central en la aplicación de la estrategia del PMA en materia de personal. La Dirección de Recursos Humanos (HRM) debería encargarse de desarrollar un enfoque holístico y multifuncional que incluya la contratación, el perfeccionamiento profesional, el desarrollo de las capacidades, el despliegue y las cuestiones de salud y bienestar, teniendo especialmente en cuenta al personal nacional y las mujeres. En el desarrollo de las capacidades del personal se deberían incluir otras opciones más allá de la capacitación formal y ofrecer incentivos para la utilización de métodos de aprendizaje de persona a persona, como el asesoramiento personalizado y la capacitación en el trabajo (Comité Directivo Superior, HRM).

60. **Recomendación 2.** En la nueva iniciativa del PMA de gestión de los conocimientos a nivel institucional deberían abordarse los retos que se plantean al personal sobre el terreno en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, haciendo hincapié en:
- el intercambio de información y el aprendizaje no estructurados, y
 - un uso más sistemático de la información y los datos para la toma de decisiones operacionales sobre preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia. (Comité Directivo Superior, Dirección de Innovación y Gestión del Cambio [INC], Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis [OSE])
61. **Recomendación 3.** El PMA tendría que destinar más personal y recursos financieros a la preparación para la pronta intervención en emergencias y mejorar las capacidades al respecto de los asociados no gubernamentales y las autoridades nacionales para aumentar la eficacia de las intervenciones. Debería abogar asimismo por que los donantes aportaran más financiación destinada a las actividades de desarrollo. Estas medidas deberían centrarse en:
- hacer más coherente y sostenible el enfoque del PMA con respecto a la mejora de las capacidades de las autoridades nacionales y los asociados en materia de preparación para la pronta intervención y respuesta en casos de emergencia, y
 - mejorar los datos y la información destinados a la preparación para la pronta intervención mediante la cartografía de los asociados, la evaluación de las capacidades y el análisis de los mercados, las estructuras y los proveedores potenciales de servicios para los programas de transferencias de base monetaria (Comité Directivo Superior, OSE).
62. **Recomendación 4.** Aprovechando mejor su participación en los procesos de reforma humanitaria mundiales como la Cumbre Humanitaria Mundial y los debates sobre la financiación de la asistencia humanitaria, el PMA debería hacer hincapié en lo siguiente:
- tener en cuenta de forma más equilibrada todos los tipos de situaciones de emergencia, incluidas las crisis crónicas, las de menor nivel y las crisis para las que se recibe una financiación insuficiente o bien “olvidadas”;
 - exigir menos al personal que trabaja sobre el terreno respecto de los procesos mundiales y concentrar los limitados recursos en la mejora de la calidad de las intervenciones de emergencia, lo cual incluye la mejora de la comunicación con las poblaciones afectadas y de la rendición de cuentas a las mismas, así como un mayor énfasis en las cuestiones de género y protección, y
 - transmitir a los asociados y otras entidades las experiencias positivas adquiridas por el PMA en materia de prefinanciación, ayudar a los asociados a establecer mecanismos similares y abogar por que aumente la prefinanciación (Comité Directivo Superior, Director Ejecutivo Adjunto, Oficina de la Directora Ejecutiva [OED], OSE).

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

CERF	Fondo central para la acción en casos de emergencia
CRI	Cuenta de respuesta inmediata
HRM	Dirección de Recursos Humanos
IASC	Comité Permanente entre Organismos
INC	Dirección de Innovación y Gestión del Cambio
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OED	Oficina de la Directora Ejecutiva
ONG	organización no gubernamental
OSE	Dirección de Preparación para la Pronta Intervención en Emergencias y Apoyo a las Intervenciones en Caso de Crisis
PREP	Programa de fortalecimiento de la capacidad de preparación para la pronta intervención y respuesta ante emergencias